



Sombras y luces del Millenium Challenge Account

*Inmaculada Montero Luque **

Tema: Este análisis revisa la metodología de intervención de la nueva iniciativa del gobierno estadounidense en materia de cooperación bilateral al desarrollo, el Millenium Challenge Account, y expone algunas reservas en cuanto a su eficacia como instrumento de lucha contra la pobreza.

Resumen: En marzo de 2002 el Presidente Bush lanzó una propuesta para crear una *Cuenta para el Desafío del Milenio* (MCA), un nuevo programa de ayuda externa que se propone aumentar el volumen de ayuda estadounidense a los países en desarrollo en 5.000 millones de dólares por año durante tres años (2004-2006). La MCA pretende distribuir sus fondos entre un reducido número de países que cumplan una serie de requisitos englobados en tres áreas: tener un buen gobierno, invertir en las personas, y liberalizar la economía. Este análisis presenta argumentos a favor y en contra de esta iniciativa como instrumento de crecimiento económico y de lucha contra la pobreza y discute su carácter innovador como instrumento de cooperación al desarrollo y de política exterior.

Análisis:

Los orígenes de la idea

Cuando el Presidente Bush lanzó en marzo de 2002 la iniciativa para crear una *Cuenta para el Desafío del Milenio* muchos se sorprendieron. La MCA no sólo introducía cambios fundamentales en la filosofía de intervención de la política de cooperación al desarrollo de los Estados Unidos al establecer un conjunto claro de criterios en función de los cuales la ayuda sería distribuida, sino que proponía doblar el volumen de recursos que se destinaban hasta entonces a los países en desarrollo, dotándola de 5.000 millones de dólares por año durante tres años (2004-2006). Viniendo de una administración republicana, cuyos congresistas son conocidos por su feroz oposición a la ayuda externa, había razones para sorprenderse.

Retrocediendo un poco en el tiempo podremos entender algunas de las razones que impulsaron el lanzamiento de esta iniciativa. A finales de los noventa, el volumen de fondos invertidos por el gobierno norteamericano en ayuda oficial al desarrollo (AOD) se había reducido en un 50% con respecto a la situación a finales de los ochenta hasta alcanzar un mínimo histórico de 0,11% de su PNB. Según un estudio de la OCDE, la comparación de la contribución norteamericana (en % de su PNB) con respecto a la de otros 20 países donantes dejaba a los Estados Unidos, de lejos, en el último lugar; también lejos del objetivo del 0,7% fijado por las Naciones Unidas, objetivo renovado en

* *Inmaculada Montero Luque*
Experta en cooperación al desarrollo y en economía africana

la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey. Estratégicamente, el lanzