

**LA AYUDA INTERNACIONAL HACIA CENTROAMÉRICA:  
PERSPECTIVAS PARA EL PRÓXIMO QUINQUENIO Y RETOS QUE CONLLEVA**

**Enrique Sáenz y Ángel Saldomando  
Facultad de Diplomacia y Relaciones Internacionales  
Universidad Americana (UAM)  
Nicaragua, 2003**

**Estudio realizado para el Programa  
“Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI”  
Apoyado por IDRC, Ford Foundation y ASIES**

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>1. La Ayuda Oficial al Desarrollo: ¿hacia una nueva etapa?.....</b>	<b>5</b>
1.1 El planteamiento de los bienes públicos globales	
1.2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	
1.3 El Consenso de Monterrey	
1.4 Recuperación de la credibilidad de la AOD	
1.5 Nuevos referentes, nuevos actores, nuevas iniciativas	
1.6 Realidades económicas internacionales y AOD	
<b>2. ¿Se puede evaluar el impacto de la AOD? .....</b>	<b>17</b>
2.1 El debate sobre la eficacia de la AOD	
2.2 La evaluación del impacto	
<b>3. Un examen de la AOD de Centroamérica .....</b>	<b>23</b>
3.1 Una visita a los 80	
3.2 Cambio de escenarios, cambio de tendencias: la AOD durante la década de los 90	
3.3 Evaluación por países	
<b>4. Los principales desafíos de Centroamérica frente al siglo XXI y las perspectivas de la AOD.....</b>	<b>57</b>
4.1 Principales desafíos	
4.2 Perspectivas de la AOD	
4.3 Los principales obstáculos que enfrenta la AOD en Centroamérica	
<b>5. Propuesta de bases para una estrategia.....</b>	<b>69</b>
5.1 Propuesta de lineamientos a nivel nacional	
5.2 Perfil de una estrategia a nivel regional	

## Bibliografía

## Introducción

El financiamiento internacional para el desarrollo, y más específicamente la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD),<sup>1</sup> ha adquirido mayor relevancia en la agenda internacional. Inclusive existen razones para afirmar que se está al inicio de una nueva etapa en la evolución de este componente de las relaciones económicas internacionales. Puede comprobarse que los marcos de referencia, los actores, los enfoques conceptuales, la atmósfera política y los instrumentos operacionales se han transformado o se encuentran en proceso de transformación.

Algunas evidencias de esa renovación son las siguientes:

- El planteamiento de los Bienes Públicos Globales<sup>2</sup>
- El planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>3</sup>
- El planteamiento del Consenso de Monterrey
- La revalorización de la eficacia de la AOD
- La renovación de la voluntad política de los donantes

No obstante, es prudente anotar que junto a estas manifestaciones alentadoras se percibe rasgos contradictorios, como el sostenido declive de los flujos de AOD y las asimetrías del orden económico internacional, que generan dudas sobre la coherencia o consistencia del nuevo escenario.

Ante este panorama en curso de transformación cabe interrogarse acerca del papel que debieran asumir los países centroamericanos –como demandantes de recursos externos- para beneficiarse de mejor manera de la AOD, en tanto que complemento necesario de los esfuerzos nacionales y regionales para superar los graves rezagos económicos y sociales de la región. Lógicamente, la definición de estrategias para enfrentar el futuro supone la revisión de los antecedentes y la identificación clara de los desafíos presentes. De este proceso de indagación surgen las interrogantes base de esta investigación:

- ¿Qué plantea la literatura reciente acerca de la ayuda internacional hacia países en desarrollo?

---

<sup>1</sup> El concepto de AOD que aquí se adopta es el oficial del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): flujos destinados hacia los países en desarrollo (Lista I del CAD) e instituciones multilaterales, que proveen las agencias oficiales de los países desarrollados, incluyendo al Estado y a los gobiernos locales, bajo las siguientes condiciones: promover el desarrollo económico y el bienestar en los países en desarrollo y tener un carácter de concesión no menor al 25%.

<sup>2</sup> Principalmente a partir de la publicación de Inge Kaul et al., Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century (New York: Oxford University Press, 1999).

<sup>3</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución No. 55/2. “*Declaración del Milenio*”. New York, Septiembre, 2000.

- ¿Cuáles han sido los flujos de ayuda hacia Centroamérica desde 1990 a la fecha y cuál ha sido su impacto?
- ¿Cuáles son las dificultades principales a las que la ayuda internacional en Centroamérica se enfrenta, ya sea por el lado de los países receptores como por el de los países donantes?
- ¿Cuál es la perspectiva de la ayuda internacional hacia Centroamérica para el próximo quinquenio y cuáles son los desafíos que plantea ésta para los países?

A partir de lo anterior, la investigación se orientó con las siguientes hipótesis base:

- Más allá de algunos denominadores comunes, a lo largo de la década de los 90 la AOD fue diferente (magnitudes, contenidos e impactos) para cada país centroamericano, en correspondencia con las respectivas realidades -políticas y económicas, principalmente-.
- Sin desconocer las especificidades de cada país, los desafíos económicos, sociales, políticos y ambientales de la subregión, al iniciar el siglo XXI, son de tal proporción y naturaleza que sólo podrán afrontarse con el apoyo de corrientes sostenidas de recursos oficiales externos.
- El actual escenario internacional y regional ofrece condiciones favorables para que Centroamérica transforme la AOD en un importante y predecible factor complementario de los esfuerzos nacionales y regionales de desarrollo.

Consecuentemente, para la investigación se propuso los siguientes objetivos:

1. Caracterizar el marco global de la AOD, incluyendo una revisión de la literatura reciente y, especialmente, los planteamientos e iniciativas actuales tanto en el orden político e institucional como en el operacional.
2. Identificar las relaciones entre la AOD y otras dimensiones relevantes de la economía mundial, sobre todo aquellas que pueden afectar de manera más directa a los países centroamericanos.
3. En este marco, analizar las tendencias de las corrientes internacionales de financiamiento para el desarrollo y sus potenciales incidencias en la subregión.
4. Evaluar el impacto de la AOD en Centroamérica durante la década de los 90, subrayando las particularidades de cada país.
5. Identificar las perspectivas de la AOD para Centroamérica, incluyendo la determinación de los obstáculos existentes, en

correlación con los desafíos económicos, sociales, políticos y ambientales.

6. Presentar las bases de una estrategia de gestión de la AOD, tanto en el plano regional como en el individual.

La parte central del trabajo lo constituye el análisis de la cooperación para Centroamérica<sup>4</sup> durante la década de los 90 y las perspectivas actuales, por lo cual se puso especial interés en la indagación estadística. A este respecto debe subrayarse que una de las mayores dificultades que se enfrentó fue que los estudios anuales más importantes sobre la evolución de la economía de los países centroamericanos (CEPAL, BCIE, Consejo Monetario Centroamericano) no desagregan las corrientes de AOD en la presentación de las cuentas externas ni ponderan su impacto en el conjunto de la dinámica económica y social, o a nivel sectorial. Además, con la excepción de Nicaragua, los informes anuales de los bancos centrales tampoco reflejan este tópico con el detalle debido. De hecho, los informes específicos sobre cooperación a los que se tuvo acceso –incluyendo los informes de las instituciones nacionales competentes en materia de cooperación– impidieron realizar un análisis comparativo debido a los diferentes contenidos, características y agregaciones de datos.

Por la causa anterior, fue preciso realizar una exhaustiva revisión de la base de datos del DAC/OCDE<sup>5</sup> para construir las principales relaciones entre las distintas variables seleccionadas. Así, la casi totalidad de las estadísticas que se refieren al financiamiento internacional<sup>6</sup> utilizadas en el trabajo están basadas en la fuente mencionada por dos razones adicionales. La primera es de carácter metodológico: la uniformidad de los datos permite la comparación entre países; la segunda, la fuente es legítima, reconocida como la más completa debido a que concentra información directamente proporcionada por los donantes. Sin embargo, esta fuente también presenta varios inconvenientes, como por ejemplo el hecho que los donantes contabilizan sus flujos de AOD a partir de sus propias erogaciones, las cuales con frecuencia no coinciden con los flujos efectivamente percibidos por las respectivas contrapartes.

Complementariamente, se utilizan datos extraídos del Banco Mundial, CEPAL y de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, especialmente los relativos al comportamiento económico y social de Centroamérica.

---

<sup>4</sup> Por Centroamérica se entiende en el presente trabajo a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

<sup>5</sup> Se solicitó y obtuvo autorización para acceder a la base de datos "International Development Statistics" del DAC/OECD (Development Assistance Committee/Organization for Economic Cooperation and Development).

<sup>6</sup> En el apartado correspondiente a Nicaragua se utiliza estadísticas oficiales nacionales.

Por último, es importante anotar que, si bien la investigación obedece a términos de referencia predefinidos, los autores han procurado incorporar un enfoque más amplio con la intención de ofrecer información asimilable y elementos de juicio a un público que va más allá de los círculos académicos; esto es, hasta los actores más directamente relacionados con el quehacer de la cooperación para el desarrollo de Centroamérica.

## **1. La Ayuda Oficial al Desarrollo: ¿hacia una nueva etapa?**

Como se indicó en la introducción, en el escenario internacional contemporáneo se detecta un conjunto de evidencias que permiten conjeturar acerca de la configuración de una nueva etapa en la evolución de la AOD. Sin embargo, tales evidencias coexisten con realidades que dejan espacio a las dudas sobre la solidez del nuevo entorno y sobre la magnitud de sus potenciales impactos.

Teniendo en cuenta que ese escenario es decisivo para comprender el momento presente, contrastarlo con la década de los 90 y visualizar las perspectivas de la cooperación con Centroamérica, el presente capítulo ofrece una visión panorámica que incluye tanto los rasgos promisorios como aquellos que no lo son.

### **1.1 El planteamiento de los bienes públicos globales**

Aunque se registran antecedentes más antiguos, los fundamentos analíticos de la teoría de los bienes públicos se atribuyen a Paul Samuelson, especialmente a partir de su artículo (1954) *The Pure Theory of Public Expenditure*.<sup>7</sup> Sin embargo, en su origen, el planteamiento se centró en los espacios nacionales y no fue sino hasta muy reciente que el campo de la teoría se extendió hacia el plano internacional. De hecho, puede afirmarse que la formulación de los bienes públicos globales constituye una de las innovaciones conceptuales contemporáneas más significativas en el campo de la cooperación internacional.

Un esquema de tal conceptualización es éste: los bienes y servicios requeridos por la sociedad son proporcionados por los agentes privados; sin embargo, hay una categoría de necesidades para las cuales estos agentes no disponen de los suficientes incentivos para cubrirlas, por lo que surgen problemas de suministro, denominados fallas del mercado. Los dos problemas principales que afectan la provisión de bienes

---

<sup>7</sup> Meghnad Desai, "Public Goods: A Historical Perspective" in Providing Global Public Goods, ed. Inge Kaul (New York: University Press, 2002).

públicos se conocen como el problema del pasajero gratuito (*free rider*) y el dilema del prisionero.<sup>8</sup>

Ante las dificultades de provisión es menester que esos bienes sean producidos mediante una acción colectiva. La solución del problema, a nivel nacional, frecuentemente era encargada al Estado, pero en el análisis a escala internacional se registraba un vacío. La respuesta que se ha planteado ante el mismo es precisamente la teoría de los bienes públicos globales. El razonamiento que subyace al planteamiento es el siguiente: la globalización, al ampliar e intensificar la interconexión entre las economías nacionales, da lugar también a situaciones que demandan la provisión de bienes públicos, esta vez a escala internacional.

Kaul, Grunberg y Stern -que se encuentran entre los exponentes más destacados de esta teoría- definen los bienes públicos globales como “un bien o servicio que trae beneficios que son vigorosamente universales, en términos de países (cubriendo a más de un grupo de países), personas (involucrando a varios grupos poblacionales, preferentemente a todos) y generaciones (extendiéndose a las futuras, o al menos respondiendo a las necesidades de las generaciones actuales sin detrimento de las opciones de desarrollo para las generaciones futuras)”.<sup>9</sup>

La elaboración conceptual, someramente expuesta, podría considerarse solamente como una construcción académica; sin embargo, en muy corto tiempo ha adquirido mayoría de edad en los debates internacionales sobre la cooperación al desarrollo; y no sólo eso: además de Naciones Unidas, el Comité de Desarrollo (FMI - Banco Mundial) ha incorporado el tema a su agenda y, con ello, ha incursionado ya en los niveles institucionales y operacionales.<sup>10</sup> También en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo se ha comenzado a realizar estudios y a publicar trabajos sobre esta nueva categoría.

El planteamiento encierra varias implicaciones que tienen importantes consecuencias prácticas. La primera de ellas es la identificación de los bienes públicos globales. A ese respecto, el Comité de Desarrollo

---

<sup>8</sup> *Free rider*: alguien que disfruta de un bien (público) sin pagar por ello. Debido a que es difícil impedir que alguien utilice un bien puramente público, los que se benefician de él tienen el incentivo de no pagarlo, es decir, de ser pasajeros gratuitos. Dilema del prisionero: una situación en que la búsqueda independiente del interés propio de dos actores desmejora la suerte de ambos.

<sup>9</sup> Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern, Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el Siglo XXI. (México: Oxford University, 2001).

<sup>10</sup> Entre otros, pueden citarse:

...Interamerican Development Bank. Integration and Regional Programs Department. Marco Ferroni. “Regional Public Goods”. November 2001.

...Comité para el Desarrollo. “Reducción de la pobreza y Bienes Públicos Mundiales: Informe de situación”. Washington, Abril 2001.

determinó cuatro funciones de los mismos: facilitar el movimiento internacional de bienes, servicios y factores de producción; fomentar una amplia inclusión de la población pobre en los beneficios de la globalización y aliviar graves problemas económicos y sociales, como la transmisión de enfermedades y las consecuencias de los conflictos; conservar y proteger el medio ambiente; y generar y compartir conocimientos de importancia para el desarrollo.<sup>11</sup> Por su parte, en la ODS (*Office of Development Studies*) del PNUD se ha identificado, entre otros, los siguientes bienes públicos globales: equidad y justicia; eficiencia del mercado; medio ambiente y patrimonio cultural; salud; paz y seguridad.

Como puede observarse, los contenidos difieren y con ello se corre el peligro de llegar a uno de dos extremos: restringir excesivamente los alcances o adaptarlo en función de intereses específicos, o bien adoptar un concepto de tan amplia cobertura que al final derive en una noción banal, sin mayores consecuencias reales.

Un segundo punto de debate se refiere a quién provee los bienes públicos globales, ante la ausencia a nivel internacional de una entidad que haga las veces del Estado. Este punto conduce al tema del financiamiento de los bienes públicos globales: la cuestión clave es si se trata de recursos competitivos o de recursos complementarios a la AOD.

El punto no es de poca monta. Estimaciones del Banco Mundial indican que a mediados de la década de los 90 aproximadamente el 30% del total de los US\$ 55 mil millones destinados a la AOD fue asignado directa o indirectamente a los bienes públicos globales; es decir, los donantes también fueron beneficiarios directos o indirectos de la utilización de esos recursos. Dicho de otro modo, es cuestionable si se está produciendo una transferencia neta de recursos desde los países en desarrollo por este concepto.

El otro punto de interés se refiere a los bienes públicos regionales, concebidos como aquellos que sólo pueden proporcionarse de un modo eficaz en el ámbito de una región (definida como una agrupación de países vecinos). Las elaboraciones sobre esta categoría específica todavía son escasas por lo que resulta necesario profundizar en la misma debido a las oportunidades que representa para los países centroamericanos.

---

<sup>11</sup> Comité de Desarrollo. Comunicado. Septiembre del 2000.

## **1.2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Consagrados durante la Cumbre del Milenio (septiembre del 2000), concretamente en la Declaración del Milenio, los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio se han transformado en la cartilla de uso universal en materia de esfuerzos y compromisos internacionales sobre la problemática del desarrollo en general, y del financiamiento en particular. Si bien conllevan el riesgo de convertir en fetiches, mediante metas cuantitativas, los desafíos del Desarrollo Humano Sostenible, representan un notable progreso en la medida en que los compromisos y logros son ahora objeto de medición y seguimiento sistemático.

Una revisión somera de estos objetivos pone de manifiesto que tal denominación resulta excesiva si se contrasta los alcances de los mismos con los contenidos que se han venido atribuyendo al concepto de desarrollo. En realidad, el marco se reduce a un conjunto de dimensiones principalmente de carácter social (en especial salud y educación). Aun cuando debe reconocerse que la totalidad, o casi totalidad, de estas dimensiones se encuentra asociada a lo que suele entenderse como desarrollo, particularmente al paradigma del Desarrollo Humano Sostenible (en unos casos como resultado de avances, en otros como condición para avanzar), también hay que reconocer que todavía hay que agotar concepciones conservadoras sobre el mismo.

No obstante, es justo reconocer los méritos. El primero de ellos es haber generado un consenso global y haberse constituido en una plataforma de orientación para los esfuerzos de desarrollo, particularmente para la cooperación internacional. En segundo lugar, es indudable que desempeñan un papel movilizador de voluntades y acciones. Ambos son méritos que, en el escenario actual, superan con amplitud las carencias que el planteamiento pueda tener. La Cumbre Social, la Cumbre de Monterrey, la Cumbre de Johannesburgo, la OCDE, el Banco Mundial, el FMI, para citar espacios destacados, han hecho suyos estos objetivos.

Con todo y la legitimidad internacional alcanzada, surgen dudas acerca de la posibilidad del cumplimiento de las metas en los plazos previstos. Entre otros argumentos puede mencionarse la tendencia descendente de la cooperación al desarrollo, tanto en términos absolutos como en términos relativos (porcentaje respecto del PIB de los donantes). Si consideramos que tanto el Banco Mundial como la UNCTAD y el Informe Zedillo<sup>12</sup> estiman que para alcanzar los mencionados objetivos serán necesarios aproximadamente 50 mil millones de dólares adicionales por

---

<sup>12</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Informe del Grupo de Alto Nivel para la Financiación al Desarrollo (New York: Documento No. A/55/1000, Junio 2001).

año, la magnitud de las dificultades en el orden cuantitativo resultan patentes.

En conclusión, dada la magnitud de los obstáculos a afrontar, una postura de escepticismo no carece de base. Seguramente algunos objetivos estarán más al alcance que otros y posiblemente podrá avanzarse en todos; sin embargo, el propósito primario de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, que de alguna manera encierra a la mayor parte de las metas, difícilmente podrá alcanzarse mientras persistan las realidades y tendencias actuales de la economía mundial, salvo que se logre como resultado de ejercicios estadísticos o por comportamientos espectaculares de países con mayor población, como en el caso de China. Sin embargo, ese escepticismo en lugar de desalentar debería convertirse en un motivo para intensificar los esfuerzos a nivel nacional y para presionar a nivel internacional sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países donantes.

En el caso de Centroamérica, dadas las realidades actuales, puede anticiparse que los resultados serán desiguales debido a los distintos puntos de partida de cada país. Además, si consideramos las tendencias recientes, es posible prever que algunas metas puedan alcanzarse, gracias especialmente a que se registran indicadores que resultan favorables al compararse con los de otros países en desarrollo; tales son los casos de escolaridad, enfermedades transmisibles, mortalidad infantil, entre otros.

### **1.3 El Consenso de Monterrey**

Con la participación de 50 Jefes de Estado o de Gobierno y la asistencia de alrededor de 200 ministros en representación de más de 150 países, y después de un laborioso proceso preparatorio iniciado en el año 1998, se llevó a cabo en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo del 2002, la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, conocida también como Cumbre de Monterrey. A la par de la reunión gubernamental se efectuaron otros eventos: el Foro de Organizaciones No Gubernamentales, el Foro Empresarial Internacional y el Foro de Parlamentarios.

Además de la presencia empresarial, una de las características a destacar del proceso preparatorio y de la realización de este evento internacional fue la participación activa, junto a las organizaciones de Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional,<sup>13</sup> el Banco Mundial

---

<sup>13</sup> “El FMI estima que las actividades en torno a la financiación del desarrollo pueden contribuir de manera importante al desarrollo económico y la reducción de la pobreza al coordinarse los enfoques de diversas entidades interesadas, que cooperan basándose en

y la Organización Mundial de Comercio, entidades que se habían mantenido al margen en otras conferencias internacionales y cumbres mundiales celebradas en el seno de Naciones Unidas.

Durante el proceso preparatorio se elaboraron y publicaron diversos estudios e informes que en buena medida reflejan el estado actual del debate sobre los desafíos que afrontan los países en desarrollo como consecuencia de la globalización, así como las vías para superarlos, en particular en materia de financiamiento para el desarrollo.<sup>14</sup>

Es indudable que la realización de un evento de estas magnitudes constituye un hito y una contribución decisiva para situar el tema del financiamiento para el desarrollo en un lugar destacado de la agenda internacional.

Como resultado de esta conferencia se adoptó el Consenso de Monterrey.<sup>15</sup> El hecho que este documento fuera aprobado con la presencia significativa de Jefes de Estado le confiere alta legitimidad así como un perfil político, convirtiéndolo en un referente fundamental para los contenidos, negociaciones e iniciativas de la cooperación internacional para el desarrollo.

Es natural que el documento utilice la tradicional retórica diplomática; sin embargo, más allá de esto posee la virtud de sintetizar los enfoques prevalecientes a nivel oficial sobre los principales problemas del desarrollo. Tal vez una de las novedades que presenta es la colocación del tema del financiamiento internacional como una dimensión en relación de interdependencia con las de los problemas y soluciones en materia de desarrollo: “Es indispensable adoptar un enfoque integral con respecto a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos, relacionados entre sí, de la financiación para el desarrollo...”.

En concreto, este consenso vincula el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo a la movilización de recursos financieros nacionales y de recursos internacionales privados, particularmente de la inversión extranjera directa. Por otra parte, se sitúa la cooperación en relación con la problemática del comercio

---

sus atribuciones específicas...”. En FMI, ficha técnica “El papel del FMI en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo. Agosto, 2001”.

<sup>14</sup> Algunos de estos documentos son: el “Informe Zedillo”, preparado por un grupo de alto nivel encabezado por el Expresidente de México; “Crecer con Estabilidad. El financiamiento del Desarrollo en el nuevo contexto internacional”, preparado por la CEPAL; el Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (New York, A/Conf.198-11, 2002).

internacional que afecta a los países en desarrollo, la deuda externa y la reforma de la arquitectura financiera internacional.

Por supuesto, así como ocurre con la casi totalidad de las declaraciones internacionales, el principal desafío está en el cumplimiento de los compromisos contraídos. A este respecto, un indicador favorable es que en el seno de Naciones Unidas se haya dispuesto mecanismos de seguimiento, coordinados con los de seguimiento de los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tales mecanismos incluyen, esta vez, la participación de otras organizaciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial. En este sentido, fue un indicio alentador que el Comité de Desarrollo (FMI - Banco Mundial) incorporara en su agenda el examen de los avances en la aplicación del Consenso.<sup>16</sup> Sobra decir que llevar a la práctica los compromisos también supone por parte de los países en desarrollo y, por lógica, los países centroamericanos, una atención permanente a fin de mantener la vigencia de los compromisos y tratar de traducirlos a sus realidades nacionales y a diálogos específicos y negociaciones con la comunidad de donantes.

#### **1.4 Recuperación de la credibilidad de la AOD**

Como resultado de un conjunto de factores de diverso orden, político, ideológico y económico, la AOD se vio sometida a críticas crecientes y a una erosión de su legitimidad y credibilidad, principalmente en la década de los 80 y en la primera parte de la de los 90. Los argumentos variaban desde aquellos que afirmaban que la AOD distorsionaba la correcta asignación de los recursos y en consecuencia afectaba el funcionamiento del mercado, generando ineficiencias, pasando por los que declaraban que era posible salir del subdesarrollo sin ayuda externa tal como lo demostraban algunos países asiáticos, hasta llegar a los que esgrimían la existencia de una fatiga de los donantes.

En años recientes diversas evidencias han conducido a la opinión de que se está ante una franca recuperación de la credibilidad de la ayuda. Dos indicios lo confirman: el cambio en la opinión pública de los países desarrollados, señalada por algunos como uno de los orígenes de la fatiga, y las orientaciones favorables de algunos estudios.

Apelamos a lo escrito por McDonnell y Solignac, del Centro de Desarrollo de la OCDE,<sup>17</sup> quienes exponen “¿La disminución observada en los niveles de AOD refleja una oposición deliberada de los votantes en los

---

<sup>16</sup> Comité para el Desarrollo. DC2002-0021/Rev1. “Informe de Situación sobre la Implementación del Consenso de Monterrey”. - Septiembre del 2002.

<sup>17</sup> Ida McDonnell y Henri-Bernard Solignac, “La opinión pública, una aliada en la ayuda para el desarrollo”, Capítulos del SELA 64 (abril 2002).

países de la OCDE? Definitivamente no. Las investigaciones, de hecho, señalan que no hay una clara evidencia de cansancio respecto a la ayuda entre el público en general y que no parece existir la supuesta correlación positiva entre el nivel de apoyo público y los cambios en la AOD. En general, el respaldo público todavía es alto y no cambió en el período 1999-2000. El apoyo general promedio en 10 países de la OCDE es 78.3%, cifra que no ha variado significativamente de la dada a conocer en un informe del PNUD que indicó un promedio de 79 por ciento de apoyo público en los países de la OCDE en el período 1995-1996.”

El otro indicio puede notarse en varios e influyentes estudios, de los cuales tal vez los de mayor resonancia son los publicados por el Banco Mundial. Así, la serie formada por *Assesing Aid, Aid and Reform in Africa* y, finalmente, *The Role and Effectiveness of Development Assistance*, conforma un continuum en el que progresivamente se avanza hacia una mejor valoración de la eficacia de la AOD.

A título de ilustración se cita algunas de las aseveraciones contenidas en la última de las publicaciones mencionadas: “La ayuda extranjera se está convirtiendo cada vez más en agente catalizador del cambio, pues permite a los pobres aumentar sus ingresos, vivir más tiempo y llevar una vida más saludable y productiva. Gracias a la mejor distribución observada desde el fin de la guerra fría, la ayuda es, actualmente, más eficaz que nunca para reducir la pobreza”. O bien, “En cada instancia, el estudio presenta pruebas convincentes de que la asistencia extranjera es una herramienta cada vez más efectiva para reducir la pobreza y crear un mundo más inclusivo”.<sup>18</sup>

Resulta claro que juicios como estos evidencian una valoración positiva de la AOD.

## **1.5 Nuevos referentes, nuevos actores, nuevas iniciativas**

Como parte del proceso de renovación al que se ha aludido, es pertinente anotar que gradualmente se ha configurado un nuevo marco de referencia, cada vez más compartido, tanto en materia de métodos como de enfoques.

Los temas del ambiente, género, participación ciudadana y desarrollo local, constituyen ahora ejes que atraviesan casi toda iniciativa de cooperación. Por otra parte, los temas de gobernabilidad democrática, transparencia, respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho, se han incorporado a la nueva escala de valores que sirven de fondo al proceso. También se ha producido una convergencia en el plano

---

<sup>18</sup> World Bank, [The Role and Effectiveness of Development Assistance](#), Sitio Internet del Banco Mundial.

metodológico: el enfoque de marco lógico, los criterios para la sostenibilidad y renovados instrumentos de evaluación, son los tópicos que más resaltan.

Debe hacerse una mención especial respecto al protagonismo alcanzado por las organizaciones no gubernamentales (ONG's). En el caso de las originarias de los países donantes, éstas cumplen un importante papel como entidades de gestión, movilización, transferencia y aplicación de recursos para el desarrollo, y también como mecanismos de presión en sus propios países. En el caso de las ONG's locales, además de su papel creciente como interlocutoras en el campo del desarrollo nacional, también desempeñan, cada vez más, tareas de ejecución directa de proyectos, compitiendo con éxito frente a las entidades ejecutoras oficiales.

En este mismo apartado cabe citar el conjunto de iniciativas diseñadas para enfrentar problemas que afectan a los países pobres y que se encuentran estrechamente relacionadas con la AOD; tal es el caso de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC); el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), implementado por el FMI en sustitución del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF); el Marco Integral de Desarrollo, del Banco Mundial; y las Estrategias de Reducción de la Pobreza, promovidas por el Fondo y el Banco. Todas estas iniciativas constituyen componentes del escenario que se está configurando y que vale la pena subrayar.

## **1.6 Realidades económicas internacionales y AOD**

Tal como se expresó, la AOD es una variable que se encuentra condicionada por otros factores pertenecientes a un contexto más amplio, tales como los económicos y políticos; en este apartado se enfocarán los factores económicos. Como podrá constatarse, las tendencias que se presentarán son contrarias a la atmósfera favorable para el despliegue de la AOD. Será durante el curso de los próximos años que se establecerá, con hechos, si efectivamente la AOD ha trascendido a una nueva etapa.

En particular se abordará los siguientes temas: las corrientes reales de ayuda, comercio internacional y deuda externa.

### **1.6.1 Tendencia declinante de los flujos hacia los países en desarrollo**

En contraste con los signos alentadores anteriormente expuestos, las cifras sobre el financiamiento internacional al desarrollo siguen mostrando la tendencia descendente que despuntó a inicios de la década de los 90.

De acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, “La AOD se redujo drásticamente en los años noventa tras el fin de la guerra fría<sup>19</sup> y se recuperó durante un breve período ante la crisis financiera de Asia Oriental en 1997, para volver a caer en los dos últimos años. En 2001, el total de AOD en dólares ajustados para tener en cuenta la inflación fue un 20% inferior al nivel de 1990”.<sup>20</sup> En términos absolutos, la cifra estimada para el 2001 se situó en 36 mil millones de dólares (que no incluye los montos correspondientes a asistencia técnica).

Aún más, en el tradicional estudio que el FMI y el Banco Mundial presentan al Comité de Desarrollo<sup>21</sup> se constata que las corrientes privadas de recursos transferidos hacia los países en desarrollo mediante créditos, inversiones extranjeras directas e inversiones de portafolio, disminuyeron en el 2001, por quinto año consecutivo, situándose en aproximadamente 145 mil millones de dólares por debajo de la cifra alcanzada en 1997. Los créditos privados también disminuyeron, mientras las Inversiones Extranjeras Directas (IEDs) fueron menores a las de 1999, aunque siguen representando la principal fuente de financiamiento para el desarrollo. En otras palabras, no es por la vía de la asistencia oficial ni por la de las corrientes privadas que se está canalizando flujos adecuados de financiamiento hacia los países en vías de desarrollo.

El informe citado detalla que el monto de la asistencia bajó de US\$ 53.700 millones en el 2000 a US\$ 51.400 (sumando asistencia financiera y asistencia técnica), esto es, una reducción del 1.4%, a precios constantes. Igualmente, el porcentaje del ingreso nacional bruto de los miembros del CAD se mantuvo al nivel del 2000: 0,22%.

La principal causa de la disminución fue la reducción de la AOD proveniente de Japón, que se contrajo casi US\$ 4.000 millones. Por el contrario, la AOD proveniente de Estados Unidos aumentó US\$ 900

---

<sup>19</sup> Lo que significa que el optimismo generado por la posibilidad de que fluyeran dividendos de la paz, al final no encontró respaldo en los hechos.

<sup>20</sup> Banco Mundial. Comunicado de prensa No. 2002/225/S. Sitio Internet.

<sup>21</sup> Development Committee (FMI, BM). “Recent Trends in the transfer of resources to developing countries”. Agosto 2002.

millones, aunque debe subrayarse que buena parte de dicha cantidad correspondió al desembolso otorgado a Pakistán (US\$ 600 millones).

También es importante mencionar que los países del G-7 redujeron, en conjunto, sus transferencias de AOD en un 3%, hasta llegar al 0,18% del respectivo ingreso nacional bruto. En contraste, la AOD proveniente de economías más pequeñas aumentó un 4% en cifras reales, hasta llegar al 0,46% del ingreso nacional bruto de los mismos. Dinamarca siguió siendo el único país miembro del CAD cuya AOD superó el 1% del ingreso nacional, en tanto que Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia suministraron, por concepto de AOD, más del 0,75% del ingreso nacional. La relación entre la AOD y el ingreso nacional fue inferior al 0,4% en los restantes miembros del CAD. A Estados Unidos le correspondió el coeficiente más bajo (0,11%), según el mismo documento.

Los datos anteriores refuerzan la tendencia registrada a lo largo de la década de los 90. Expresada como proporción del PNB de los donantes, la asistencia se redujo de 0,33% en 1990 a 0,22% en el 2000. Sólo cinco países donantes alcanzaron el objetivo de las Naciones Unidas (0,7% del PNB).

### **1.6.2 Deuda externa y transferencia inversa de recursos**

En adición a las cifras anteriores habría que referirse a la llamada transferencia inversa de recursos; esto es, los flujos financieros que en distintos conceptos se transfieren desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados. Bastará referirse a dos ejemplos de ellos. Primero, el pago de intereses: de acuerdo a información oficial,<sup>22</sup> el pago de intereses pasó de US\$ 100.8 miles de millones en 1995 a US\$ 122.2 miles de millones en el 2001, lo cual en porcentaje representa un crecimiento mayor al 20% en cinco años.

El otro ejemplo se refiere a la repatriación de utilidades provenientes de la IED. De acuerdo al mismo Fondo, las repatriaciones de utilidades han crecido en forma sostenida, contando a partir de 1995, año en que se situaron en US\$ 26.5 miles de millones, hasta llegar en el 2001 a US\$ 55.3 miles de millones. O sea, se multiplicaron por dos en un lustro. Esta última cifra, por ejemplo, es mayor que el monto total de la AOD transferida en el mismo año.

---

<sup>22</sup> Development Committee (FMI, BM). Recent trends in the transfer of resources to developing countries. Agosto 2002

### **1.6.3 Comercio internacional y AOD**

En un documento publicado por el Fondo Monetario Internacional<sup>23</sup> se presenta una radiografía elocuente de las relaciones entre comercio y ayuda. A continuación se extrae un conjunto de párrafos que hacen innecesario cualquier comentario:

“Un enfoque coherente de desarrollo y comercio exterior requiere políticas comerciales que generen oportunidades de mercado para los países en desarrollo y políticas de desarrollo que les permitan aprovecharlas.”

En el mismo documento se lee: “La asistencia oficial para el desarrollo otorgada en los últimos años ha ascendido, en total, a entre US\$ 50 mil millones y US\$ 60 mil millones al año. El alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME alcanzó los US\$ 1.400 millones en 2001. Pero la aplicación de políticas que distorsionan el comercio ha impedido la creación de ingresos muy superiores a esos montos. Se estima que los beneficios obtenidos mediante la eliminación de todas las barreras para el comercio de mercancías serían sustanciales: entre US\$ 250.000 millones y US\$ 680.000 millones al año, de los cuales la tercera parte iría a los países en desarrollo.

En algunos casos, las actuales políticas comerciales de los países industriales neutralizan directamente la eficacia de la ayuda. La inundación de los mercados con excedentes agrícolas –en forma de ayuda alimentaria que no es ayuda de emergencia o con subvenciones a la exportación- ha dañado la producción agrícola de varios países en desarrollo, algunos de los cuales habían sido protegidos mediante programas de asistencia. En otros casos, los máximos arancelarios y la escalada de aranceles malogran los esfuerzos de los países en desarrollo por diversificar sus exportaciones. Por esta razón, es crucial una mayor coherencia entre la asistencia y las políticas de comercio. En particular, la reducción o eliminación de los sesgos en contra de los productos de los países en desarrollo que existen en los regímenes agrícolas y de importación de los países industriales aumentaría la eficacia de la asistencia y el comercio como factores que promueven el desarrollo.

Las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo –tanto en los mercados de los países industriales como de otros países en desarrollo- afrontan mayores barreras que los productos de los países industriales. Estas barreras tienen diversas formas.

---

<sup>23</sup> Fondo Monetario Internacional, Mejorar el acceso a los mercados: Mayor coherencia entre la ayuda y el comercio exterior (Washington, marzo 2002).

Las medidas no arancelarias aumentan los obstáculos para los exportadores de los países en desarrollo y reducen la transparencia de las condiciones para el acceso a los mercados. El proteccionismo ha mostrado una tendencia a reaparecer, con nuevas formas, cuando los acuerdos multilaterales bloquean sus vías tradicionales. Las válvulas de escape preferidas han sido los correctivos al comercio y, en particular, las medidas *antidumping*. Prácticamente la mitad de las 499 investigaciones *antidumping* iniciadas por los países industriales entre 1995 y 2000 se focalizaron en países en desarrollo.

En conjunto, las medidas no arancelarias pueden aumentar considerablemente la incertidumbre sobre el acceso a los mercados: un mercado que parece accesible al momento de una inversión orientada a la exportación puede cerrarse si la actividad es demasiado exitosa...”

De la información anterior destaca la falta de congruencia entre los hechos y las declaraciones. Es evidente que, en caso de que prevalezcan las tendencias descritas, el *momentum* marcado por la positiva atmósfera recientemente creada a nivel internacional puede marchitarse sin dar paso a nuevas realidades. Esta posibilidad es válida para los países centroamericanos.

## **2. ¿Se puede evaluar el impacto de la AOD?**

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos centrales de la investigación es la evaluación del impacto de la cooperación hacia Centroamérica, a continuación se presenta una revisión de la literatura pertinente, principalmente acerca de la eficacia de la ayuda y de la misma evaluación.<sup>24</sup> Al final, a partir de estos antecedentes se genera un perfil para analizar la evolución de la cooperación en la subregión.

### **2.1 El debate sobre la eficacia de la AOD**

Existe una abundante literatura sobre la eficacia (*effectiveness*) y la evaluación del impacto de la AOD en los países en desarrollo. La razón es evidente: las posibles respuestas a este asunto determinan lo justificado -o injustificado- de la AOD. La gama de variables, dimensiones y relaciones que se examinan es amplia, aunque los análisis más

---

<sup>24</sup> El Glosario del DAC acerca de los principales términos de evaluación distingue entre *effectiveness* (medida agregada o juicio sobre el mérito o valor de una actividad, es decir, el grado al cual una intervención ha logrado, o se espera que logre, sus principales objetivos pertinentes de manera eficaz, en forma sostenible y con un impacto institucional positivo) e impacto (efectos de largo plazo positivos o negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no).

relevantes remiten a los efectos en materia de crecimiento, reforma o ajuste económicos y alivio de la pobreza. A la par se registran análisis enfocados en temas específicos: fortalecimiento institucional, dependencia de la AOD, gobernabilidad, desarrollo rural, por ejemplo.

Estrechamente relacionado con el tema de la eficacia, aunque distinto, se encuentra el de la evaluación del impacto; esto es, ¿cuáles son los cambios cuanti y cualitativos que se generan como resultado de la asistencia?

En ambos casos los resultados de las investigaciones empíricas son contradictorios y no permiten arribar a conclusiones sólidas.

Respecto a la eficacia, buena parte del debate reciente se ha centrado en los planteamientos de Burnside y Dollar<sup>25</sup> y, más propiamente, sobre la publicación *Assesing Aid*.<sup>26</sup> En resumen, estos autores argumentan que la ayuda es eficaz cuando se aplica en países con un marco normativo propicio y gestión económica racional. Se afirma que en estas condiciones un volumen de asistencia equivalente al 1% del PIB se traduce en una disminución de la pobreza del 1% y en una reducción similar de la mortalidad infantil. Además, la asistencia atrae la inversión privada a razón de casi 2 dólares por cada uno de ayuda. La consecuencia, desde el punto de vista de la toma de decisiones por parte de los donantes, es que la ayuda debe otorgarse a los países de bajo ingreso con buena gestión económica.

Un concepto asociado al planteamiento anterior -e igualmente debatido- es el de la fungibilidad de la ayuda: los fondos para proyectos no hacen aumentar el gasto en un sector más de lo que habría hecho una donación no destinada a fines específicos. De esta manera, la elección de sectores prioritarios, por muy pertinentes que sean, no garantiza que los recursos se estén utilizando correctamente, porque lo clave es la calidad de las políticas e instituciones y no la efectividad de proyectos particulares.

Dicho planteamiento ha recibido convalidaciones pero también cuestionamientos. Estos cuestionamientos abarcan las bases metodológicas, las conclusiones y también las implicaciones políticas. Así, José Antonio Alonso<sup>27</sup> elabora una crítica que se puede resumir en tres puntos: la crítica a la selección de las variables ("ni es indiscutible la

---

<sup>25</sup> Burnside, Craig and David Dollar, "Aid, Policies and Growth". Policy Research Working Paper 1777 (Washington: The World Bank, June 1997)

<sup>26</sup> World Bank, Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why (New York: Oxford University Press, 1998).

<sup>27</sup> José Antonio Alonso, "La eficacia de la ayuda: nuevos saberes y viejas manías", Instituciones y Desarrollo 5, (Diciembre 1999).

relación que tienen con el crecimiento las variables seleccionadas, ni están seleccionadas todas aquellas cuya influencia en el crecimiento parece más plausible"); la inconsistencia de la prueba empírica; y la atribución de responsabilidad sobre la eficacia de la ayuda solamente a los receptores de la misma, sin considerar las responsabilidades de los donantes.

Otro cuestionamiento de profundidad es el presentado por Lisa Chauvet y Patrick Guillaumont.<sup>28</sup> Los autores estudian 53 países -incluyendo a los cinco centroamericanos- en el período 1975-1999 y llegan a la conclusión de que la eficacia de la ayuda depende más de la vulnerabilidad estructural de la economía (shocks externos, deterioro de los términos de intercambio, etc.) y de la inestabilidad política, que de las políticas económicas. Una de las derivaciones del análisis es que una eficiente asignación de la asistencia no solamente debe considerar las políticas en aplicación, sino también un marco más amplio que incluya la vulnerabilidad del país y la situación política. Estos autores llegan a conclusiones más positivas en cuanto a los efectos de la ayuda y la conveniencia de su asignación aún a países que no estén aplicando buenas políticas.

Por su parte, Tsidi M. Tsikata<sup>29</sup> realiza una amplia revisión de la literatura generada en los últimos años y constata que los distintos estudios ofrecen evidencias contradictorias sobre el efecto de la asistencia en el crecimiento, al igual que sobre la inversión y el ahorro. En otras palabras, si bien reconoce que es muy difícil admitir la inexistencia de una relación entre ayuda e inversión, o entre ayuda y crecimiento, el problema surge en el intento de dar soporte empírico a esa relación. En otro orden, en el mismo trabajo de Tsikata, entre otras referencias, pueden destacarse dos de ellas: primera, los trabajos de Hadjimichael,<sup>30</sup> quien encuentra que hay un umbral a partir del cual la asistencia termina afectando negativamente el crecimiento. Ese umbral es estimado en una tasa del 25% del PIB. Y segunda, el hallazgo de que, mientras los flujos mundiales de ayuda declinaron a lo largo de la década de los 90, aumentó la dependencia de la ayuda por parte de numerosos países en desarrollo. Por ejemplo, la ayuda como proporción del PIB en estos países creció, como promedio, del 6 al 11%, en ese mismo período.

---

<sup>28</sup> Lisa Chauvet and Patrick Guillaumont, "Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability". Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, ABCDE-Europe, Towards propoor policies, Oslo, June 24-26 2002.

<sup>29</sup> Tsidi M, Tsikata, "Aid Effectiveness: A Survey of the Recent Empirical Literature" IMP Paper on Policy Analysis and Assessment. Washington, 1998.

<sup>30</sup> Ibid., 15

En cambio, Henrik Hansen y Finn Tarp<sup>31</sup> realizan un escrutinio de 3 generaciones de investigaciones y comprueban que la ayuda sí se encuentra positivamente relacionada con la inversión, el ahorro y el crecimiento económico.

En cuanto a los vínculos entre asistencia y reforma económica, el Banco Mundial promovió un revelador estudio<sup>32</sup> concentrado en 10 países africanos, apoyándose en las aportaciones de expertos independientes pero bajo términos de referencia comunes. Todos los países seleccionados recibieron cuantiosos montos de recursos externos por décadas y todos aplicaron programas de ajuste estructural con dinero de instituciones multilaterales financieras; sin embargo, los resultados fueron marcadamente dispares. Uno de los pocos aspectos identificados de manera compartida es que la asistencia no es un determinante primario de la calidad de las políticas macroeconómicas.

La discusión sobre el efecto de la asistencia en la reducción de la pobreza sigue un curso parecido. Por ejemplo, Svensson,<sup>33</sup> utilizando variables tales como la tasa de supervivencia infantil, matrícula escolar, esperanza de vida, como funciones de la ayuda, encontró que ésta no mostraba una incidencia significativa en ninguna de las ecuaciones utilizadas; en contraste, los términos de intercambio mostraban un claro impacto negativo sobre las variables sociales.

Una propuesta interesante es la de David Roland-Holst y Finn Tarp.<sup>34</sup> Ellos parten de la consideración de que la literatura sobre la eficacia de la ayuda y, por extensión, la política de la ayuda, se ha concentrado excesivamente en criterios de desempeño y resultados globales. Cuando se aplican estas evaluaciones se corre el riesgo de que la ayuda sea politizada y asignada ineficientemente. Aseveran que la asistencia constituye una relación que es de naturaleza esencialmente microeconómica. Siendo que la correlación de los macro resultados con las condiciones materiales de vida en los países en desarrollo, específicamente la pobreza, es un fenómeno microeconómico, para mejorar la eficacia de la ayuda debe adoptarse un enfoque microeconómico.

---

<sup>31</sup> Henrik Hansen and Finn Tarp, "Aid Effectiveness Disputed". Journal of International Development 12 (2000)

<sup>32</sup> The World Bank, Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies (Washington: 2001).

<sup>33</sup> Jakob Svensson, "When is Foreign Aid Policy Credible?" World Bank Policy Research. Working Paper No. 1740, 1997.

<sup>34</sup> David Roland-Holst and Finn Tarp, "New Perspectives on Aid Effectiveness". Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, June 24-26, Oslo, Norway (ABCDE-Europe 2002).

## 2.2 La evaluación del impacto

Si las elaboraciones son abundantes sobre la *effectiveness*, otro tanto ocurre con la evaluación del impacto. En este caso, por encima de los trabajos académicos, tal vez el ejercicio más concluyente es el que realizaron los propios expertos oficiales de los donantes -bilaterales y multilaterales- quienes se reunieron, en el marco del CAD, en un taller celebrado en Viena, en 1999.

El ejercicio se centró en compartir visiones y experiencias sobre la evaluación de la eficacia de la modalidad de asistencia conocida como *Country Programme*, de uso frecuente por parte de los donantes como mecanismo para incorporar la ayuda en una dimensión estratégica hacia el país receptor. Con variaciones, estos documentos usualmente comprenden una visión diagnóstica sobre las realidades y desafíos del país beneficiario, y una definición de objetivos, principios, áreas de concentración e instrumentos operacionales. Los resultados del taller se articulan con un estudio de base presentado durante el evento.<sup>35</sup>

Evidentemente, la evaluación de un *Country Programme* es el tipo de ejercicio que más semejanzas guarda con el propósito básico de la presente investigación; es decir, el de la evaluación de la AOD hacia Centroamérica; por tal razón se extrae las principales enseñanzas obtenidas en el taller citado con el objetivo de adoptarlas como referentes.

Las principales apreciaciones presentadas en el taller<sup>36</sup> se resumen a continuación:

- El estudio del impacto implica identificar el cambio, establecer la conexión causal (atribución) entre éste y la asistencia, y medir la magnitud de ese cambio. El análisis del impacto es uno de los mayores desafíos de toda evaluación. A nivel de proyectos o programas hay un grado razonable de certeza en la identificación y atribución, pero en el caso del CPE (*Country Programme Evaluation*) se trata de un tema particularmente problemático.
- Los cambios son resultado de numerosas y diversas variables las cuales son difícilmente identificables. La ayuda generalmente no tiene una influencia central en el cambio: tendencias y shocks en la economía, las capacidades del beneficiario y otros factores claves, no relacionados con la ayuda, pueden explicar el cambio. Esta

---

<sup>35</sup> Tim Conway and Simon Maxwell, "Country programme evaluation: a state of the art review". Informe del Taller DAC sobre Evaluación. Viena, 1999.

<sup>36</sup> DAC-OECD, " Report from the Country Programme Evaluation Workshop". Viena, 11-12 march 1999.

interacción entre varias causas y efectos convierte la tarea en algo extremadamente complejo.

- La atribución y medición del cambio se dificulta aún más si se acepta la noción de fungibilidad de la ayuda. De conformidad con esta noción el resultado de los proyectos no revela el verdadero efecto de la AOD ya que el financiamiento de proyectos no hace más que expandir la capacidad del gobierno para llevar adelante tareas adicionales.
- Si el impacto no puede ser establecido científicamente a nivel de país o no puede ser medido de manera precisa, sí puede al menos ser estimado o descrito "*by postulating and testing logical linkages between aid activities and observed changes*".
- En general, los criterios de evaluación aplicables a los proyectos y programas (pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad) pueden extenderse a las evaluaciones de los *Country Programmes*; sin embargo, hay otros criterios adicionales como los de consistencia, definida como el grado de complementariedad entre los componentes de un CP, y la coherencia, descrita como la complementariedad entre el CP y otros aspectos de las relaciones entre el donante y receptor, tales como las relaciones diplomáticas y comerciales.
- Si no es posible medir o precisar con detalle los complejos efectos de la ayuda (positiva o negativa, intencional o no intencional, a corto o largo plazo), sí es posible obtener "*some reasonably good impressions of impact: a qualitative, indicative, reasoned statement about the links that are seen to exist between aid and observed changes*".

Los apartados anteriores ponen de relieve los límites y restricciones de un ejercicio de evaluación del impacto de la AOD, refiriéndose a un mecanismo específico de cooperación, como lo son los *Country Programme*, que comprenden un país donante y un país receptor. Con mayor razón, las prevenciones son aplicables a un ejercicio que incluye a la vez varios países y varios donantes, como es el caso objeto de la presente investigación.

Consecuentemente a lo anterior y teniendo en cuenta además la escasez de información pertinente y de recursos suficientes,<sup>37</sup> los alcances y contenido de los capítulos subsiguientes están configurados y determinados por la directriz sintetizada en la frase "*postulating and testing logical linkages between aid activities and observed changes*".

En este marco, como parámetros de evaluación se utilizan los siguientes:

---

<sup>37</sup> Algunas estimaciones establecen el costo aproximado de la evaluación de un *Country Programme* en un mínimo de 200 mil dólares.

- Tendencias cuantitativas de los flujos, fuentes y áreas de concentración, asociándolos a eventos políticos y naturales en los propios países centroamericanos.
- Intensidad. Para referirse a la proporcionalidad de la asistencia respecto de determinados agregados económicos, en este caso el PIB y la AOD per cápita.
- Dependencia de la ayuda, utilizando principalmente las razones aplicadas por el Banco Mundial (AOD como porcentaje de la formación bruta de capital y como porcentaje de las importaciones de bienes y servicios).
- La pertinencia, definida como una apreciación de la correspondencia de orden global entre las asignaciones de la asistencia y las realidades del país receptor.
- Impacto, en términos globales, cuando sea posible y ateniéndose más a la observación y a la identificación de enlaces lógicos que a la demostración formalizada.

### **3. Un examen de la AOD para Centroamérica**

El objetivo fundamental del presente capítulo es analizar las tendencias e impacto de la AOD para Centroamérica en la década de los 90, como uno de los requisitos para saber qué esperar en el futuro. El análisis se desagrega en dos planos: el regional y el individual, país por país.

A nivel regional se utiliza una base estadística común para favorecer la comparación. Principalmente se considera las magnitudes de los flujos, las variaciones en el tiempo, el perfil de los donantes y las modalidades de ayuda (crédito o donación).

En el plano individual, el análisis se concentra en Guatemala, Honduras y Nicaragua, por tratarse de los mayores receptores de cooperación y donde la AOD desempeña un papel más significativo. Los casos de Costa Rica y El Salvador son tratados de manera más descriptiva, ya que en la década de los 90 el impacto de los recursos externos en estos dos países fue más bien marginal, a diferencia de lo ocurrido en la década de los 80.

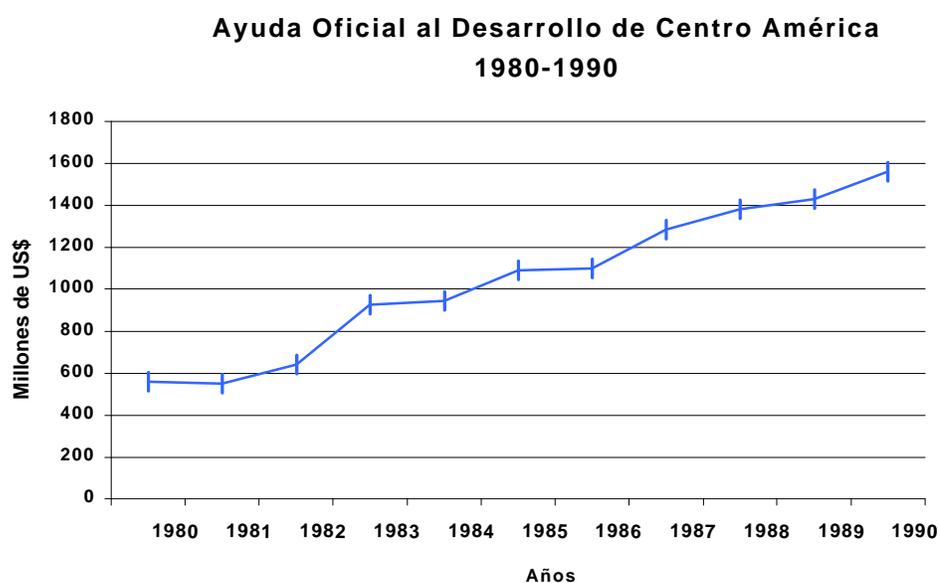
Para visualizar de mejor manera la evolución durante los 90, se comienza con una breve descripción de la década de los 80.

#### **3.1 Una visita a los 80**

La aguda crisis política, económica y social que padeció Centroamérica en esta década también incidió en la dinámica de la AOD. En efecto, viejos y nuevos actores internacionales con intereses en el área

convirtieron la asistencia económica, en el contexto de la confrontación prevaleciente en ese momento, en un instrumento más de la misma. Estados Unidos, los Estados miembros de la Unión Europea y los países del entonces campo socialista, y aun los países latinoamericanos, disfrazaron sus pretensiones políticas con el status de donantes.

De esta manera, la década de los 80 representa para Centroamérica una etapa de progresión sostenida en los volúmenes de cooperación externa. De hecho, los flujos prácticamente se triplican al pasar de US\$ 558 millones de dólares en 1981 a un máximo de US\$ 1,561 millones en 1990;<sup>38</sup> este monto no incluye los montos percibidos por Nicaragua provenientes de los países de la órbita socialista.



Gráfica No. 1

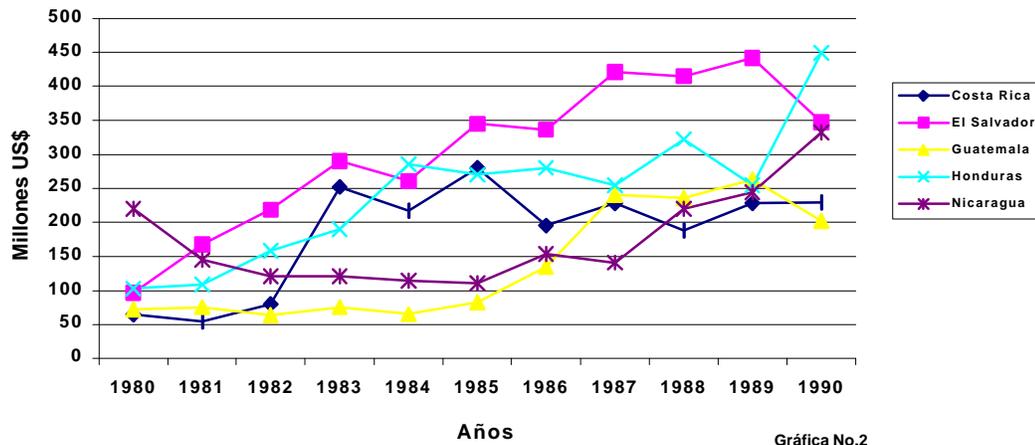
Algunas características específicas de este período son las siguientes:

- El mayor receptor de asistencia financiera externa fue El Salvador, seguido de Honduras y Costa Rica, bastante alejados éstos, durante la primera mitad de la década, de Guatemala y Nicaragua, que fueron los menos favorecidos; no obstante, los flujos dirigidos a estos dos países cobran mayor dinamismo a partir de la segunda mitad de la década.

---

<sup>38</sup> Todas las cifras relativas a la AOD presentadas en este apartado tienen su origen en la base de datos International Development Statistics (DAC/OCDE).

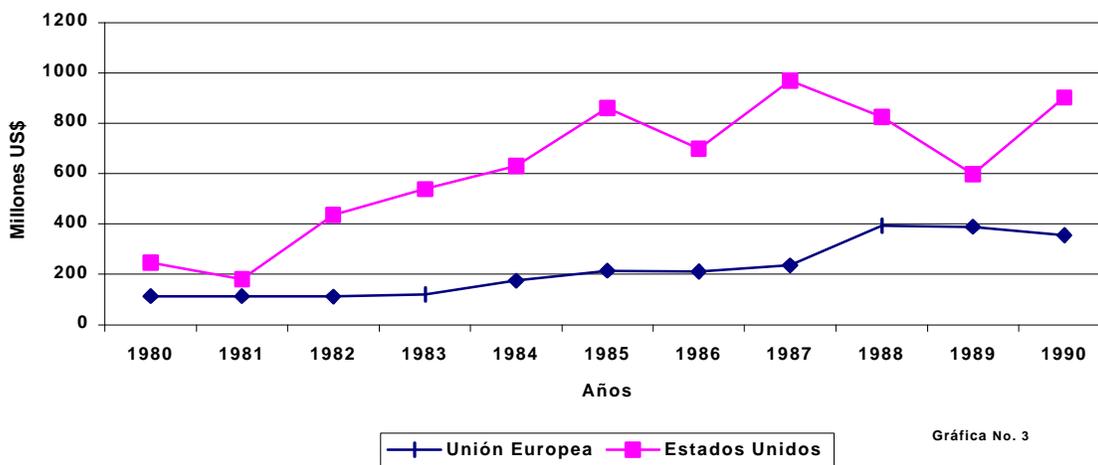
### Ayuda Oficial al Desarrollo por país 1980-1990



- La cooperación estadounidense adquiere un papel preponderante. En 1980 ascendió a US\$ 245.3 millones, se mantiene por encima de los US\$ 500 millones anuales a partir de 1983, hasta llegar a un máximo de US\$ 971.47 millones en 1987 (más del 75% de la cooperación que llegó ese año a la subregión).
- Se intensifica la cooperación comunitaria europea, la cual ascendía en 1980 a US\$ 114.7 millones, creciendo en forma sostenida hasta situarse en un máximo de US\$ 392.7 millones en 1988; es decir, se triplica en el período. Este dinamismo en materia de cooperación está acompañado de una mayor gravitación política en apoyo a distintas iniciativas de paz y, principalmente, al impulso del Diálogo de San José (mecanismo de interlocución, a nivel de ministros de relaciones exteriores, entre los miembros de la Comunidad Europea y los países centroamericanos).
- La motivación de la cooperación es esencialmente política. La distribución por país de la asistencia estadounidense es elocuente: Nicaragua, entre 1983 y 1989, deja de ser receptor de tal cooperación. En contraste, Nicaragua es, para los Estados miembros de la Unión Europea, el destino privilegiado de su cooperación hacia Centroamérica, a pesar del bloqueo estadounidense. De hecho, es a partir del bloqueo cuando la tendencia creciente de la cooperación comunitaria europea hacia Nicaragua se acelera: entre 1985 y 1989 ; es decir, en menos de cinco años dicha cooperación se triplicó, pasando de US\$ 53.45

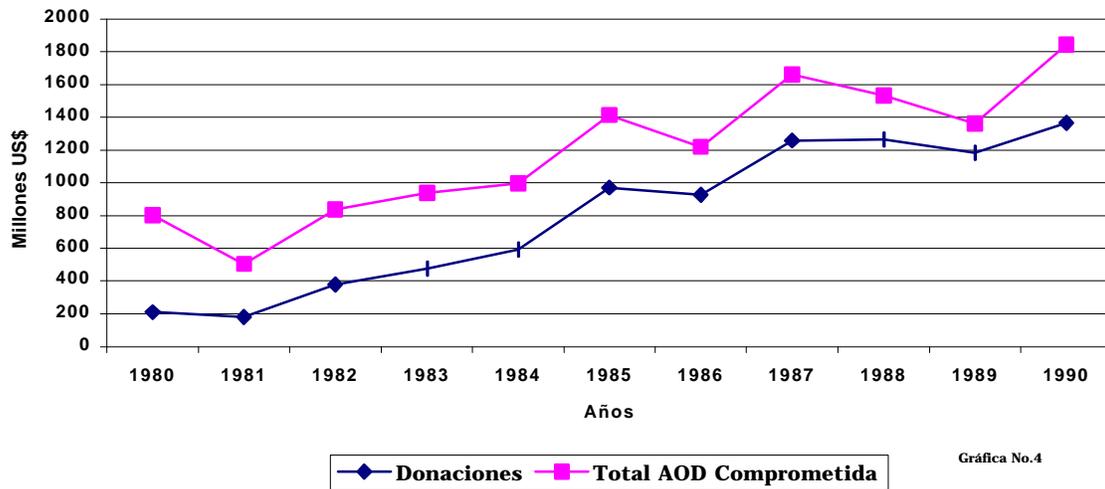
millones a US\$ 166.2 millones. A su vez, El Salvador y Costa Rica alcanzaban los lugares último y el penúltimo, respectivamente, en toda la década como destinatarios de la cooperación europea, pero eran los primeros en la lista de los beneficiarios de la cooperación estadounidense.

**Comparación entre la cooperación  
Estadounidense y la de la Unión Europea  
1980-1990**



- La proporción de las donaciones en relación al total de los flujos es significativa. De hecho, representaba más del 70% y en algunos años llegó a representar más del 80%. En otras palabras, la proporción de los créditos como parte de las corrientes totales se mantuvo a niveles reducidos. Esta prevalencia de la cooperación no reembolsable con toda probabilidad obedeció a la motivación política que guiaba la voluntad de los principales donantes y al limitado papel de las IFIS en esos años.

**Gráfica comparativa de las donaciones  
1980-1990**



- Por último, se anota el carácter esencialmente bilateral de la cooperación, pues la participación de las fuentes multilaterales fue significativamente menor, incluyendo, como conjunto, a las instituciones financieras multilaterales.
- Probablemente, los documentos que mejor expresan el sentido de la cooperación en esta década están contenidos, en el caso de la política estadounidense, en el Informe Kissinger (1984): "...ni los aspectos militares, ni los políticos, ni los económicos, ni los sociales de la crisis, pueden considerarse independientemente de los otros. A menos que se pueda hacer un rápido progreso en los frentes político, económico y social, la paz en el frente militar será huidiza y podría ser muy frágil. Pero salvo que las insurgencias externamente apoyadas sean contenidas y la violencia refrenada, el progreso en esos otros frentes también será huidizo y podría ser muy frágil".<sup>39</sup>

Y en la Declaración de San José, mediante la cual se oficializa la presencia comunitaria europea en Centroamérica: "...convencidos de que este diálogo y la cooperación práctica incrementada que va a engendrar, reforzará los esfuerzos de los países mismos de América Central de poner fin a la violencia y a la inestabilidad en Centroamérica y a promover la justicia social, el desarrollo

<sup>39</sup> Citado en Breny Cuenca, El poder intangible. La AID y el Estado salvadoreño en los ochenta (Managua: Ediciones CRIES, 1992), 22

económico, el respeto por los Derechos Humanos y por las libertades democráticas en esa región...”<sup>40</sup>.

Visto desde esta óptica, y considerando el desenlace de la crisis, puede aventurarse la afirmación de que la cooperación externa desempeñó un papel complementario efectivo en correspondencia con los intereses y motivaciones de los principales donantes.

### **3.2 Cambio de escenarios, cambio de tendencias: la AOD durante la década de los 90**

Con la desactivación de la crisis regional, principalmente como resultado del desenlace político en Nicaragua, a partir de 1990 se produce un giro apreciable tanto en la motivación como en el contenido y tendencias de la cooperación para Centroamérica. Otros factores que inciden en el cambio de escenario son el fin de la guerra fría, con la caída de los regímenes socialistas europeos, y el ascenso de gobiernos en la subregión con políticas económicas semejantes, de clara inspiración neoliberal.

Sin embargo, llama la atención que mientras las corrientes de la AOD se desploman agudamente a nivel internacional, en Centroamérica se mantiene una tendencia más o menos equilibrada.

#### **3.2.1 Tendencias generales**

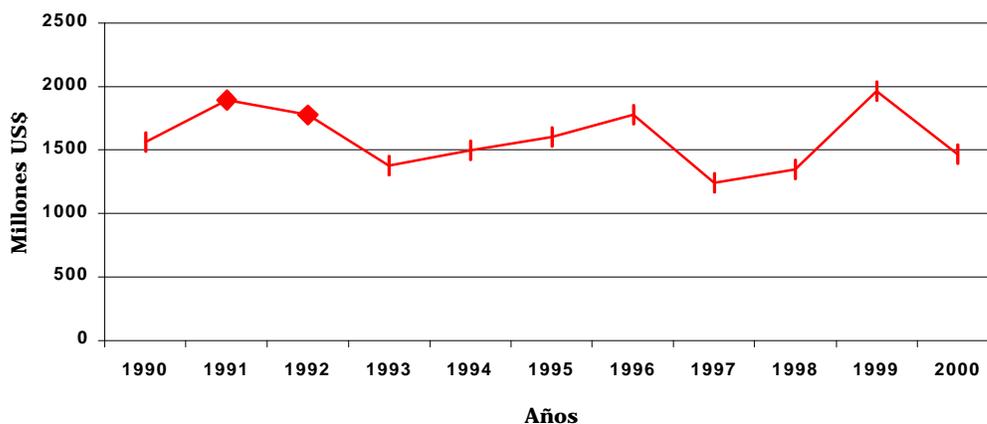
En la gráfica No. 5 puede observarse que las corrientes oscilan entre un mínimo de US\$ 1.243,24 millones de dólares en 1997 (explicable por el impacto de la crisis asiática en la economía internacional) y un máximo de US\$ 1.961,94 millones en 1999, resultado de la extraordinaria respuesta que provocaron en la comunidad internacional, en términos de cooperación, los desastres ocasionados por el huracán Mitch, especialmente para Honduras y Nicaragua. Aún más, puede observarse que a partir de 1993 se registra una tendencia ascendente que se extiende por 4 años, al pasar de US\$ 1.375,39 millones hasta 1.778,4 millones en 1996. De hecho, en varios años los montos superan los máximos alcanzados en la década precedente.

Como un elemento de ilustración puede agregarse que el monto de los recursos externos de cooperación superó, entre 1990 y 1996, el valor total de las importaciones intracentroamericanas. Fue sólo a partir de 1997 que el comercio intrarregional superó a los ingresos de recursos externos. De acuerdo a cifras de SIECA, los montos del comercio intracentroamericano fueron de US\$ 1.275, 1.497 y 1.566 millones, para los años 1994, 1995 y 1996, respectivamente.

---

<sup>40</sup> Comunicado Conjunto de la Reunión Ministerial de San José, Costa Rica. Septiembre de 1984

### Ayuda Oficial al Desarrollo de Centroamérica 1990-2000



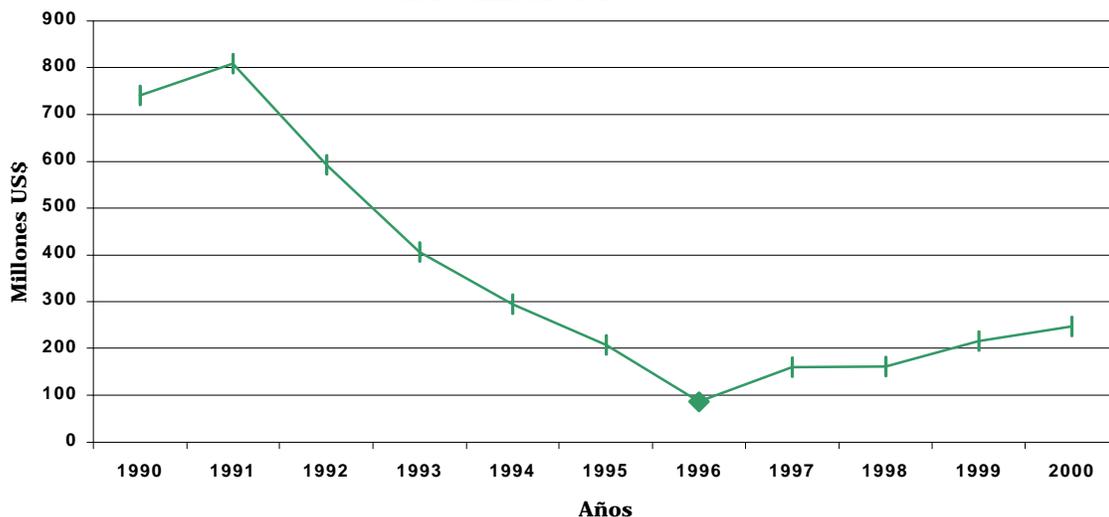
Gráfica No.5

Dadas las magnitudes que alcanza la cooperación con Nicaragua en este período, podría pensarse que ésta introduce un sesgo distorsionador en la tendencia; sin embargo, a pesar que al eliminar del agregado las cifras correspondientes a este país, la tendencia es declinante, la misma no es muy pronunciada.

Con todo, son notorias las diferencias de este período con la década anterior. Veamos las características que más resaltan:

- Uno de los cambios más significativos es la dramática caída de la cooperación estadounidense y la consecuente pérdida de su importancia relativa frente a otros donantes. Probablemente constituya la comprobación más patente de la utilización esencialmente de orden geopolítico de la cooperación por parte de ese país. En efecto, de un monto de US\$ 809 millones en 1991, la cooperación se reduce de manera drástica hasta llegar a US\$ 86 millones en 1996. Se nota una recuperación a partir de 1997, explicable por la respuesta a los daños ocasionados por el Mitch, aunque la tendencia es más bien moderada. No obstante la caída de los flujos, Estados Unidos se mantiene como uno de los donantes más influyentes en el área.

### Ayuda Oficial al Desarrollo neta de Estados Unidos Centro América 1990-2000

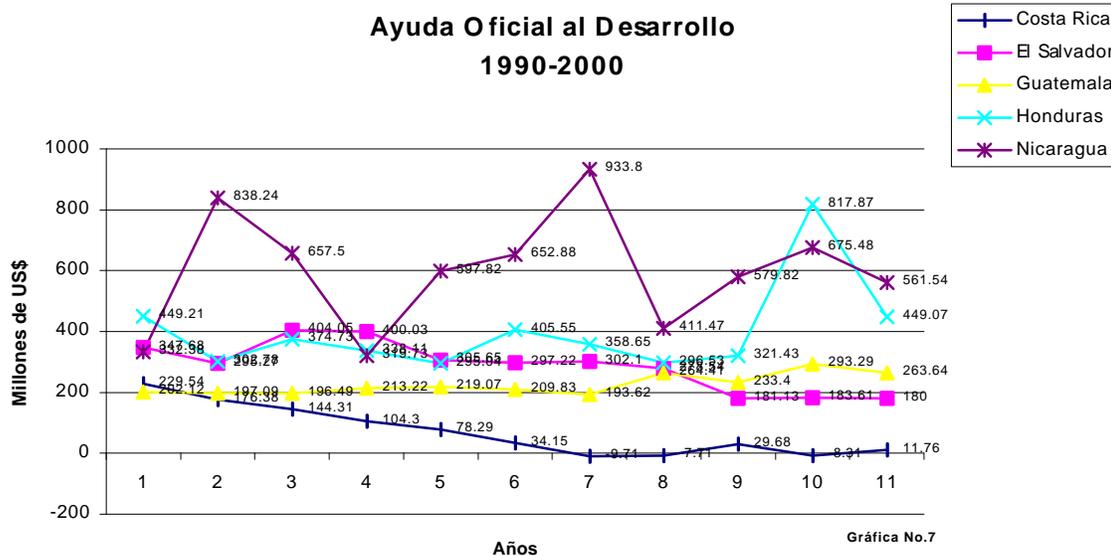


Gráfica No.6

- Nicaragua y Honduras se transforman en los principales receptores de cooperación en esta década, mientras que El Salvador y Costa Rica pasan a los últimos lugares. La caída de los flujos hacia Costa Rica adquiere ribetes espectaculares pues en algunos años los flujos netos se tornan negativos.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> El concepto de flujo neto comprende la cantidad total desembolsada en un período dado, menos los reembolsos en el mismo período del capital prestado en períodos previos, sin contar los pagos de intereses, por esta razón los flujos netos de ayuda pueden resultar negativos.



- Probablemente como resultado del cambio de prioridades para los principales países donantes en cuanto al destino de sus corrientes de cooperación (los países de Europa del Este se convirtieron de donantes en demandantes de asistencia financiera externa), la cooperación bilateral registra una clara tendencia declinante, aunque preserva una proporción mayoritaria. Esa tendencia es suavizada por mayores volúmenes de cooperación de origen multilateral. Esta modalidad registra una tendencia creciente. Esta reversión no solamente es de carácter cuantitativo; también revela un mayor protagonismo de las Instituciones Financieras Internacionales tanto a nivel macroeconómico como a nivel macro institucional.
- A lo largo de la década es posible distinguir dos momentos en los enfoques de los donantes. En un primer momento prevalecen enfoques de alcance regional, dando lugar a un conjunto de iniciativas con esta inspiración. Entre ellas pueden citarse el Programa Especial para Centroamérica, impulsado por el PNUD; la Conferencia Internacional para Desplazados y Refugiados de Centroamérica, CIREFCA; la Asociación para el Desarrollo; PRODERE y la Comisión Mixta Comunidad Europea-Centroamérica, al amparo del Diálogo de San José. Después de una declinación de esta óptica a mediados de la década, el Mitch conduce a un renacimiento de las visiones regionales.
- A diferencia de la década de los 80, cuando las motivaciones de los donantes estaban bastante claras, en la década de los 90 se inaugura una dinámica más diferenciada. En efecto, a lo largo de la década acontecen distintos eventos, políticos y naturales, que se

transforman en pivotes que dan lugar a diferencias notorias en cuanto a los objetivos, naturaleza, magnitudes e impactos de los recursos oficiales externos. Los Acuerdos de Paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996), el huracán Mitch, para Honduras, y el proceso de transición en Nicaragua, son los eventos más notables.

Estos factores se articulan con las tendencias precedentes en las relaciones donante-beneficiario y dan lugar a una gama más amplia de objetivos e intervenciones, principalmente: consolidar la paz y la democracia, apoyar la inserción de la población afectada por los conflictos bélicos, favorecer reformas estructurales, mitigar los costos sociales de los ajustes económicos, reconstrucción, y combatir la pobreza, para citar algunos.

- Sin lugar a dudas, y aún cuando en la década de los 80 se produjeron algunos antecedentes, uno de los rasgos característicos de la dinámica de la cooperación con Centroamérica en los años recientes ha sido la instauración de los denominados Grupos Consultivos, como instrumentos de diálogo entre los países de la región -bien sea individual o conjuntamente - y la comunidad de donantes, tanto bilaterales como multilaterales. Usualmente son coordinados por el Banco Interamericano de Desarrollo y por norma general se celebran en la capital de un país donante.

De hecho, a esta altura podría afirmarse que los Grupos Consultivos, a pesar que en la mayoría de los casos centroamericanos se implementaron a partir de eventos específicos (los Acuerdos de Paz en Guatemala, el huracán Mitch en Honduras y Nicaragua, los terremotos en El Salvador), se han institucionalizado. Las reuniones son periódicas y disponen de mecanismos de seguimiento integrados por representantes de los donantes. De manera paralela se desarrollan en dos cauces: a nivel regional, donde participan todos los países del área, y a nivel nacional, donde se tratan las realidades específicas de un país.

Hasta ahora, estos mecanismos han desempeñado, entre otras, las siguientes funciones claves:

- Ofrecer espacio para que los países del área presenten a los donantes su visión de las realidades económicas, políticas y sociales, sus planes y perspectivas, al igual que sus demandas de cooperación.
- Permitir que los donantes expresen sus apreciaciones, preocupaciones, sugerencias, tanto en el plano económico, como

- en el social y político, y aun sobre aspectos específicos de las realidades locales.
- Perfilar compromisos de cooperación e indicar prioridades.
  - Alentar procesos de concertación entre sectores nacionales, tanto en las etapas de preparación como en el desarrollo mismo de las sesiones, debido a que usualmente participan representantes de la sociedad civil, partidos políticos y agentes empresariales.
  - Favorecer la coordinación entre los donantes mismos, y con el gobierno, en materia de AOD.
  - Generar instrumentos de supervisión y seguimiento que propician la transparencia y la eficacia en la utilización de los recursos.

Notoriamente, el Grupo Consultivo de Estocolmo (mayo de 1999) representa el hito en este proceso. La Declaración de Estocolmo fijó principios, objetivos, pautas y dinámicas que a esta fecha mantienen vigencia tanto en el orden regional como en el local.

De esta manera, a pesar que los grupos consultivos individuales para cada país poseen sus propias particularidades (en el caso de Guatemala, el seguimiento a los acuerdos de paz; en el caso de El Salvador, la reconstrucción post-terremoto; en el caso de Honduras, la reconstrucción post-Mitch; en el caso de Nicaragua, el seguimiento de la dinámica propia de la cooperación con ese país), en términos generales podría afirmarse que existe una base común en los principios y objetivos que inspiran el desarrollo de estos instrumentos de cooperación.

### **3.2.2 Apreciación sobre el comportamiento de los principales donantes**

A continuación se resume el comportamiento de los principales donantes de acuerdo con los flujos de cooperación hacia la subregión:

- Estados miembros de la Unión Europea: en la década de los 90 se transforman, como bloque, en la principal fuente de cooperación con la subregión. Así, las transferencias se mantienen por encima de los US\$ 400 millones anuales, alcanzando un pico de US\$ 865 millones en 1996, cayendo en el año 1997 hasta US\$ 418 millones, año a partir del cual inician una nueva recuperación. Con bastante diferencia, Nicaragua se mantiene como el principal beneficiario, acumulando en algunos años más del cincuenta por ciento del total. Honduras es el segundo beneficiario. Alemania es el principal donante de este bloque.

Los objetivos que animan este comportamiento pueden deducirse de las Declaraciones Ministeriales adoptadas en el marco del Diálogo de

San José: "...la cooperación internacional es un complemento indispensable de los esfuerzos políticos desplegados para lograr la paz en la región... Esta situación exige políticas cuyo objetivo sea el ajuste y la modernización económica, la mejora de las estructuras socioeconómicas de cada país y el fortalecimiento de la integración económica centroamericana..." (San José VI, Dublín, 1990). Mas tarde, el enfoque se modifica: "Los Ministros hicieron hincapié en la necesidad de proseguir las políticas de ajuste y de modernización de las economías y declararon que su aplicación se vería facilitada por una mayor liberalización de los intercambios internacionales...reafirmaron la importancia de profundizar la cooperación internacional para respaldar los esfuerzos de ajuste estructural en la región, especialmente el apoyo que debe brindarse a los programas concebidos para compensar los efectos sociales del ajuste..." (Comunicado Económico Conjunto, San José VIII, Lisboa, 1992).

- Japón: aumenta progresivamente su presencia en Centroamérica, en carácter de donante, a partir de 1985, año en que destinó US\$ 17,26 millones hacia el área. Para 1990 su asistencia alcanza la cifra de US\$ 139,68 millones de dólares. En este período Honduras es el principal beneficiario.

En la década de los 90 se mantiene un comportamiento ascendente que llega en el 2000 a US\$ 254,26 millones, con un declive en los años 97 y 98, presuntamente por el impacto de la crisis asiática. En este período Nicaragua se coloca como el principal receptor, seguido por Honduras. Los objetivos declarados fueron contribuir al afianzamiento de la paz, la democracia y el crecimiento económico en el área.

- Países escandinavos:<sup>42</sup> también inician una presencia creciente en la subregión a partir de la década de los 80, manteniendo una tendencia positiva en la década de los 90, en un rango que oscila entre US\$ 100 y 175 millones anuales. En ambas décadas el principal receptor es Nicaragua, siendo Suecia el principal donante escandinavo.

---

<sup>42</sup> A pesar que entre los países escandinavos solamente Noruega no forma parte de la Unión Europea, se incluyen como un grupo separado por tratarse del grupo de donantes más caracterizado a escala internacional. Asimismo, se individualiza la cooperación de la Comisión Europea tanto por su relevancia cuantitativa como por expresar el conjunto de la política comunitaria europea en materia de cooperación. En cambio, no se incluye el Banco Centroamericano de Integración Económica porque más que un donante es un receptor de cooperación. Tampoco se incluye la cooperación de Taiwán, porque no es un Estado integrante del DAC-OECD.

- Instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, BID, FMI): en la década en que se inauguran los programas de ajuste estructural en América Latina, las IFIS registraron flujos decrecientes en América Central. Así, desde un máximo de US\$ 203,4 millones de dólares en 1981, llegaron a disminuir hasta US\$ 4,67 millones en 1987. Sin embargo, esta tendencia negativa se revierte en la década de los 90; en dicho período la curva muestra una tendencia positiva, manteniéndose en la mayor parte de los años por encima de los US\$ 200 millones anuales, registrando incluso un máximo de US\$ 719,33 millones en 1999. Una vez más, los principales destinatarios de esos flujos fueron Nicaragua y Honduras, en ese orden. Como ya se dijo, estos cambios de carácter cuantitativo están asociados a un mayor protagonismo de las IFIS en el área.
- La Comunidad Europea: la cooperación proveniente del presupuesto comunitario igualmente registra un comportamiento ascendente en la década de los 90. Al iniciar la década, el total de los recursos dirigidos por la Comisión Europea hacia Centroamérica se situaba en US\$ 47,6 millones. En 1995 llega a US\$ 100 millones, hasta alcanzar un máximo de US\$ 121.8 millones en 1996. En cuanto a la distribución por país, Nicaragua es el principal beneficiario, seguido de Guatemala, que registra una marcada tendencia al alza. Honduras registra un repunte con ocasión del apoyo por el Mitch, mientras Costa Rica, que es el menor receptor, muestra una tendencia descendente.

### **3.3 Evaluación por países**

Tal como se indicó arriba, el análisis en este apartado se concentra en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Para El Salvador y Costa Rica se ofrece una referencia de orden descriptivo, por el menor relieve que tiene la AOD para estos países.

#### **3.3.1 Guatemala**

##### **a) Caracterización**

El inicio de los 90, en comparación con los últimos años de la década de los 80, estuvo marcado por una declinación de las corrientes de AOD hacia Guatemala, hasta llegar a cifras ligeramente por encima de los US\$ 200 millones anuales; no obstante, a lo largo de la primera parte de la década los flujos mostraron estabilidad, ya que en términos generales esos órdenes de magnitud se mantuvieron hasta 1996. A partir de aquí se produce un punto de inflexión asociado a los Acuerdos de Paz suscritos a fines de ese año.

En el transcurso de la década los flujos fueron en su mayor parte de origen bilateral: un promedio cercano a los US\$ 150 millones anuales hasta 1997, año a partir del cual las corrientes de este origen ascienden en promedio a US\$ 230 millones anuales. En el mismo período la modalidad predominante fue la correspondiente a donaciones.

En cuanto a los donantes, es notorio el desplome de la ayuda estadounidense a partir de 1992 (US\$ 105 millones), llegando casi a cero en 1996. Los Acuerdos de Paz provocan un repunte a partir de 1997. En contraste, la cooperación europea crece a niveles significativos, especialmente después de 1996. Los principales donantes, tanto por montos como por regularidad, a lo largo de la década fueron: Japón, Alemania, Holanda, la Comunidad Europea y Estados Unidos.

## **b) El impacto**

Una apreciación sobre el impacto de la AOD debe distinguir las dos etapas arriba indicadas: antes y después de los Acuerdos de Paz.

Para la primera etapa, el impacto de la ayuda puede calificarse como secundario y focalizado.

La calificación de secundario obedece a tres hechos:

- Las magnitudes absolutas (como ya se dijo, un promedio ligeramente superior a los US\$ 200 millones anuales) disminuyen en comparación con las de los 80.
- La intensidad de las corrientes de ayuda, medida por las proporciones respecto del PIB y por la tasa de ayuda per cápita, tiene una baja ponderación según la información de los cuadros siguientes :

US\$/ (%)	Años										
	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
<b>AOD per cápita</b>	10.5	10.6	8.71	10.0	8.45	10.4	16.4	28.5	27.1	29.4	21.98
<b>AOD como % del PIB</b>	0.93	0.88	0.73	0.85	0.71	0.86	1.56	3.00	3.02	3.22	2.41

US\$/ (%)	Años										
	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
<b>AOD per cápita</b>	21.9	20.7	20.1	21.2	21.2	19.7	18.9	25.1	21.6	26.4	23.1
<b>AOD como % del PIB</b>	2.41	2.23	1.91	1.89	1.70	1.45	1.25	1.50	1.22	1.62	1.39

La AOD como porcentaje del PIB se mantiene cerca del 2%, mientras la AOD per cápita oscila alrededor de 20 dólares anuales. Una aproximación al significado de esta intensidad puede deducirse al compararla con la tasa promedio del conjunto de países en desarrollo en la década de los 90: 11%.

Un comportamiento semejante demuestran los indicadores de la *aid dependency*,<sup>43</sup> en efecto, la AOD como porcentaje de la formación bruta de capital pasó del 9% al 8,3% entre 1995 y el 2000, y como porcentaje de las importaciones de bienes y servicios se redujo del 5,3% al 4,4%, todas ellas cifras modestas si se comparan con las que registran la mayoría de los países en desarrollo.

- El comportamiento global de la economía del país. La tasa de crecimiento promedio registra un acentuado dinamismo (superior al 4% en promedio),<sup>44</sup> al igual que los ingresos por concepto de exportaciones. De hecho, la posición externa fue caracterizada por una mejoría en la balanza de cuenta corriente, un fuerte ingreso de flujos privados, reducción de la deuda pública externa y una sustancial recuperación de la posición de las reservas internacionales. La reanimación de los precios del café, los progresos en la reforma del comercio exterior y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, incluyendo el petróleo, abrieron el camino a estas

<sup>43</sup> Banco Mundial, "2002 World Development Indicators". Sitio internet del BM.

<sup>44</sup> International Monetary Fund, Guatemala: Recent Economic Developments (Washington, D.C.:1998).

mejoras. Estas circunstancias relativizaron aún más el significado de la AOD a nivel macro.

La calificación de focalizado obedece al hecho de que la cooperación - salvo algunas operaciones de apoyo a la balanza de pagos realizadas por AID y el Banco Mundial- se ejecutó principalmente mediante programas y proyectos con fines específicos (apoyo a la reinserción de refugiados, desarrollo rural, alivio de la pobreza, etc.). En otras palabras, la cooperación desplegó sus impactos a nivel micro.

En cuanto a la segunda etapa, puede afirmarse que son los Acuerdos de Paz los principales determinantes de la cooperación externa con el país a partir de 1996. Tres procesos se entrelazan desde entonces:

- El aumento en los flujos de cooperación. Así, en ocasión del primer Grupo Consultivo realizado en enero de 1997, la comunidad donante presentó ofertas de ayuda hasta una suma aproximada a los US\$ 2 mil millones para el período 1997-2000, acercándose a US\$ 300 millones el promedio anual de desembolsos para esos años. Puede observarse también en los cuadros del apartado anterior el aumento de la AOD per cápita. No obstante, la intensidad siguió limitada a rangos menores al 2% del PIB.
- La transformación de la naturaleza y contenidos del diálogo con los donantes. Los Grupos Consultivos y los procesos a que dan lugar se amplían a temas políticos y de política. En la práctica, se origina una vinculación expresa entre la cooperación y la política interna. Es revelador a este respecto el comunicado emitido al finalizar el Grupo Consultivo realizado en el 2002: "Los donantes indicaron que apoyarán ese esfuerzo a través de sus programas técnicos y financieros de asistencia totalizando unos US\$ 1.300 millones, en el entendido de que habrán de registrarse avances satisfactorios en la implementación de los Acuerdos de Paz." Asimismo, "Se recordó que los acuerdos de paz requieren un aumento sustancial en el gasto social y una reducción en los gastos militares. Por su parte, quedó claro que el cumplimiento de los acuerdos no es posible sin un aumento significativo de la carga tributaria del país...".<sup>45</sup>

Por otra parte, en ese diálogo se abre un espacio a la participación de representantes de distintos sectores sociales.

- Un renovado papel de las Instituciones Financieras Internacionales, principalmente el Fondo Monetario y el Banco Mundial. Estas organizaciones, si bien desarrollaron operaciones en la primera parte

---

<sup>45</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. Comunicado de prensa del 12 de febrero, 2002.

de los 90, incluyendo algunas acciones de apoyo a la balanza de pagos, no desempeñaban un papel primario.

Un indicio de la relevancia adquirida por las IFIS se detecta en la declaración de Estados Unidos durante el Grupo Consultivo citado en el párrafo anterior, en donde no deja lugar a dudas: "Estamos preparados para renovar nuestro apoyo a la paz y a la reforma, pero en una forma más enfocada y condicionada....Consideramos que las prioridades más apremiantes incluyen: ...Aprobación de las leyes de reformas al sistema financiero y la firma de un acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional". Y, efectivamente, en abril del mismo año, el Fondo aprobó un crédito *stand by* por US\$ 105 millones. Entre otros aspectos el acuerdo contiene disposiciones en materia fiscal y medidas de reforma para el sector financiero. En palabras de un alto ejecutivo del Fondo, el acuerdo permitiría fortalecer la salud del sistema bancario y mejorar las condiciones sociales contempladas en los Acuerdos de Paz.<sup>46</sup>

Los términos del acuerdo con el Fondo, sumados a la adopción de una Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP), con el auspicio del Banco Mundial, se constituyen en dos instrumentos que articulan la cooperación bilateral, los Acuerdos de Paz y los marcos reguladores de las IFIS.

Esta segunda etapa ha coincidido con un deterioro de la situación económica del país, circunstancia que eleva el significado de la AOD.

Conjugando los elementos anteriores podría afirmarse que a partir de los Acuerdos de Paz los impactos de la AOD se han extendido del plano microeconómico al plano político y, a través de la mayor incidencia de las IFIS, también han incursionado al plano macroeconómico y macro institucional. Todo ello a pesar de que la intensidad (la AOD como proporción del PIB) no ha variado sustancialmente.

Con todo, los datos disponibles no permiten identificar que se haya producido una transformación estructural atribuible a la AOD. En este sentido se puede argumentar que a nivel macro, al menos hasta 1997, la AOD no ha desempeñado un papel primario en la reforma estructural, en el alivio de la pobreza y en la superación de las vulnerabilidades fundamentales de la economía guatemalteca. Sin embargo, su incidencia en el plano político e institucional es creciente.

Por otro lado, de los informes de los principales donantes se desprende que se han producido transformaciones a nivel sectorial asociadas a la

---

<sup>46</sup> International Monetary Fund. Press Release No. 02/16.

AOD. Por ejemplo: AID<sup>47</sup> valora los resultados en el campo de la salud (disminución de la mortalidad infantil) y educación (retención escolar); el Banco Mundial reconoce los avances en el sector financiero; el BID, en el campo de la infraestructura; la UE, en desarrollo rural y descentralización.

En esta etapa también cambiaron otros rasgos importantes: el 68% de la AOD tuvo un carácter de reembolsable, mientras que el 32% fue no reembolsable.<sup>48</sup> Además, se modificaron las fuentes de los fondos: el 78% de los compromisos en ejecución fue de origen multilateral, mientras sólo el 22% correspondió a fuentes bilaterales.

### **c) Situación actual y perspectivas**

Los diagnósticos de los donantes sobre los desafíos económicos, institucionales y sociales son, en general, uniformes: altos niveles de pobreza (por encima del 60% según datos de la CEPAL), con un marcado sesgo hacia la población indígena; bajos niveles de educación y de acceso a servicios básicos; baja productividad del trabajo y del capital; pobres indicadores de salud y alta mortalidad infantil; y pronunciadas desigualdades sociales.

En el plano económico, el crecimiento del PIB ha declinado consecutivamente desde 1998 (5%, 3.8%, 3.6%, 2.1%, entre 1998 y el 2001)<sup>49</sup> y, en general, la economía ha sufrido los efectos adversos de la debilidad de la economía mundial, principalmente de la estadounidense. La caída de los precios internacionales del café, la retracción de las exportaciones y la disminución de los flujos privados de inversión son algunos aspectos negativos que siguen repercutiendo en el desempeño del país.

En este contexto, las cifras de la ayuda para los próximos años lucen alentadoras en cuanto a su magnitud. De acuerdo con el BID, los principales donantes en la etapa actual (convenios firmados y proyectos en ejecución a fines del 2001) eran los siguientes :

---

<sup>47</sup> USAID, 2002 Annual Report Data for Guatemala. Sitio Internet de USAID

<sup>48</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala, Cooperación de la Comunidad Internacional (Washington, DC: febrero 2002).

<sup>49</sup> World Bank, Country Assistance Strategy Report for the Republic of Guatemala. (Washington DC: may 2002).

<b>MONTO TOTAL</b>	
<b>AGENCIA O PAÍS</b>	<b>MILES DE US\$</b>
<b>BILATERALES</b>	
Alemania	140,700.0
España	16,442.4
Canadá	28,379.2
Dinamarca	7,076.2
Finlandia	8,438.9
Italia	12,918.4
Países Bajos	14,224.4
Japón	73,954.5
Noruega	37,622.0
Reino Unido <sup>50</sup>	19,960.1
Suecia	29,771.3
Suiza	13,331.6
Estados Unidos	332,521.2
<b>TOTAL</b>	<b>735,340.1</b>
<b>MULTILATERALES</b>	
BCIE	543,254.0
PNUD	328,860.0
OPS/OMS	17,374.7
PMA	40,133.9
OEA	11,257.0
OIM	72,012.8
UNFPA	642.5
ODCCP	568.6
BID	990,516.0
BIRF	329,295.3
Unión Europea	145,675.4
<b>TOTAL</b>	<b>2,484,090.3</b>
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>3,219,430.4</b>

Cabe aclarar, sin embargo, que no está previsto que esos tres mil millones ingresen en un año. Se trata de convenios suscritos o proyectos en ejecución y debe considerarse que entre la formalización de los compromisos y el inicio de los flujos media un período indeterminado de tiempo. Por otro lado, tratándose de proyectos, usualmente éstos tienen un carácter plurianual y en consecuencia los desembolsos se producen a lo largo de un período más o menos prolongado.

Según la misma fuente, los recursos se distribuyen en las siguientes áreas, de acuerdo a la clasificación contemplada en los Acuerdos de Paz:

<sup>50</sup> Incluye algunos proyectos regionales

<b>Principales agencias con proyectos por área prioritaria</b>			
<b>Desarrollo Humano Integral</b>	<b>Desarrollo Productivo Sostenible</b>	<b>Reconcil. Nac. Reasantam/Desm. Ex-combatientes</b>	<b>Modernización del Estado y Fortalec. Institucional</b>
Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos
Alemania	Japón	Japón	Noruega
Noruega	Alemania	Noruega	Suecia
Dinamarca	Canadá	Alemania	Países Bajos
Japón	Suecia	Suecia	Alemania
BID	BCIE	PNUD	BID
Banco Mundial	BID	BID	PNUD
PNUD	Banco Mundial	Unión Europea	Banco Mundial
OIM	Unión Europea	OIM	Unión Europea
Unión Europea	PNUD	PMA	ODCCP

Los programas y proyectos abarcan una amplia gama de campos. Una aproximación a la distribución sectorial es la siguiente: 51% de los recursos se concentran en el desarrollo productivo sostenible. El segundo mayor beneficiario es el área de desarrollo humano integral, con el 24% de los recursos totales. La modernización del Estado y la reforma institucional están cubiertos por el 17% y los proyectos de apoyo a la reconciliación y la reinserción consumirían el 8% de los recursos. En este mismo sentido, una revisión de la descripción básica de los proyectos muestra una adecuación a las demandas derivadas de los desafíos que afronta el país; en otras palabras, muestran pertinencia. Sin embargo, la dispersión y las debilidades institucionales en materia de coordinación de la gestión de la cooperación internacional conspiran en contra de la pertinencia y la eficacia.

Las expectativas derivadas de los anuncios y compromisos de los donantes deben contrastarse al menos con dos factores: las capacidades nacionales de ejecución y los condicionamientos explícitos o implícitos establecidos por la comunidad donante.

En cuanto a las capacidades de absorción, el Banco Mundial ha mencionado las debilidades en materia de implementación de proyectos, la excesiva rotación de personal, restricciones en los fondos de contrapartida local y retrasos en el proceso de aprobación institucional

de los programas, entre otros.<sup>51</sup> Tales aspectos deben considerarse al momento de estimar la dinámica de los flujos.

Sin embargo, el factor más importante es el de los condicionamientos. En este sentido, tal vez los aspectos principales que condicionarán el curso y dinámica de la asistencia internacional son:

- Los avances reales en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- La implementación del acuerdo con el FMI y de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.
- Los avances en las metas en materia fiscal (12% del PIB).
- La situación de la gobernabilidad y las percepciones acerca de la corrupción oficial, principalmente por la pérdida de prestigio del gobierno y las percepciones acerca de altos niveles de corrupción.
- La evolución económica del país.

Coyunturalmente, un elemento que seguramente incidirá sobre los flujos es la cercanía del año electoral. No es extraño que en esas circunstancias la comunidad internacional establezca un compás de espera a la expectativa de los cambios que puedan ocurrir. Un efecto directo de ese compás de espera es la ralentización de los flujos de ayuda.

### **3.3.2 Honduras**

#### **a) Caracterización**

Después de Nicaragua, Honduras es el mayor beneficiario de la cooperación internacional en Centroamérica. Y, en contra de la tendencia internacional prevaleciente, las corrientes de ayuda fueron mayores en la década de los 90 que en la de los 80. De acuerdo con los registros del DAC, este país recibió a lo largo de la década una suma mayor a los US\$ 4.400 millones; esto es un promedio ligeramente superior a los US\$ 400 millones anuales.

Desde el punto de vista de su origen, hasta 1995 las principales fuentes fueron bilaterales. Sin embargo, en la segunda mitad de la década las corrientes multilaterales llegaron incluso a superar a las bilaterales. Por otra parte, a diferencia de Guatemala donde prevalecieron las donaciones, en el caso de Honduras la proporción fue equilibrada entre la cooperación reembolsable y la no reembolsable, situación que se explica por la mayor presencia de los cooperantes multilaterales ya que sus aportaciones usualmente se producen vía créditos.

---

<sup>51</sup> World Bank, Country Assistance Strategy Report for the Republic of Guatemala. (Washington DC: may 2002).

Siempre en relación a las fuentes, también en el caso de Honduras se produce una sensible caída de la cooperación estadounidense. A inicios de la década ascendió a US\$ 215 millones y desde entonces disminuyó progresivamente hasta llegar a US\$ 27 millones en 1996. Con el Mitch se produjo una recuperación de tal asistencia. Los otros donantes importantes fueron Japón y la Unión Europea. En el caso de los multilaterales, el BID y el Banco Mundial fueron los mayores proveedores de fondos.

Los destrozos ocasionados por el huracán Mitch en 1998, se constituyeron en un punto de inflexión y probablemente en el hecho más influyente, en términos de cooperación, a lo largo de la década. En efecto, además del aumento en las magnitudes, la concepción, enfoques y mecanismos de la asistencia externa se transformaron. Por un lado, el apoyo a la reconstrucción se asocia a la transformación y, por otro, de las interlocuciones bilaterales con los donantes se pasa a los Grupos Consultivos.

## **b) El impacto**

Si consideramos el criterio de la intensidad de la ayuda como punto de partida para establecer el impacto de la AOD, resulta evidente que la dependencia de los recursos externos por parte de Honduras ha ido acentuándose gradualmente. En términos per cápita, se pasó de 27,9 dólares en 1980 hasta 87,7 dólares en 1990. En lo que respecta al porcentaje del PIB, éste se triplicó en la década de los 80 al pasar del 4,4% en 1980 al 13,2% en 1990.

<b>Millones US\$ (%)</b>	<b>Años</b>										
	<b>1980</b>	<b>81</b>	<b>82</b>	<b>83</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>87</b>	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>1990</b>
<b>AOD per cápita</b>	27.0	28.0	39.9	46.5	67.5	61.7	61.7	54.2	66.5	51.0	87.0
<b>AOD como % del PIB</b>	4.4	4.2	6.0	6.6	9.4	8.2	8.1	6.6	7.7	5.6	13.2

Esa tendencia se prolonga a la década de los 90, aunque con altibajos en materia de flujos anuales per cápita. Sin embargo, aun cuando no se llega a los niveles de Nicaragua, el significado de la AOD como proporción del PIB se encuentra muy por encima de los otros países centroamericanos, superando en varios años el 10%, muy cerca del promedio de los países más caracterizados como receptores de ayuda.

US\$/ (%)	Años										
	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
<b>AOD per cápita</b>	87.7	57.4	72.4	60.5	51.3	68.4	61.6	49.5	52.2	129.4	69.2
<b>AOD como % del PIB</b>	13.2	9.9	12.2	10.4	8.7	10.4	9.3	6.5	6.3	15.5	7.7

En términos per cápita, las cifras son también apreciables, en especial si se recuerda que el PIB per cápita de éste país apenas se aproxima a los 800 dólares anuales.

En relación a las razones sobre dependencia de la ayuda, la AOD como porcentaje de la formación bruta de capital se redujo, entre 1995 y el 2000, al pasar de 32.5% al 21.6%. Lo mismo ocurrió respecto de las importaciones de bienes y servicios, al pasar del 19.2% al 12.9%.<sup>52</sup>

Probablemente, Honduras constituya uno de los casos de mayor interés en cuanto a la evaluación del impacto de la AOD.

Un primer elemento a analizar es que Honduras llevó a cabo, a lo largo de la década, un conjunto de reformas estructurales con el apoyo del FMI mediante un ESAF ejecutado en el período 1992-1997, varios créditos de ajuste estructural otorgados por el Banco Mundial (incluyendo dos créditos sectoriales para agricultura y energía) y distintas operaciones con financiamiento del BID. Si bien dichas reformas se ejecutaron con algunos tropiezos y a pesar de ser calificadas como de baja intensidad ("las reformas de los años noventa fueron insuficientes, bajas en intensidad e incapaces de traer la sustancial e ingenuamente esperada transformación de la distribución del ingreso"),<sup>53</sup> el FMI reconoce<sup>54</sup> que se alcanzaron un conjunto de transformaciones en materia fiscal, política comercial, política cambiaria, sistema financiero, banca central y empleo público, entre otros.

Por otra parte, el mismo Fondo reconoce que en materia de políticas y desempeño macroeconómico (inflación, déficit fiscal como porcentaje del PIB, cambio estructural y medidas de apertura) el caso hondureño

<sup>52</sup> Banco Mundial, "2002 World Development Indicators".

<sup>53</sup> José Cuesta, "Crecimiento exportador y distribución de ingresos en Honduras" Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 5, PNUD, Julio 2002.

<sup>54</sup> FMI, Initiative for Heavily Indebted poor Countries - Preliminary Document (Washington: november 1999).

resulta favorable en comparación con el conjunto de países de la región. Sin embargo, a pesar de la intensidad de la ayuda y el desempeño en materia de reformas, el crecimiento real per cápita ha sido casi cero si se promedia las tasas a lo largo de las últimas tres décadas.<sup>55</sup>

Esos resultados condujeron al Fondo a explicar las razones y en un revelador análisis,<sup>56</sup> después de realizar un ejercicio de comparación con 17 países latinoamericanos midiendo el comportamiento de distintas variables, concluyó que la principal razón del bajo desempeño de la economía hondureña radicaba en la baja productividad del trabajo y del capital, producto de bajos niveles de capital humano (educación, destrezas, salud) y una inadecuada composición de las inversiones, además de inadecuados niveles de infraestructura física e institucional.

Si se admite la validez tanto de ese análisis como de la relación entre crecimiento económico y pobreza, resultan también explicables los altísimos niveles de pobreza que padece la población. De hecho, de acuerdo a datos de CEPAL, casi el 80% de los hondureños son pobres.

A partir de lo anterior resulta obligado interrogarse sobre la eficacia de la ayuda recibida por el país a lo largo de los últimos 20 años. La tentación es responder que ha carecido de pertinencia, en el sentido que no se ha dirigido con la intensidad y dirección requeridas según las necesidades primarias del país; o de eficiencia, lo cual sería explicable, en parte, por las limitadas capacidades de los recursos humanos del país, o, en todo caso, porque el peso estructural es de tal magnitud que la ayuda ha resultado insuficiente para transformarlo.

Para resumir, los hallazgos del estudio del FMI en el contraste entre las magnitudes de la ayuda recibida por Honduras y las transformaciones de la economía y el desempeño económico y social, parecen conducir a una pobre evaluación de la pertinencia, eficacia y eficiencia de la ayuda.

### **c) Perspectivas**

Con ocasión del Grupo Consultivo de Estocolmo, Honduras recibió ofrecimientos de ayuda por parte de la comunidad donante hasta por un total de US\$ 2.800 millones. De acuerdo a un informe oficial (Gobierno de Honduras, Informe a 3 años), para agosto del 2001 habían sido suscritos US\$ 2.753 millones. Esa cifra puede convalidarse con datos de una encuesta de donantes, en un reporte del PNUD, que arrojaba US\$ 3.023 millones para proyectos comprometidos o en ejecución, durante el

---

<sup>55</sup> FMI, Honduras: Selected Issues. Washington, enero de 1999

<sup>56</sup> FMI, Honduras Growth Performance During 1970-97. Washington, 1998.

período 1994-2005.<sup>57</sup> Por consiguiente, una primera aproximación permite reconocer que en los años venideros el país tiene la posibilidad real de seguir recibiendo importantes corrientes de fondos.

No obstante, la provisión de esos fondos se encuentra condicionada a un conjunto de factores. En primer lugar, a la aplicación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, prevista para un plazo comprendido entre el 2001 y el 2015. El costo total de la misma asciende a US\$ 2.666 millones de dólares. Descontando los proyectos en ejecución, el saldo a financiar se eleva a US\$ 1.896,8 millones. La Estrategia está concebida, entre otros criterios, como un marco para la asignación de recursos, incluyendo los externos, y comprende además mecanismos para favorecer la coordinación entre los donantes.

La Estrategia a su vez se encuentra estrechamente relacionada con el acceso programado a los beneficios de la Iniciativa HIPC que, de acuerdo a las previsiones, liberaría recursos para ser orientados a los objetivos y programas de la Estrategia. El acceso a la Iniciativa, por su parte, se encuentra condicionado a la ejecución del programa SCLP recientemente suscrito con el Fondo Monetario Internacional.

De esta manera, las perspectivas de la cooperación hacia Honduras, al igual que las de Nicaragua, se encuentran enlazadas a un conjunto de procesos externos e internos (aplicación de programa del Fondo, acceso a la Iniciativa HIPC, entre otros).

### **3.3.3 El Salvador**

En el caso de El Salvador, por causa de la pérdida de la importancia relativa de la cooperación internacional a lo largo de la década de los 90, la presentación se centrará en dos aspectos: una caracterización de las tendencias y el establecimiento de la intensidad.

Los datos del DAC muestran que luego de un ascenso, a inicios de la década, asociado a los Acuerdos de Paz (US\$ 405 millones en 1992), se produce un declive sostenido en la cooperación que lleva el monto a US\$ 180 millones en el año 2000.

Las tendencias en el comportamiento de los principales donantes son producto de la repetición del fenómeno del declive de la asistencia estadounidense. Así, de US\$ 247 millones en 1990, para el año 2000 la cifra se había reducido a US\$ 37 millones. Otro tanto puede observarse respecto a los fondos de origen multilateral, presuntamente porque lo fundamental de las reformas estructurales del país estaba concluido y no

---

<sup>57</sup> PNUD/Honduras, "Cooperación Técnica y Financiera en Honduras. Informe 2001".

eran evidentes estrangulamientos en las cuentas externas. En cambio Japón y los estados miembros de la Unión Europea mantuvieron regularidad en los desembolsos durante todo el período. De los donantes europeos los principales fueron Alemania y España.

Es indudable que la respuesta de los donantes frente a los daños ocasionados por los terremotos del 2001 se tradujo en una reactivación de los flujos de asistencia externa; sin embargo, lo más probable es que se haya tratado de un fenómeno de corto plazo, asociado a los esfuerzos de reconstrucción.

En cuanto a la intensidad, puede reconocerse el creciente significado que en términos per cápita mostró la AOD a lo largo de la década de los 80. Igualmente, la AOD como proporción del PIB también adquirió relevancia hasta alcanzar casi el 10% en 1988, un porcentaje similar al promedio de los más característicos receptores de asistencia externa.

US\$/ (%)	Años										
	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
<b>AOD per cápita</b>	21.33	36.6	47.31	62.25	55.47	72.39	69.37	85.33	82.56	85.82	66.12
<b>AOD como % del PIB</b>	2.86	4.90	6.42	8.2	6.80	8.65	8.36	9.92	8.59	8.01	6.612

Sin embargo, en la década de los 90 la importancia relativa de la AOD perdió peso, reduciéndose gradualmente en términos per cápita hasta llegar a un mínimo de 28,68 dólares en el año 2000. Algo semejante puede afirmarse sobre la evolución de la AOD como proporción del PIB. En este caso la caída llega al 1,4% en el 2000, lo que evidencia una reducción drástica de su impacto en la economía.

US\$/(%)	Años										
	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
<b>AOD per cápita</b>	66.12	55.6	74.78	72.57	55.68	52.86	52.1	46.99	30.01	29.84	28.68
<b>AOD como % del PIB</b>	6.61	5.19	6.84	5.76	3.77	3.06	2.94	2.50	1.53	1.50	1.39

En cuanto a la *aid dependency*, las cifras del Banco Mundial indican una disminución cercana al 50% en la segunda mitad de la década (la AOD como porcentaje de la formación bruta de capital pasó del 15.4% en 1995

al 8.0% en el 2000; y como porcentaje de las importaciones de bienes y servicios, la caída fue del 7.9% al 3.0% en el mismo período.

En conclusión, el impacto de la AOD en la economía salvadoreña, medido por la evolución de las variables anteriores, se reduce al mínimo en términos macros; de allí que su principal impacto se encuentre en términos microeconómicos y focalizados, sobre todo en la atención de sectores sociales, fortalecimiento institucional y, más recientemente, apoyo a la reconstrucción.

### 3.3.4 Nicaragua

#### a) Caracterización

Para identificar rasgos y tendencias de los flujos de cooperación recibidos por Nicaragua en la década de los 90 se utilizan como base las estadísticas oficiales.<sup>58</sup> No se consideran las estadísticas del DAC, principalmente porque no tienen el nivel de detalle de los informes oficiales de Nicaragua. En consecuencia, podrá notarse que existen diferencias en las magnitudes presentadas por ambas fuentes.

En términos generales, las cifras permiten identificar los siguientes rasgos:

- La tendencia de la década: un flujo sostenido.

<b>Año</b>	<b>Millones US\$</b>
1990	672.8
1991	1,051.7
1992	595.6
1993	480.8
1994	637.4
1995	593.6
1996	443.0
<b>Sub-Total <sup>1</sup></b>	<b>4,474.9</b>
1997	450.2
1998	492.9
1999	554.7
2000	492.1
<b>Sub-total <sup>2</sup></b>	<b>1,989.9</b>
<b>Total</b>	<b>6,464.8</b>

<sup>58</sup> Informes Anuales del Ministerio de Cooperación Externa y de la Secretaría de Cooperación Externa.

Las estadísticas anteriores hacen referencia a los recursos registrados, por año, durante todo el período bajo análisis (cifras oficiales). De éstas se desprende que, si bien se registra una ligera disminución -en el promedio- entre el período 1997-2000 respecto al período 1990-1996, esta diferencia no es significativa. En términos generales el país recibió un promedio superior a los US\$ 500 millones anuales a lo largo de la década. La razón de excluir del promedio el dato para el año 1991 es porque se trató de una cifra inusual motivada por la operación financiera organizada para cancelar la mora con las instituciones financieras internacionales y, de esa forma, posibilitar la provisión de créditos por parte de esas organizaciones. Se trató entonces de recursos que no fueron absorbidos por el país aunque sí incidieron en el desahogo de las cuentas externas.

- Las fuentes de los recursos externos: cambio de socios.

<b>Fuentes</b>	<b>1990-96</b>	<b>1997-2000</b>
<b><i>Bilaterales</i></b>	<b>2,976.5 67%</b>	<b>1,088.8 51%</b>
Europa	1,417.2 32%	485.1 25%
América	1,179.9 26%	201.5 10%
Asia	379.4 9%	322.2 16%
<b><i>Multilaterales</i></b>	<b>1,498.4 33%</b>	<b>981.1 49%</b>
Ifis	1,028.4 23%	703.0 35%
Organismos no financieros	470.0 10%	278.1 14%
<b>Total</b>	<b>4,474.9</b>	<b>1,989.9</b>

Resulta notorio un cambio cualitativo en el origen de los recursos al contrastar los dos períodos. En el primer período los recursos bilaterales duplican los montos de origen multilateral. Las proporciones se equiparan en el segundo período. Este sesgo puede obedecer al fuerte compromiso político que convocó la transición nicaragüense y a la irrupción de la cooperación estadounidense en la primera parte de la década. Otra razón puede ser el mayor protagonismo alcanzado por las IFIS. La participación de estas organizaciones en términos proporcionales se incrementa de manera importante en el período 1997-2000, poniendo de relieve el control más pronunciado del Fondo y del Banco en las orientaciones generales de la cooperación. Así, la cooperación multilateral en su conjunto pasa de representar una tercera parte, en el primer momento, hasta constituir el 50% en el segundo momento.

Desde el punto de vista geográfico, por un lado disminuye la participación de América desde un significativo 26% en el período

1990-1996 hasta el 10% en el 1997-2000, como resultado, entre otras razones, de la marcada disminución de la cooperación de Estados Unidos.

- Destino creciente hacia el sector social.

<b>Destino/Sector</b>	<b>1990-96</b>	<b>1997-2000</b>
Productivo	22%	23%
Infraestructura	14%	22%
Social	17%	30%
Financiero	41%	19%
Otros Sectores	6%	6%

Dos aspectos destacan de esta distribución. Primero, la disminución de la importancia relativa del sector financiero en el período 1997-2000, aunque debe ser matizada por el sesgo que indudablemente introduce la operación financiera del año 1991 anteriormente mencionada. Segundo, el aumento porcentual registrado en el sector social, en este mismo período, lo cual puede evidenciar el despertar de la preocupación de los donantes por mitigar el impacto social del ajuste económico.

- Mayor cooperación, mayor endeudamiento

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Donaciones	273.4	240.7	283.3	296.4
Créditos	176.8	252.2	271.4	195.7

Siguiendo la misma tónica del período 1990-1996, se registra un ritmo sostenido de endeudamiento. Así, aun cuando las donaciones tienen un peso mayor, la magnitud de la nueva deuda se acerca al 50% del monto de las exportaciones anuales correspondientes al mismo período.

- Elevado peso de la cooperación no gubernamental. No obstante las dificultades existentes para cuantificar esta cooperación, el informe del año 2000 de la Secretaría de Relaciones Económicas y de Cooperación registra para los últimos dos años las siguientes cifras:

1999	US\$ 161,2 millones
2000	US\$ 112,8 millones

Tanto en términos relativos como en términos absolutos, la significación de esta modalidad de cooperación es considerable. Sin embargo, hay que señalar que los datos de 1999 tienen un nivel alto seguramente por causa de la solidaridad que despertó la tragedia ocasionada por el huracán Mitch y la circunstancia de que una parte significativa de la cooperación otorgada por gobiernos se canalizó por medio de ONG's.

## b) El impacto

Las cifras absolutas mencionadas en el apartado anterior adquieren mayor significación al considerar la intensidad<sup>59</sup> de la AOD, según lo muestran los siguientes cuadros:

US\$/%	Años										
	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
<b>AOD per cápita</b>	79.6	50.7	40.8	39.4	36.2	33.7	45.2	40.1	60.8	65.3	86.2
<b>AOD como % del PIB</b>	11.5	6.6	5.1	4.8	4.6	4.4	6.2	4.8	9.6	13.0	20.5

La evolución de la AOD per cápita durante los 80 es ascendente hasta llegar a 86 dólares en 1990. Otro tanto ocurre con la AOD como porcentaje del PIB, que en ese mismo año se elevó al 20.5%.

Sin embargo, en el transcurso de la década de los 90 la importancia que adquiere la AOD puede calificarse de espectacular. De hecho, Nicaragua llega a ser uno de los mayores receptores mundiales, en términos per cápita (más de 200 dólares anuales per cápita en 1991 y 1995). Y aun cuando debe considerarse que muchas de estas cifras representan registros contables,<sup>60</sup> debido a que una parte apreciable no ingresó al país por tratarse de donaciones para solventar deuda externa, los porcentajes denotan con claridad el altísimo grado de dependencia que ha llegado a tener ese país de la AOD.

Con todo, las tasas que miden la dependencia de la ayuda se contrajeron entre 1995 y 2000, al pasar del 142.6% al 68.1% la proporción de la AOD respecto de la formación bruta de capital, y del 44.1% al 25.3% la proporción respecto de las importaciones de bienes y servicios.

<sup>59</sup> Conviene aclarar que en las cifras correspondientes a la década de los ochenta no se incluyen las principales fuentes de cooperación que recibió éste país: las provenientes de los países del entonces bloque socialista.

<sup>60</sup> Los dos cuadros se han elaborado de acuerdo a registros del DAC.

US\$ / (%)	Años										
	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
<b>AOD per cápita</b>	86.27	210.45	165.95	79.53	140.76	149.23	205.19	88.09	120.92	137.32	111.33
<b>AOD como % de PIB</b>	20.5	43.8	48.6	22.8	45.8	41.4	55.8	23.2	31.8	33.9	25.6

Las magnitudes anteriores conducen a las siguientes interrogantes: ¿Por qué Nicaragua necesita de la cooperación externa? ¿Cuáles son las razones que llevan a Nicaragua a una dependencia tan marcada de los flujos oficiales de recursos externos?

En primera instancia, se puede adelantar las siguientes posibles explicaciones:

- El agudo déficit en la balanza comercial. Así, de conformidad con los informes anuales del Banco Central,<sup>61</sup> para el segundo quinquenio de la década las cifras eran las siguientes:

	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones (Fob)	669.0	652.9	573.1	545.2	652.2
Importaciones (Cif)	1,159.6	1,411.8	1,491.7	1,861.7	1,791.6
US\$ millones Saldo	(490.6)	(785.9)	(918.6)	(1,316.5)	(1,166.4)

En otras palabras, anualmente Nicaragua debe saldar un déficit comercial creciente que ahora supera los mil millones de dólares. Obviamente, las inversiones extranjeras y las remesas familiares no son suficientes para cerrar la brecha. Dado el carácter estructural de la misma, la necesidad de flujos externos oficiales también adquiere un carácter estructural. Otro tanto puede agregarse respecto al abultado déficit fiscal (12.2% del PIB en el año 2000). Los recursos externos también son una fuente para aliviar ese déficit.

- El servicio de la deuda externa, que constituye una carga de egresos adicionales al déficit de la cuenta comercial. Por ejemplo, en el 2000 el servicio contractual de la deuda ascendía a US\$

<sup>61</sup> Cabe aclarar que, de informe a informe, estas cifras se consignan con ligeras variaciones, probablemente resultantes de ajustes o precisiones ulteriores.

288.2 millones, es decir, el 46% de los ingresos por exportación de ese mismo año y el 59% de los ingresos de ayuda externa.

- Los graves rezagos económicos y sociales: El PIB de Nicaragua apenas supera los 2000 millones de dólares anuales, mientras que el PIB per cápita es el más bajo de América Latina (de acuerdo a cifras oficiales está ligeramente por encima de los 400 millones de dólares anuales) y los niveles de pobreza se encuentran entre los más altos del subcontinente.

Parece indudable, sin embargo, que el determinante clave de la AOD en la década de los 90 haya sido el proceso de transición política, económica y social que emprendió el país al despuntar el decenio. De hecho, los círculos de los donantes y las altas esferas gubernamentales pusieron en boga la apelación "la triple transición". Se decía que Nicaragua transitaba de un modelo estatista a una economía de libre mercado; de un modelo autoritario a la democracia; y de la guerra a la paz.<sup>62</sup> Otros agregaban una cuarta: del atraso y la pobreza al crecimiento económico y el desarrollo.

Aun cuando no es factible cuantificar los impactos, sí es posible establecer vínculos claros entre la AOD y las transformaciones del país. No es preciso construir modelos contrafactuals para deducir la atribución de los cambios toda vez que en ciertos casos los resultados no se pueden desligar de la ayuda; sencillamente no hubieran sido alcanzados sin el apoyo de recursos externos. Algunas de las principales transformaciones directamente atribuibles a la cooperación son las siguientes:

- Estabilización económica: se abatió la hiperinflación. La inflación se ha mantenido por debajo de los 2 dígitos durante los últimos años, después que en 1999 llegó al 18.5% por causa del huracán Mitch. Mientras tanto, una consistente política cambiaria (deslizamiento cambiario del 6% anual) ha contribuido al ambiente de estabilidad macroeconómica. Para este logro fue decisiva la contribución de las IFIS, con el apoyo de donaciones líquidas de Estados Unidos y otros donantes bilaterales.
- Reinserción de la población afectada por el conflicto bélico y reconciliación nacional. Sin el concurso de la OEA, ACNUR, Italia,

---

<sup>62</sup> "Nicaragua se encuentra en el quinto año de una transición histórica, de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia, de una economía regida por el Estado a una economía participativa, competitiva, encabezada por las exportaciones y basada en la iniciativa y empresa privadas". Estrategia de USAID/NICARAGUA para el año 2000, Managua, diciembre de 1995.

PNUD, AID, Comisión Europea, para citar los más relevantes, estos logros sencillamente no habrían sido posibles.

- Reducción de la deuda externa. A mediados del 2002 el monto de la deuda se estimaba en US\$ 6.300 millones (casi US\$ 11 mil millones al iniciar la década). La reducción del monto de la deuda ha sido posible gracias a las donaciones para eliminar saldos con las IFIS y para la recompra de la deuda comercial, condonaciones, etc. No obstante, la deuda sigue representando uno de los principales obstáculos económicos para el país. Por ejemplo, el informe del Banco Central del año 1998 establece que el servicio de la deuda alcanzó las siguientes cifras: 1996, US\$ 240.7 millones; 1997, US\$ 342.7 millones; 1998, US\$ 203.7 millones.
- Consolidación de la paz y reforzamiento de la institucionalidad democrática. Los recursos externos no solamente han sido destinados a mejorar las condiciones de la administración de justicia o el fortalecimiento institucional de los poderes del Estado, sino aun para la realización misma de procesos electorales. En la realidad, la comunidad donante ha desempeñado un papel político activo de manera cotidiana y con ocasión de los Grupos Consultivos que, en el caso de Nicaragua, funcionan desde inicios de la década.
- Reforma económica estructural. Mediante la aplicación de programas acordados con las IFIS y respaldados por donantes bilaterales, se impulsó un conjunto de reformas destinadas a establecer las bases de una economía de mercado. Esas transformaciones incluyeron la desnacionalización del comercio exterior y de la banca, la privatización de empresas públicas, la liberación comercial y financiera, eliminación de subsidios, reducción del tamaño del Estado y de su papel en la economía, para citar las más relevantes.
- Crecimiento económico. Es más difícil establecer un vínculo directo entre la reanimación de la economía y la cooperación internacional; sin embargo, podría afirmarse que la comunidad internacional contribuyó a la creación de condiciones que propiciaron el crecimiento económico de los últimos años: a partir de 1994 la economía mostró signos de recuperación al alcanzar tasas positivas de crecimiento económico, por encima del 4%. En 1999 se llegó al máximo, con el 7.4% (4.3% en el 2000). Sin embargo, estos índices que en muchos países se considerarían elevados, en el caso de Nicaragua se relativizan por causa de las altas tasas de crecimiento poblacional (2.6%). Por otra parte, los últimos dos años la economía ha caído en un franco estancamiento.

A la par de los avances anteriores, es necesario indicar que a pesar de los cuantiosos recursos y de la multiplicidad de programas ejecutados, persiste un conjunto de rezagos sobre los cuales la incidencia de la

cooperación ha sido mínima y que, más aún, se han agudizado en el período:

- Pobreza y desempleo.
- Desigualdad social. Nicaragua registra un índice de Gini de 60.3, mayor que el reportado para 1993, y el tercero más alto a nivel mundial.
- Vulnerabilidad económica, social y ambiental.
- Fragilidad institucional y corrupción.
- Deuda interna con elevado potencial de peligrosidad económica.
- El aumento significativo de las migraciones de nicaragüenses al exterior por motivos económicos.
- Una muy alta dependencia de las determinaciones de agentes internacionales, en particular de las instituciones financieras multilaterales.
- Atonía de las exportaciones y graves déficits en las cuentas externas.

### **c) Situación actual y perspectivas**

Las realidades económicas y sociales del país parecen determinar que Nicaragua debe seguir requiriendo importantes aportes de recursos externos. No obstante, no se puede predecir que los niveles de los años precedentes puedan sostenerse. En cualquier caso, las perspectivas están determinadas por un conjunto de factores estrechamente interrelacionados, de los cuales los principales son:

- La aplicación del SCLP. Recientemente se suscribió un programa con el FMI que establece un conjunto de metas macroeconómicas e institucionales. La ejecución de este programa es requisito indispensable para que el país pueda acceder a la Iniciativa HIPC.
- La aplicación de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Con el impulso del Banco Mundial y el apoyo de la comunidad donante, se encuentra en aplicación la Estrategia citada. Este instrumento pretende cumplir un papel articulador de los esfuerzos por superar la pobreza y de armonización y coordinación de la ayuda externa. Su aplicación también es requisito para ingresar a la HIPC.
- El ingreso a la iniciativa HIPC. Nicaragua alcanzó el punto de decisión en diciembre del 2000 y se espera que alcanzará el punto de culminación a más tardar en el 2004. De ingresar, Nicaragua obtendría una condonación de al menos US\$ 4,268 millones en términos de valor presente neto, lo cual significa el 90% de la deuda bilateral y el 70% de la deuda multilateral. Esta reducción permitiría disminuir el servicio anual hasta un equivalente a 15% de los ingresos

de exportación, y con ello liberar recursos para objetivos económicos y sociales.

- La preservación de la estabilidad política, la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción forman parte ahora del entorno que condiciona la provisión de recursos externos.
- El curso de las negociaciones internacionales en ciernes: el tratado de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Aduanera Centroamericana, el Plan Puebla Panamá.
- La dinámica de la economía local y la evolución del entorno económico internacional.

En resumen, las perspectivas de la AOD para Nicaragua están condicionadas por factores externos e internos, políticos y económicos, estrechamente relacionados entre sí. Por ejemplo, un deterioro de la gobernabilidad puede repercutir negativamente en el cumplimiento del programa con el FMI. Ese incumplimiento puede impedir el acceso a la HIPC y con ello afectar la situación económica y, a su vez, agravar la gobernabilidad. Y el deterioro de la gobernabilidad puede provenir de un empeoramiento de las condiciones económicas internacionales o de la aplicación misma del programa con el FMI.

### **3.3.5 Costa Rica**

El caso de Costa Rica es extremadamente singular y podría conducir a conclusiones interesantes. De hecho, se encuentra en el extremo opuesto del caso de Nicaragua. Al menos lo que revelan las cifras es que Costa Rica fue un importante receptor de cooperación en la década de los 80; sin embargo, su *boom* económico, incluyendo la diversificación y expansión de sus exportaciones, se produjo en la década de los 90, cuando el país prácticamente dejó de ser receptor de cooperación.

Resulta digno de subrayar que entre los primeros diez donantes de Costa Rica no figurara Estados Unidos, que durante la década de los 80 fue el principal proveedor de recursos oficiales del país. Más contundente aún: *las* oficinas de la representación de USAID en San José fueron clausuradas.

Es llamativo el contraste de la dinámica de los 80 cuando se compara con la de los 90. De hecho, Costa Rica fue uno de los principales receptores de ayuda per cápita entre los centroamericanos en la década de los 80, llegando en algunos años a superar los 100 dólares anuales. Igualmente, la proporción AOD/PIB alcanzó niveles de importancia (10% en 1983).

US\$/ (%)	Años										
	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
<b>AOD per cápita</b>	28.4	23.3	33.3	106.0	89.4	112.5	76.8	87.6	70.6	83.3	81.9
<b>AOD como % del PIB</b>	1.4	1.5	3.0	10.0	7.1	8.0	4.5	5.3	4.1	4.6	4.3

Sin embargo, en unos pocos años estas tendencias cambiaron radicalmente. Ya para 1996 la ayuda neta per cápita alcanzó rangos negativos, al igual que la proporción AOD/PIB. Sin duda, un caso extraordinario que ameritaría un estudio exhaustivo.

US\$ / (%)	Años											
	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	
<b>AOD Per cápita</b>	81.9	61.5	45.6	32.2	23.7	10.05	-2.8	-2.2	8.4	-2.3	3.2	
<b>AOD como % del PIB</b>	4.3	2.8	2.2	1.4	0.9	0.3	-0.1	-0.08	0.2	-0.06	0.08	

Para el caso costarricense correspondería citar un trabajo presentado en el seno de la OECD,<sup>63</sup> producido por una instancia oficial de USAID. La tesis central de ese trabajo, después de analizar 50 años de cooperación, es que en buena medida el bienestar del que goza hoy Costa Rica es resultado del éxito de la cooperación estadounidense. Algunas de las frases más categóricas son: *"U.S. economic assistance to Costa Rica significantly contributed to Costa Rican welfare. Costarricans are healthier, wealthier, and better educated than they would have been without U.S. assistance. Income distribution is more equal than it would have been, and the country's environmental base is maintained better than it would have been without U.S. assistance"*.

Se trata de frases y conclusiones que evidentemente tendrían que ser analizadas con gran prudencia.

<sup>63</sup> James Fox, Real Progress: Fifty years of USAID in Costa Rica (Center for Development Information and Evaluation USAID).

#### **4. Los principales desafíos de Centroamérica frente al siglo XXI y las perspectivas de la AOD**

El objetivo de este capítulo es describir los principales desafíos que afrontan los países del área y contrastarlos con las perspectivas de la AOD tanto a nivel internacional como subregional. A fin de completar el cuadro, se incorpora una identificación de los posibles obstáculos existentes en el campo de la AOD. El resultado se utilizará como fundamento para el último capítulo que contiene una propuesta de bases para una estrategia.

##### **4.1 Los principales desafíos**

Resumiendo distintos planteamientos, podríamos agrupar en cuatro esferas los desafíos del área:

###### **4.1.1 El afianzamiento de la gobernabilidad democrática**

Ésta se impone como un exigencia de doble alcance. Por un lado, como valor en sí mismo y como condición indispensable para la convivencia pacífica. Por otro lado, como condición para preservar a la subregión y a sus gobiernos como interlocutores internacionales y favorecer la viabilidad económica. En la práctica, la gobernabilidad es, en las circunstancias actuales, un factor que contribuye a la competitividad.

La gobernabilidad democrática supone, a su vez, un espectro de campos en los que la mayoría de los países del área demuestran fragilidades. En primer término es indispensable consolidar la paz. En este sentido, las agudas polarizaciones políticas que todavía padecen varias sociedades nacionales representan un elemento de perturbación que erosiona la convivencia armónica y conspira en contra de la estabilidad democrática. Este tema es frecuentemente mencionado en el seno de los Grupos Consultivos.

Ciertamente, tratándose de democracias jóvenes, incluso en proceso de construcción, es comprensible que se produzcan anomalías que afecten el normal funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, la problemática es distinta cuando grupos de poder capturan al Estado para instrumentalizarlo en función de sus propios intereses. En este sentido, el respeto a la ley, el fortalecimiento del sistema de administración de justicia, la igualdad ciudadana, la erradicación de la impunidad y el combate a la corrupción, son retos que demandan persistencia.

La gobernabilidad también supone un clima de orden, respeto a los derechos humanos, garantías adecuadas a la inversión y al derecho de

propiedad, seguridad ciudadana, participación y Estado de derecho. La principal amenaza en este plano son los crecientes índices de criminalidad que caracterizan a varios países de la región, a veces con incidencia del crimen organizado internacional.

Los partidos políticos y las elites dirigentes tienen la principal responsabilidad de alentar la cristalización de una nueva cultura política; se trata de una responsabilidad que se complica ante el creciente desencanto con la política y la cosa pública que registran las encuestas en la mayoría de los países y los grados de participación en los comicios electorales.

#### 4.1.2 La reducción de la pobreza

“Tres de cada cinco centroamericanos viven en condición de pobreza y dos de cada cinco viven en indigencia o pobreza extrema”.<sup>64</sup> Independientemente de los métodos de medición, los datos disponibles (BID, CEPAL, PNUD,) revelan los altos índices de pobreza y de pobreza extrema que, con excepción de Costa Rica, afectan a la mayoría de la población centroamericana. Más allá de las estadísticas, se ha reconocido las implicaciones éticas, políticas y económicas de la pobreza. El último informe de CEPAL<sup>65</sup> sobre el tema presenta la siguiente información:

#### **Centroamérica: Proyecciones de pobreza e indigencia** (porcentajes en personas)

	1999	2000	2001
	<b>Pobreza / Indigencia</b>		
Costa Rica	20.3 7.8	20.6 7.9	21.7 8.3
El Salvador	49.8 21.9	49.9 22.2	49.9 22.5
Guatemala	60.5 34.1	60.1 33.7	60.4 34.4
Honduras	79.7 56.8	79.1 56.0	79.1 56.0
Nicaragua	69.9 44.6	67.5 41.4	67.4 41.5

Desde una perspectiva más amplia, las carencias de la población son medidas ahora con el índice de desarrollo humano, gradualmente

<sup>64</sup> Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible/Proyecto Estado de la Región (San José de Costa Rica: Proyecto Estado de la Región, 1999) Pág. 41.

<sup>65</sup> CEPAL, Panorama Social de América Latina 2001-2002 (Santiago de Chile: Cepal, 2002). Sitio Internet.

perfeccionado por el PNUD. En este sentido, la clasificación contenida en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 atribuye a los países centroamericanos las siguientes calificaciones:

<b>País</b>	<b>Alfabetización (%)</b>	<b>PIB per cápita<sup>66</sup> (US\$)</b>	<b>Índice de escolaridad</b>	<b>Lugar IDH</b>
Costa Rica	95.6	3,960	0.86	43
El Salvador	78.7	2,000	0.74	104
Honduras	74.6	1,690	0.70	116
Nicaragua	66.5	850	0.65	118
Guatemala	64.8	420	0.62	120

Es importante mencionar que mientras Costa Rica se ubica entre la categoría de los países con alto desarrollo humano, los otros cuatro pertenecen al último tramo de la categoría de países de desarrollo humano medio.

Estrechamente unidas a la pobreza están las desigualdades sociales. La distancia que separa a los segmentos de mayor ingreso de quienes son menos favorecidos, aun en Costa Rica, alcanza índices elevados:

<b>País</b>	<b>Participación en el ingreso<sup>67</sup></b>	
	<b>10% más pobre</b>	<b>10% más rico</b>
Costa Rica	1.7	34.6
El Salvador	1.2	39.5
Honduras	0.6	42.7
Nicaragua	0.7	48.8
Guatemala	1.6	46.0

Utilizando el coeficiente de Gini, indicador del grado de desigualdad en una población, el PNUD asigna las cifras siguientes:

Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Guatemala
45.9	52.2	56.3	60.3	55.8

No es exageración afirmar que estos índices se encuentran entre los más altos del mundo.

Desigualdades de esa magnitud son caldo de cultivo permanente para la delincuencia, la inestabilidad social y la ingobernabilidad.

<sup>66</sup> Banco Mundial, *World Development Indicators 2000*. Sitio Internet

<sup>67</sup> PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*. (Madrid: Mundi-Prensa Libros, 2000).

### **4.1.3 Construcción de economías competitivas**

La evolución reciente de la economía regional ha puesto de manifiesto que a pesar de los progresos y reformas, las bases estructurales de las economías nacionales siguen padeciendo una aguda vulnerabilidad frente al entorno externo.

Excluyendo a Costa Rica, las cuentas externas se equilibran con los flujos de remesas de los migrantes en el exterior, principalmente en Estados Unidos. Las cifras relativas a la actividad económica y a las exportaciones se nutren de los establecimientos de maquila. El curso de la economía global está vinculado estrechamente a la evolución de la economía estadounidense, y a pesar de la disminución de la importancia del café en cada economía, el desplome de sus precios ha trastornado cuentas nacionales y empleo, agravando la pobreza rural.

En este contexto resulta patente que las reformas han sido insuficientes para mejorar la inserción de las economías centroamericanas en la economía mundial. Sigue quedando pendiente, entonces, encontrar la fórmula que permita avanzar hacia una competitividad sistémica.

### **4.1.4 Superar la vulnerabilidad ambiental**

El ambiente y los recursos naturales de Centroamérica soportan la nociva acción de agentes de ambos extremos de la estructura de ingresos. Los pobres, sobre todo en el área rural, tienden a ocupar las tierras de mala calidad, muchas veces en laderas, lo que contribuye a la deforestación y a elevados grados de erosión y pérdida de suelos. Por su lado, las grandes plantaciones y empresas agrícolas frecuentemente sobre explotan los recursos y aplican tecnologías con impacto ambiental negativo .

Como una paradoja, también se presenta el hecho que la subregión es reconocida por su amplia biodiversidad; sin embargo, su localización geográfica la expone a los embates de la misma naturaleza (huracanes, sequías, erupciones volcánicas).

A pesar de los avances de distinto orden que se observa en este campo y de la conciencia creciente, tanto en gobiernos, empresarios y sociedad en general, persisten factores que amenazan la biodiversidad y el ambiente; para empezar, la pobreza misma de amplios sectores de la población.

Las realidades descritas se tornan más oscuras si se considera que los últimos años se han caracterizado por la pérdida de dinamismo de las

economías del área. De acuerdo con datos de la CEPAL,<sup>68</sup> en el 2001 el nivel de actividad económica descendió de manera generalizada en la subregión, situándose en el 1,6%, inferior al 3% del año anterior. Como consecuencia, el producto por habitante se contrajo a 0,9%. Este comportamiento afectó negativamente al mercado de trabajo, provocando que, en promedio, la tasa de desempleo abierto se elevara del 7% al 8%. Por otro lado, conjuntamente con la reducción de las exportaciones de bienes y servicios y el deterioro de los términos de intercambio, que ocasionó la disminución del ingreso real, se contrajeron los ingresos de capital.

Las tendencias negativas fueron atenuadas en cierta medida por el sostenido aumento de las transferencias corrientes, sobre todo en forma de remesas familiares que financiaron más de la mitad del déficit del balance comercial y de renta de factores de la balanza de pagos.

En pocas palabras, la declinación del PIB y del PIB per cápita, considerando las tasas de crecimiento de la población, se traduce en un decrecimiento real por tercer año consecutivo, el deterioro progresivo de la balanza de pagos (creció casi mil quinientos millones de dólares entre 1999 y el 2001) y, tal vez el indicador más preocupante por su incidencia en la creación de capacidades productivas, la declinación por tercer año de la tasa de formación de capital fijo.

## **4.2 Perspectivas de la AOD**

La situación descrita en el apartado precedente parece evidenciar que para superar sus rezagos y desafíos, los países centroamericanos, en términos generales, seguirán requiriendo el concurso de la cooperación internacional; aún Costa Rica, si bien muestra indicadores muy por encima de sus vecinos del área y nula dependencia de recursos externos oficiales, difícilmente puede evadir el impacto de las dificultades que esos países atraviesan o puedan atravesar. En parte, estas realidades justifican la necesidad de tratar la AOD desde una óptica regional.<sup>69</sup>

Explorando las perspectivas mediante un ejercicio formalizado, Luis René Cáceres<sup>70</sup> ha documentado una estimación de la demanda de recursos

---

<sup>68</sup> CEPAL, Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001. (México: julio del 2002).

<sup>69</sup> Cabe mencionar que la óptica regional de ninguna manera supone suprimir o ignorar las particularidades de cada país; al contrario, esa visión debe partir precisamente del reconocimiento de esas particularidades.

<sup>70</sup> Luis René Cáceres, Estimación de Demanda de Recursos Externos para Latinoamérica y el Caribe para el período 2002-2011. (Tegucigalpa: BCIE, 2002).

externos en América Latina, para el período 2002-2011, incluyendo también, claro está, a los países centroamericanos.

En efecto, después de una revisión de la literatura sobre la ayuda externa, Cáceres presenta un modelo cuyos supuestos claves descansan en el comportamiento de las exportaciones e importaciones. El principal hallazgo (en 4 de los 6 escenarios proyectados) es que el monto promedio de los fondos demandados para la región en su conjunto sería superior al valor promedio de los años 90 (US\$ 39 mil millones) y a partir del 2007 sobrepasaría el valor pico de esa década.

Asimismo, comprueba que los resultados son sumamente sensibles al crecimiento de las exportaciones e importaciones. Es decir, que el balance comercial constituye un factor determinante de la demanda de recursos externos, particularmente la evolución de las exportaciones, más importante que el alivio de la deuda. Aunque en este ejercicio no se desagrega el área centroamericana, parece evidente que, en su medida, este hallazgo es aplicable a la subregión.

Teniendo como telón de fondo lo expuesto y sin generar perjuicio alguno por no considerar las particularidades de cada país, reseñadas en apartados anteriores, las perspectivas de la AOD hacia Centroamérica se encuentran enlazadas al menos a los siguientes procesos y factores:

- Las tendencias mundiales de la cooperación.
- Las oportunidades específicas para Centroamérica que se ofrece en el presente, incluyendo las políticas de los principales donantes.
- Los principales obstáculos que enfrenta la AOD en Centroamérica.

#### **4.2.1 Las perspectivas mundiales: potencial aumento de los fondos**

Si bien hasta el año 2001 se prolonga el declive de las corrientes internacionales de la cooperación oficial, tal como se detalla en el apartado 1, a partir de la Cumbre de Monterrey ha sido hecho público un conjunto de declaraciones de los principales donantes, con el denominador común de anunciar aumentos importantes de sus presupuestos de ayuda. El Banco Mundial resume estos anuncios de compromisos de la manera siguiente:<sup>71</sup>

- Estados Unidos se comprometió a un aumento de la AOD de US\$ 1.700 millones en el 2004, US\$ 3.300 millones en el 2005 y US\$ 5.000 millones en el 2006 y años posteriores, lo que representa un

---

<sup>71</sup> Comité para el Desarrollo (FMI-Banco Mundial), Informe de Situación sobre la Implementación del Consenso de Monterrey (Washington: DC2002-0021/Rev1, 2002).

aumento del 50% en comparación con los niveles actuales. Estos recursos se enmarcan en la denominada Cuenta del Milenio.

- Los países de la Unión Europea se comprometieron a incrementar la AOD del nivel actual del 0,33% del PNB a un promedio del 0,39%. Ello podría equivaler a un aumento anual de US\$ 7.000 millones para el año 2006. Los países de la UE, cuya asistencia se encuentra por debajo del nivel actual, procurarán alcanzar por lo menos el 0,33% para el 2006.

Varios países (Bélgica, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia) reafirmaron su decisión de alcanzar o superar la meta del 0,7% del PNB. Otros han fijado objetivos intermedios superiores al nivel de referencia de la UE. El Reino Unido, por su parte, ha anunciado un incremento de alrededor de US\$ 2.200 millones en el presupuesto anual de AOD para 2005, elevando del 0,32% al 0,4% del porcentaje con respecto al PNB. Francia se ha comprometido a incrementar su AOD en un 50% hasta alcanzar el 0.5% del PIB en los próximos cinco años.

- Canadá ha consignado un monto adicional de US\$ 500 millones para implementar los objetivos del Plan de Acción para África del G-8, basado en la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, y se ha comprometido a incrementar su presupuesto de asistencia en un 8% anual, con lo que el nivel actual se duplicaría al final del presente decenio. El Presidente del G-8 anunció que, en total, la mitad o más de los compromisos de asistencia para el desarrollo anunciados en Monterrey podrían canalizarse a los países africanos que se gobiernen en forma justa, inviertan en beneficio de sus pueblos y promuevan la libertad económica.
- Noruega anunció el inicio de un Plan de Acción para Combatir la Pobreza, y se comprometió a aumentar la AOD de su nivel actual del 0,92 del PIB al 1% del PIB en el 2005.
- El gobierno suizo anunció que se propone aumentar la AOD del 0,34% del PNB registrado en el 2000 al 0,4% en el 2010.
- En lo que respecta a la ayuda multilateral, los donantes de la AIF (Agencia Internacional de Fomento) llegaron a un acuerdo histórico con motivo de la decimotercera reposición de los recursos. En virtud de dicha reposición, en los próximos tres años se pondrán a disposición de los países más pobres del mundo aproximadamente US\$ 23.000 millones, lo que representa un incremento del 18% en comparación con la duodécima reposición.

La AIF aumentará la concesionalidad global de su financiamiento. Se prevé que las donaciones representarán alrededor del 18% al 21% de los recursos. También se enfocará en la mejora de la calidad de la asistencia mediante la atención de cuatro objetivos claves: a) focalizar la asistencia en los países, programas y proyectos en los que pueda tener un mayor impacto; b) trabajar conjuntamente dentro de marcos impulsados por los propios países; c) proporcionar un financiamiento más integral y previsible, incluso para los costos recurrentes; d) aumentar la eficacia, en función del costo, de la asistencia. Para ello será necesaria una colaboración mucho más estrecha entre todos los donantes.

Como puede constatar, la mayor parte de los anuncios provienen de importantes donantes de los países centroamericanos. Ello abre una ventana de oportunidad en cuanto al aumento de los flujos. En este mismo sentido también es pertinente subrayar que, por tratarse de anuncios muy recientes, las definiciones y estrategias específicas están en proceso de elaboración por parte de los donantes. En otras palabras, el momento actual es propicio para desarrollar una actitud proactiva de cara a esas definiciones.

Por otra parte, es de suponer que esas estrategias se orienten en función de las metas establecidas en los Objetivos del Milenio, es decir, principalmente al alivio de la pobreza. Este es un aspecto a tener muy presente.

#### **4.2.2 Oportunidades específicas para Centroamérica**

En el contexto descrito puede identificarse al menos cuatro iniciativas con potencialidad para constituirse en instrumentos reales que conviertan efectivamente la AOD en un eficaz instrumento de desarrollo para los países centroamericanos. Estas iniciativas son:

- Las negociaciones comerciales con Estados Unidos. Aun cuando estas negociaciones están limitadas a la suscripción de un tratado de libre comercio, dada la marcada asimetría entre las dos partes, sería consistente con los intereses de la subregión promover la vinculación de las negociaciones comerciales –plausiblemente en un cauce paralelo–, con negociaciones destinadas a asegurar el acceso en términos especiales a los beneficios de la Cuenta Reto del Milenio. Estados Unidos ya ha dejado de lado el tema de los subsidios. ¿Por qué no plantear flujos compensatorios?

En este orden, cabe recordar algunos de los parámetros de esa iniciativa estadounidense, según lo presenta la AID:<sup>72</sup>

Los fondos de la Cuenta del Reto del Milenio serán distribuidos a los países en vías de desarrollo que demuestren un firme compromiso en relación con:

-- Buen ejercicio de gobierno: extirpar la corrupción, respetar los derechos humanos y adherirse al mandato de la ley, son condiciones esenciales para el éxito del desarrollo.

-- Salud y educación de su pueblo: la inversión en la educación, la atención de la salud y la vacunación permite contar con ciudadanos saludables y educados, que se convierten en agentes del desarrollo.

-- Políticas económicas que fomentan la empresa y el espíritu empresarial: mercados más abiertos, políticas presupuestarias sostenibles y un firme apoyo a la empresa individual desatan el sentido empresarial y la creatividad en favor del crecimiento duradero y la prosperidad.

- El Plan Puebla Panamá (PPP). A pesar de su carácter más bien exógeno, y de las críticas sobre las intenciones de fondo y el excesivo énfasis en infraestructuras, el hecho es que se trata de una realidad que no puede soslayarse y que, si Centroamérica llegara a concertar una estrategia, podría convertirse en un agente activo que incida con eficacia en la dirección y ejecución del Plan.

El auspicio del BID, la cobertura que representa la participación de distintas organizaciones centroamericanas y el aditivo de presentarse internacionalmente como iniciativa del Gobierno de México le otorgan posibilidades de viabilidad al menos en algunos temas.

El PPP se plantea como objetivo: "Potenciar la riqueza humana y ecológica de la región mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica. Por ello se plantea una estrategia integral para la región que ampara un conjunto de iniciativas y proyectos mesoamericanos".

Precisamente, con esta denominación de iniciativas mesoamericanas, el PPP contempla las siguientes áreas: interconexión energética (SIEPAC), integración vial (RICAM), telecomunicaciones, facilitación del intercambio comercial y aumento de la competitividad, desarrollo humano, desarrollo sostenible, prevención y mitigación de desastres naturales, turismo, e información, consulta y participación.

---

<sup>72</sup> Sitio internet de la representación de AID en Nicaragua.

Aun cuando se mantiene el tono de las críticas sobre los verdaderos alcances del PPP y que en la práctica los avances visibles se producen en las áreas relacionadas con infraestructura, mientras las actividades en temas como el desarrollo humano más bien parecen tener una presencia nominal, puede percibirse que gradualmente la iniciativa va ganando legitimidad; de ahí la oportunidad que representa.

- Un acuerdo de asociación con la Unión Europea. A pesar que en la Cumbre de Madrid se incorporó una mención a este tema, es casi seguro que no se trata de una oportunidad inmediata. No obstante, la existencia de una ya dilatada relación de diálogo y cooperación con Europa obliga a enfocarse en esta posibilidad, diseñando un plan de acción específico y trabajando inteligentemente para lograr su materialización.
- La unión aduanera centroamericana. Probablemente ésta sea la oportunidad clave para la subregión, no sólo por los efectos que tendría a nivel intrarregional, sino por las dinámicas conexas que generaría y las posibilidades que abriría frente al exterior. En realidad podría constituirse en la baza, en el sentido dulce de la palabra, toda vez que una Centroamérica integrada ofrece ventajas objetivas en materia comercial para los principales donantes. Con todo, es menester preservar un enfoque realista porque el entusiasmo inicial ha impedido hasta ahora percatarse de la magnitud de los obstáculos de orden financiero, social, político, técnico e institucional que, sin duda, pronto emergerán. Empero, por constituir tal vez la llave maestra hacia el futuro, merece depositar confianza en su viabilidad.

### **4.3 Los principales obstáculos que enfrenta la AOD en Centroamérica**

Existen obstáculos compartidos y otros que son particulares para cada país. Asimismo, se puede identificar obstáculos de carácter coyuntural y otros de orden estructural. A continuación se reseña los más relevantes:

- Las políticas comerciales de los principales donantes. El primer obstáculo para mejorar la eficacia de la ayuda es la falta de consistencia; esto es, la falta de convergencia entre la política de cooperación de los donantes y las otras políticas. Tal vez el caso más relevante es el de las políticas comerciales. Así, las políticas de subsidios al sector agrícola por parte de los principales donantes, por ejemplo, muchas veces generan perjuicios de mayor magnitud que los beneficios que acarrea la AOD, y acaban con años de esfuerzo e inversión.

- Valoración de la AOD como instrumento de desarrollo. Distintos indicios conducen a pensar que la asistencia externa no es apropiadamente concebida por importantes segmentos sociales y políticos como un instrumento de desarrollo (el modesto status y los déficits técnicos de las entidades a cargo de la ayuda, así como la ausencia en los informes económicos oficiales de datos o análisis sobre la magnitud e impacto de esta variable son ejemplos de tales indicios). Es probable que la dilatada trayectoria de uso de la ayuda como instrumento de política exterior de los principales donantes, o el hecho de haber respondido a eventos particulares, ha fijado la imagen de que constituye un favor, una circunstancia o un regalo. Lo anterior se suma al espíritu del Consenso de Washington que todavía prevalece en elites influyentes y cuya característica más conspicua es la subordinación de todo a las mágicas leyes del mercado.
- Déficit institucionales. Es reconocido que, especialmente en Honduras, Guatemala y Nicaragua, existen déficits institucionales que impiden una interlocución eficaz con los donantes. Inclusive conviene interrogarse si la ubicación institucional de las entidades a cargo de la cooperación externa es la más apropiada. En Nicaragua, El Salvador y Honduras, las entidades encargadas se encuentran adscritas a los Ministerios de Relaciones Exteriores, acentuando el lado diplomático, y soslayando el hecho de que por su magnitud, sobre todo en los casos de Honduras y Nicaragua, el recurso externo es una variable económica clave.

En realidad la gestión de la cooperación externa no es un asunto que pueda confiarse a las leyes del mercado. Se requiere capacidad para definir prioridades, destrezas en materia de negociación, jerarquía para la coordinación interinstitucional, competencia técnica para la gestión, contratación, aplicación y seguimiento de los programas.

- Capacidad de absorción. Distintos reportes del Banco Mundial hacen referencia a las dificultades generadas como resultado de las debilidades técnicas de los recursos humanos locales, que se traducen en insuficiencias en materia de formulación, ejecución y seguimiento de proyectos; a ello se agrega los inconvenientes generados por la frecuente rotación del personal. El atraso de las situaciones de base es también un factor que limita las capacidades de absorción.
- Restricciones presupuestarias. Es común que los programas de cooperación requieran fondos de contrapartida local. Es una paradoja que la asistencia destinada a complementar los fondos nacionales no

fluya precisamente por las restricciones nacionales sobre ellos. Pero no es una ficción. Si se considera que los programas acordados con el FMI suponen recortes de gastos y que las economías de la subregión atraviesan por una difícil situación económica, es previsible que las restricciones financieras obstaculicen los desembolsos de fondos externos. Este tema ha sido señalado por el Banco Mundial y otros donantes como uno de los riesgos en la implementación de las estrategias de lucha contra la pobreza en Honduras, Nicaragua y Guatemala.

- La politización interna de la ayuda. En algunos países centroamericanos los convenios y contratos de cooperación internacional deben ser aprobados por los órganos legislativos. Puede citarse casos en que han sido paralizadas iniciativas no por la falta de méritos de las mismas sino por factores asociados a las dinámicas políticas internas. También acontece que las urgencias de la agenda política retrasan excesivamente los trámites de aprobación legislativa.
- Corrupción y polarización. Una de las evoluciones recientes de la AOD es la alta sensibilidad frente a la corrupción o a la inestabilidad política. Algunos países centroamericanos aparecen colocados en los primeros lugares en los listados internacionales relacionados con la corrupción. La corrupción real impide que los fondos se apliquen en beneficio de sus destinatarios, mientras que las percepciones de corrupción alienan la voluntad de los donantes.
- Ausencia de perspectivas de largo plazo. Es cierto que las estrategias de reducción de la pobreza recientemente adoptadas constituyen un avance, toda vez que fijan un horizonte. El desafío ahora es evitar que su instrumentación se limite al cumplimiento de un expediente formal destinado a satisfacer requisitos y lograr, más bien, que se constituya en un instrumento efectivo de coordinación y programación a largo plazo.
- Debilidad de la institucionalidad regional. Dado que también existe cooperación destinada a las instituciones de la integración regional, es preciso anotar como un obstáculo la débil coordinación interinstitucional existente, al igual que los déficits técnicos, organizativos y presupuestarios.
- El creciente rol que han asumido las instituciones financieras internacionales en cuanto a la definición de las políticas macroeconómicas de los mayores receptores de cooperación del área, junto al estrechamiento de sus vínculos con los donantes bilaterales, ha conducido a una nueva especie de condicionalidad cruzada que

subordina los flujos de cooperación a los compromisos adoptados con el FMI y con el Banco Mundial. Esta evolución ha estrechado los márgenes de maniobra, por un lado, y ensanchado los riesgos, por el otro, ya que en gran medida el impacto de la cooperación resulta condicionado por la suerte que tenga la aplicación del programa económico. En este sentido, una nueva tendencia empieza a perfilarse entre los donantes: la adopción de los denominados programas de apoyo sectorial o de apoyo presupuestario.

## **5. Propuesta de bases para una estrategia**

Teniendo en cuenta las tendencias antes descritas, la magnitud de los desafíos, las oportunidades existentes y la naturaleza de los obstáculos a superar, seguidamente se presentan las bases de una estrategia desagregada en dos niveles: nacional y regional.

### **5.1 Propuesta de lineamientos a nivel nacional**

El desafío clave es cómo mejorar la eficacia e impacto de la ayuda. Para lograrlo es menester no sólo mejorar los aspectos operacionales. También se precisa de nuevas conceptualizaciones. En este sentido, a continuación se enuncia un conjunto de lineamientos que, por supuesto, no agotan el espectro de posibles cursos de acción.

- Conceptuación de la AOD como instrumento de desarrollo. Es importante tener claro que la AOD encierra dos dimensiones. Para los donantes bilaterales es, por supuesto, primordialmente un instrumento de política exterior. Pero para los receptores no puede ser ésta la dimensión más importante. En especial para aquellos países centroamericanos donde la intensidad y significación es mayor, la AOD debe ser concebida como un instrumento que contribuye, como su designación lo indica, a promover el desarrollo económico y social.. Esta es una noción conceptual, pero constituye el punto de arranque para la adopción de nuevos cursos de acción destinados a mejorar la eficacia e impacto de la asistencia externa. Una ampliación de esta noción es el reconocimiento de su carácter complementario, y no sustitutivo, de los esfuerzos nacionales.
- Apropiación. Una consecuencia directa de la adopción de la noción anterior es el reconocimiento de la necesidad de nacionalizar la ayuda, esto es, lo que en la jerga en boga se conoce como apropiación (*ownership*). Se trata de reconocer que la AOD es un recurso escaso y, si bien aparentemente no tiene costos inmediatos u onerosos, los costos de oportunidad pueden ser considerables. No puede olvidarse

que una parte de la ayuda consiste en créditos que, aun cuando sean concesionales, en algún momento deberá empezarse a pagar. En consecuencia hay una responsabilidad en el uso eficiente y eficaz de estos recursos. Cabe mencionar que la apropiación es una noción que recién han asumido también los principales donantes como parte de los nuevos enfoques sobre la ayuda.

La primera consecuencia de esta apropiación es de naturaleza política: fortalecer las capacidades de interlocución y negociación. En no pocos casos las propuestas y los proyectos de cooperación obedecen a circunstancias aleatorias, a intereses particulares o a visiones propias de los donantes, y no encuentran contrapartidas locales apropiadas. De esta manera se aprueban y ejecutan proyectos escasamente relacionados con las realidades de los países o estructurados de tal manera que su impacto o su sostenibilidad están erosionados desde su mismo punto de partida. Son proverbiales en este sentido los altísimos costos de las asistencias técnicas externas, muchas veces a cargo de consultores internacionales cuya aportación o competencias efectivas resultan cuestionables.

Una derivación operacional del mismo enunciado es la necesidad de definir políticas nacionales en materia de cooperación externa. Ningún país centroamericano la tiene. Al menos como un documento público específico. Es claro que esto es más rotundo para los casos de Honduras y Nicaragua. Un componente que representa el 10% o más del PIB, y que incide transversalmente en la estructura socioeconómica, ameritaría al menos una política definida, si no es que una política de Estado que, en atención a su sensibilidad, la separe de los avatares políticos internos.

Una segunda derivación operacional es la necesidad de apropiarse efectivamente de la coordinación del proceso. En tal sentido conviene tener en cuenta que los Grupos Consultivos, en tanto que instancias de coordinación, constituyen una etapa, y que la coordinación es un proceso cotidiano que debe estar a cargo de las instancias nacionales competentes.

La tercera derivación operacional es en relación a la importancia de la planificación. Reconociendo que ésta es una palabra ingrata para algunos oídos, es pertinente repetir que la administración de la cooperación externa no es un asunto que opera en el contexto de las leyes del mercado. Un requisito esencial para la eficacia y la eficiencia es la asignación de los fondos y para ello resulta clave la acción de un ente con la competencia técnica y el perfil institucional adecuados.

- Reforzamiento de la institucionalidad. Por la propia naturaleza de la AOD, el Estado se encuentra obligado a desempeñar un papel clave. Al tratarse de relaciones oficiales, el gobierno define las prioridades y asume los compromisos. De ahí la importancia de disponer de una entidad especializada, a cargo de la cooperación externa, con el nivel institucional apropiado, la normativa legal y las capacidades técnicas necesarias. En este sentido, no son los ministerios de relaciones exteriores los espacios institucionales más adecuados. La administración de la cooperación implica funciones que divergen o exceden, con mucho, las competencias de las cancillerías. Por supuesto, esto no supone descuidar el aspecto político-diplomático, pero eso se logra con mecanismos eficientes de coordinación interinstitucional.

Las instituciones a cargo de la cooperación externa deberían tener al menos las siguientes competencias básicas: definir e instrumentar una estrategia de cooperación; interlocución con los donantes, incluyendo la coordinación y negociación; coordinación interinstitucional; acompañamiento de las entidades sectoriales a lo largo del "ciclo de proyecto", incluyendo el seguimiento y la capitalización de experiencias.

- Sistemas de información y evaluación de la AOD. Como se indicó en otro apartado, la casi totalidad de los informes económicos anuales de los países centroamericanos no incluyen la variable AOD. Tampoco las entidades nacionales a cargo de la gestión de la cooperación externa poseen adecuados sistemas de información (tal vez con la excepción de Nicaragua). Con la ausencia de datos resulta muy difícil programar, evaluar y adoptar medidas correctivas. Por ello la conveniencia de implantar sistemas de información concentrados en las corrientes de AOD. Otro efecto de la ausencia de sistemas de información adecuados es que no se produce la capitalización de experiencias.

Lo mismo puede decirse sobre mecanismos o prácticas de evaluación. Tal vez existan, pero durante esta investigación no fue posible identificar una sola evaluación oficial sobre el impacto de la cooperación global o sectorial; sólo documentos descriptivos de proyectos o evaluaciones específicas de los mismos llevadas a cabo por los propios donantes.

- Sintonía con los objetivos globales. Se afirmó antes que existe un consenso básico entre los donantes sobre los objetivos globales de la AOD. Ese consenso gira alrededor de los Objetivos del Milenio. Se requiere entonces de un esfuerzo de adecuación de esos objetivos a

las realidades nacionales. Esto supone definir estrategias que conjuguen el acento en el alivio a la pobreza (el acento propio de los Objetivos del Milenio), pero que consideren además que si bien el crecimiento económico no es suficiente, sí es condición necesaria para reducir la pobreza. En otras palabras, es indispensable que la ayuda se oriente también a mover las palancas que impulsan el crecimiento y la competitividad económica.

- **Transparencia.** El funcionamiento de mecanismos de control sobre el uso adecuado de los recursos de cooperación representa un importante medio, no sólo para la eficacia y eficiencia, sino también como movilizador de voluntades. Es, además, un efectivo argumento. Pero la transparencia no se asocia solamente a la corrupción. También supone colocar el tema en la agenda pública en aquellos casos en que la AOD desempeña roles significativos.
- **Participación ciudadana.** En algunos casos se ha banalizado este concepto al reducirlo al cumplimiento de un requisito administrativo (una convocatoria, una reunión y un acta). En el caso de la AOD, la participación debería concretarse no solamente a nivel de las definiciones de política sino también a nivel micro, en el diseño, ejecución y auditoría de los proyectos. En el campo de la participación también se incluye la consolidación de espacios para la participación de las ONGs como gestoras y ejecutoras de proyectos financiados con recursos externos.
- **Presencia internacional.** Buena parte de la transición que atraviesa la AOD se ha generado a nivel internacional. De ahí la importancia de participar activamente en los foros y debates globales. Naturalmente, los compromisos contraídos internacionalmente deberían ser argumentos sistemáticamente utilizados en las negociaciones bilaterales. Además, es importante situar la cooperación en el contexto del conjunto de las relaciones económicas con los países donantes a fin de propiciar la consistencia; esto es, evitar, en la medida en que ello sea posible, que las políticas de cooperación vayan por un lado, la deuda por el otro y las relaciones comerciales por el otro.
- **Las cinco C de la cooperación externa.** Si el objetivo es convertir la AOD en un complemento eficaz de los esfuerzos nacionales, resulta imprescindible lograr que los flujos posean las siguientes características:

*Cantidad*, esto es, que se provean en las magnitudes suficientes para generar impactos, con estabilidad y predictibilidad.

*Calidad*, esto es, que los objetivos, contenidos y modalidades se ajusten a las prioridades y a las realidades nacionales, guardando también su asignación oportuna.

*Condicionabilidad*, esto es, que los requisitos y condiciones sean asimilables por las realidades de los países.

*Consistencia*, esto es, que se armonice con el conjunto de relaciones económicas con los donantes (finanzas, comercio).

*Coherencia*, esto es, que mediante los apropiados mecanismos de coordinación, se asegure la debida articulación en las acciones de los donantes.

Para finalizar este apartado corresponde puntualizar que los anteriores lineamientos deben ser leídos a la luz y con la modulación derivada de las particularidades de cada país. De hecho, en el plano de las realidades nacionales se presenta un conjunto de cursos de acción específicos que exceden los alcances de esta presentación: diseño y aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza, cumplimiento de las condiciones para acceder a los beneficios de la iniciativa HIPC, lucha contra la corrupción, creación de consensos nacionales para favorecer la negociación con la comunidad donante (en especial con las IFIS), gobernabilidad democrática, por ejemplo.

## **5.2 Perfil de una estrategia a nivel regional**

### **5.2.1 Referencias de base**

La premisa fundamental de la propuesta es la convicción de que la integración centroamericana es el mejor instrumento a mano para afrontar los desafíos de la globalización. En palabras de Bulmer Thomas, la integración constituye: "la respuesta más idónea ante la globalización (el desafío externo) y las limitaciones de las estrategias nacionales de desarrollo". El mismo autor argumenta "...profundizar la integración es un aspecto indispensable del desarrollo a nivel regional. Entre las ventajas que una región ofrece a sus partes integrantes se destacan una mayor competitividad, una mayor capacidad de negociación, mejor acceso a los mercados mundiales de capital, y un eficaz aporte al proceso de consolidación democrática a nivel nacional".<sup>73</sup>

Pero junto a la pertinencia que en sí misma tiene, la integración, además de ser un producto de consumo interno, posee la virtud de ser un producto de consumo externo. Es decir, puede transformarse en un motivo para movilizar recursos por parte de la cooperación internacional.

---

<sup>73</sup> Víctor Bulmer-Thomas y Douglas Kincaid, Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional. (Hamburgo: Hamburg institut für Iberoamerika-Kunde, 2000).

A este respecto, se puede constatar que se está produciendo un renacimiento de la visión regional entre los socios tradicionales de Centroamérica. El Plan Puebla Panamá, la propuesta para negociaciones comerciales conjuntas con Estados Unidos, la posibilidad de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, la reanudación de la cooperación comunitaria al proceso de integración, son algunas evidencias. Ello plantea la oportunidad de articular el esfuerzo en el plano regional como un complemento y un refuerzo de los cursos de acción nacionales en materia de AOD.

En correspondencia con ese renacimiento de la visión regional, conviene a los centroamericanos presentar una estrategia definida que favorezca la convergencia de las distintas iniciativas, genere sinergias y potencie sus impactos. Se ha planteado sólidas propuestas en este orden pero hasta ahora se han limitado a eso, a buenas propuestas; o, en el mejor de los casos, a propuestas que se asumen formalmente pero que después nadie aplica.

Por consiguiente, el primer vacío a cubrir probablemente sea el de instancias regionales con la suficiente capacidad de convocatoria, representación (no las representaciones formales que cada grupo esgrime por su lado) y credibilidad para promover y concretar compromisos entre actores sociales relevantes. Es una asignatura pendiente construir el consenso necesario para redondear una visión compartida, consistente y viable.

Hasta ahora, la ausencia de esa estrategia compartida y la carencia de instrumentos de planificación estratégica de alcance regional ha favorecido que las relaciones atinentes a la AOD se desarrollen de manera aislada de otros procesos y que prevalezcan enfoques sectoriales o individuales. Es preciso entonces fortalecer la capacidad analítica y propositiva, a nivel regional, para visualizar el conjunto y planificar con sentido estratégico los cursos de acción posibles ante las complejas iniciativas a las que se enfrenta la región, como las anteriormente citadas. Reforzar estas capacidades en la Secretaría General del SICA a estas alturas resulta impostergable.

A la par de esas iniciativas, también se desprenden necesidades objetivas derivadas de la dinámica regional. El caso más inmediato y trascendente es la meta de establecer una unión aduanera centroamericana. Está claro que la cooperación externa será bienvenida, por ejemplo, para compensar las pérdidas de ingresos fiscales resultado de la desgravación arancelaria, mitigar el impacto socioeconómico en las poblaciones y economías fronterizas como resultado de la eliminación de las aduanas,

y para equilibrar las tendencias naturales a que se produzcan beneficios desiguales entre los socios.

### **5.2.2 Perfil de la propuesta**

#### **Objetivos**

- Aprovechar las oportunidades que ofrece el escenario actual en materia de AOD para potenciar su impacto como instrumento coadyuvante al desarrollo económico y social de los países del área.
- Lograr un apoyo efectivo por parte de la comunidad donante a los esfuerzos de integración centroamericana.
- Mejorar las capacidades de negociación de Centroamérica en sus relaciones con socios económicos externos.

#### **Pilares de la estrategia**

La estrategia que se propone estaría afianzada en los siguientes fundamentos:

- Una nueva asociación. Como concepto, como contenido y como proyección de imagen. Supone el diseño y lanzamiento de una iniciativa dirigida a imprimir una nueva dinámica a las relaciones económicas internacionales de la subregión, proyectándola como zona de oportunidades, incluyendo la inversión y la AOD. El caso reciente concretado en el sector turismo es un ejemplo a considerar.
- Un enfoque integrado. La nueva asociación debe afianzarse, en términos reales, en una plataforma de acción y una estrategia negociadora frente a los socios externos, que presente de manera articulada las distintas esferas de intereses, primordialmente los de comercio, inversión y AOD. Las negociaciones comerciales con Estados Unidos representan una oportunidad inmediata para impulsar este enfoque.
- Un plan de acción compartido. El apoyo al proceso de integración, en general, y a la viabilización de la unión aduanera, en particular, podrían constituirse en la columna vertebral que otorgue lógica y sentido al plan de acción. Este plan de acción debería partir de ejes sectoriales capaces de convocar y movilizar alrededor de ellos los intereses de actores nacionales y regionales representativos.
- Refuerzo de la institucionalidad regional y nacional. Como instrumentos para llevar a cabo la estrategia. Ello supone elevar el

status institucional de la gestión de los recursos externos, mejorar las capacidades técnicas y los mecanismos de coordinación.

La Secretaría General del SICA, con el apoyo del Consejo Económico y Social, la SIECA y el Consejo Consultivo, sería la entidad competente para desarrollar la propuesta.

- Habilitación de los actores nacionales y regionales representativos y con potencialidad para apropiarse y constituirse en soporte de la nueva visión y estrategia regional.

### **Propuesta de lineamientos para la acción**

#### *A nivel internacional*

- Contribuir a mejorar el poder negociador de los países en desarrollo mediante una presencia activa, incidente, sistemática y concertada en los foros internacionales a fin de mantener y dar contenido a las agendas, y promover el seguimiento y aplicación de los compromisos contraídos.
- Incorporar en las negociaciones regionales y nacionales la aplicación de los instrumentos concertados a nivel internacional (el Consenso de Monterrey, el Plan de Acción de Johannesburgo, la Agenda de Doha, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, son, entre otros, algunos de estos instrumentos).

#### *A nivel institucional*

- Mejorar las capacidades de planificación estratégica de la Secretaría General del SICA y dotarla de los recursos técnicos necesarios para ello. Incluye la capacidad analítica y propositiva.
- Constituir un grupo regional, en el marco de la Secretaría General del SICA, que contribuya a elaborar una propuesta regional en materia de planificación, gestión y coordinación de la cooperación externa.
- Concretar una coordinación efectiva entre las instituciones regionales de la integración en materia de gestión de recursos externos, para juntar esfuerzos y evitar competencias estériles por la captación de recursos.
- Establecer un mecanismo para el intercambio de información y experiencias entre las instituciones nacionales competentes en materia de cooperación externa.

### Frente a los socios externos

- Elaborar un plan de acción específico para promover un acuerdo de asociación con la Unión Europea.
- Incorporar en la estrategia de negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, el acceso balanceado a los beneficios de la Cuenta del Milenio y diseñar propuestas y programas para ese propósito.
- Concertar en el ámbito regional iniciativas que contribuyan a apropiarse de la dirección efectiva de la ejecución del Plan Puebla Panamá.
- Preparar (o divulgar en el caso que ya exista) un análisis sobre las repercusiones que acarrearía el establecimiento de la unión aduanera.
- En combinación con lo anterior, elaborar un programa regional, desagregado en componentes específicos, destinado a mitigar el impacto socioeconómico derivado de la supresión de las aduanas fronterizas.
- Diseñar un fondo de apoyo a la integración que, a manera de los fondos de cohesión europeos, tendría por objetivo compensar los beneficios desiguales de la integración.
- Promover la conformación de un mercado regional de asistencia técnica e incluir dentro de los paquetes de cooperación condiciones que permitan la participación de asistencia técnica de origen centroamericano.

### En el ámbito de la sociedad civil

- Ampliar los espacios de representación, propiciando y habilitando a los agentes económicos y sociales vinculados a los procesos reales (productores, empresarios, consumidores).
- Incorporar en las agendas regional y nacionales la participación en el diseño e implementación de las políticas en materia de AOD.
- Continuar la activa promoción de marcos que favorezcan la participación de las ONG's como gestoras y ejecutoras de proyectos de alcance regional financiados con recursos externos.
- Promover la participación de las universidades y del sector académico en el estudio, análisis, debate y propuestas en materia de integración y cooperación internacional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agosin, Manuel R. y Roberto Machado (2002). "La Economía Mundial y los Países de la Región II". Panorama Económico Mundial y los Países de la Región II. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alesina, Alberto and Beatrice Weder. (May 1999). *Do Corrupt Governments receive less Foreign Aid?*. Nber Working Paper Series. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Alonso, José Antonio (1999). *La Eficacia de la Ayuda: Nuevos Saberes y Viejas Manías*. Revista Instituciones y Desarrollo No.5, Diciembre de 1999 (Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona).
- Asamblea General de Naciones Unidas (2001). "Informe del Grupo de Alto Nivel para la Financiación al Desarrollo". Documento No. A/55/1000. New York.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2000) "Declaración del Milenio" (Resolución No. 55/2). New York.
- Azam, Jean-Paul, Shantayan Devarajan and Stephen A. O'Connell. *Aid Dependence Reconsidered*.
- Banco Central de Nicaragua. *Informes Anuales de 1999, 2000, 2001*. Sitio Internet.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2001). *El Salvador. Documento de País. Versión Final*. Washington
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Situación Económica y Prospectos. El Salvador*. Actualizado a Octubre 2002. Washington.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Economic Situation and Prospects. Guatemala*. Updated October 2002. Washington
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002). "Guatemala, Cooperación de la Comunidad Internacional". Washington, DC
- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/1999. Conocimiento al Servicio del Desarrollo*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid 1999.
- Banco Mundial. "World Development Indicators 2002". Sitio Internet.
- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la Pobreza*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid 2001.
- Bulmer-Thomas, Víctor / A. Douglas Kincaid. *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo Modelo de Desarrollo Regional*. Hamburg institut für Iberoamerika-Kunde 2000.
- Burnside, Craig and David Dollar. "Aid, Policies and Growth". Policy Research Working Paper No. 1777. Washington.
- Burnside, Craig and David Dollar (1997). *Aid Spurs Growth-in a Sound Policy Environment*. Finance and Development.
- Cáceres, Luis René (Agosto 2002). "Estimación de Demanda de Recursos Externos para Latinoamérica y el Caribe para el período 2002-2011". BCIE, Cuaderno No. 32. Tegucigalpa.

- CEPAL (2001). *“Crecer con Estabilidad. El financiamiento del Desarrollo en el nuevo contexto internacional”*. Santiago de Chile
- CEPAL (2002). *“Panorama Social de América Latina 2001-2002”*. Santiago de Chile. Sitio Internet.
- CEPAL (2002). *“Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001”*. México, julio del 2002.
- Chauvet, Lisa and Guillaumont, Patrick. (2002). *“Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Economics, Vulnerability and Political Instability”*. Paper presented at the Annual Bank Conference on Development ABCDE-Europe, "Towards propoor policies", Oslo, June 24-26 2002.
- Comisión Europea (1998). *Documento de Estrategia Regional para América Central 1998 -2000*. Bruselas, 1998.
- Comité para el Desarrollo (septiembre 2002). *“Informe de Situación sobre la Implementación del Consenso de Monterrey”*. Washington.
- Conway, Tim and Maxwell, Simon. (1999). "Country programme evaluation: a state of the art review". Documento presentado en el Taller de Evaluación DAC/OECD, Viena.
- Cuadra Elvira y otros (1998). *Orden Social y Gobernabilidad en Nicaragua 1990-1996*. CRIES. Managua.
- Cuenca, Breny. (1992). *“El Poder Intangible. La AID y el estado salvadoreño en los ochenta*. Ediciones CRIES.
- Cuesta, José (2002). *“Crecimiento Exportador y la Distribución de Ingresos en Honduras”*. (Cuadernos de Desarrollo Sostenible. PNUD. Tegucigalpa.
- Chauvet, Lisa and Patrick Guillaumont (July 2002). *Aid and Growth Revisited: Policy, Economic vulnerability and Political Instability*. CERDI, CNRS, Université d’Auvergne.
- Devarajan, Shantayanan y otros. *Aid and Reform in Africa, Lessons from Ten Case Studies*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. April 2001.
- Development Committee, FMI/BM. ( 2001). *Reducción de la Pobreza y Bienes Públicos Mundiales: Informe de Situación*. Washington.
- Development Committee, FMI/ BM (Agosto 2002). *“Recent Trends in the transfer of resources to developing countries”*. Washington
- Fondo Monetario Internacional, FMI (2002). *“Mejorar el acceso a los mercados: Mayor coherencia entre la ayuda y el comercio exterior”*.
- Fox, James W., (1999). *Real Progress: Fifty years of USAID in Costa Rica*. Center for Development Information and Evaluation U.S.Agency for International Development (USAID).
- Grupo Consultivo de Guatemala (2002). *Declaración de los Estados Unidos*. 11-12 de Febrero 2002.
- Guillaumont, Patrick and Lisa Chauvet. (June 1999). *Aid and Performance: A Reassessment*. CERDI, CNRS and University of Auvergne. Preliminary draft, June 1999.

- Hansen, Henrik and Tarp, Finn. (2000). "Aid Effectiveness Disputed".- Journal of International Development 12 . Año 2000
- International Monetary Fund (1998). "Honduras's Growth Performance During 1970-97". Washington.
- International Monetary Fund (November 1998). *Honduras: Selected Issues*. IMF Staff Country Report No.98/122
- International Monetary Fund (August 1998). *Guatemala: Recent Economic Developments*. IMF Staff Country Report No. 98/71
- International Monetary Fund (1999). *Initiative for Heavily Indebted Poor Countries-Preliminary Document. Honduras*. Staff of the International Monetary Fund and The International Development Association.
- Kaul, Inge y otros (2001). *Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el Siglo XXI*. Oxford University. Ed. en español, México.
- McDonnell y Solignac (2002). "La opinión pública, una aliada en la ayuda para el desarrollo". En Revista "Capítulos No. 64. Los Nuevos Paradigmas de la Cooperación Internacional".
- Ministerio de Cooperación Externa (1996). *La Cooperación Externa 1990-1996*. Managua. Nicaragua.
- Montiel, Gina. *Situación Económica y Prospectos, Honduras*. Actualizado Octubre 2002. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Naciones Unidas (2002). "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo". A/Conf.198-11. New York 2002.
- OECD - Development Assistance Committee - DAC Working party on Aid Evaluation. (2002). *Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados*.
- DAC/OECD (1999). *Report from the Country Programme Evaluation Workshop*, Vienna, 11-12 March 1999.
- PNUD (1999). "Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible". Informe No. 1; San José.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2000). *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000*. Managua.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*. Mundi-Prensa Libros. Madrid 2000.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2002). "Informe sobre el Desarrollo Humano 2002". Sitio Internet UNDP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Honduras. (2001) "Cooperación Técnica y Financiera en Honduras. Informe 2001". Tegucigalpa
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Guatemala (2002) *Nota Estratégica del País. Guatemala*. PNUD Guatemala.
- Roland-Holst, David and Tarp, Finn. (2002). "New Perspectives on Aid Effectiveness.- Paper prepared for the Annual Bank Conference

- on Development Economics, Oslo, Norway (ABCDE-Europe 2002).
- Rosenthal, Gert (1998). "Los desafíos de la globalización para Centroamérica". En, Revista de la CEPAL, número extraordinario. Santiago de Chile, octubre de 1998.
- Secretaría de Cooperación Externa. *Informes Anuales de la 1997, 1998, 1999 y 2000*. Managua, Nicaragua.
- SICA/Reunión Grupo Consultivo Regional de Centroamérica (Enero 2001). *Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI - Una Propuesta Regional*.
- Tsikata, Tsidi. (1998). "Aid Effectiveness: A Survey of the Recent Empirical Literature". IMF Paper on Policy Analysis and Assessment. Washington.
- USAID/NICARAGUA (1995). "Estrategia de USAID/NICARAGUA para el año 2000". Managua
- USAID/GUATEMALA (2001). *2001 Performance Analysis*
- USAID/HONDURAS. *Annual Report 2002. Honduras. March 2002*.
- USAID. *2002 Annual Report Data for Central America Program*. Annual Report Narrative.
- Vargas, Oscar René. *Once años después del ajuste. Resultados y perspectivas*. Managua, Marzo 2001.
- World Bank. (1998). "Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why". Oxford University Press, New York.
- World Bank (2002). *The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience*. A Research paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank. Washington D. C.
- World Bank (2002). *El Salvador, Country Assistance Evaluation*. Report No. 23626. February 6, 2002.
- The World Bank (2002). *Monitoring & Evaluation: Some tools, Methods & Approaches*. World Bank Operations Evaluations Department. Washington, D.C.
- World Bank. (2002). "Country Assistance Strategy Report for the Republic of Guatemala". Washington.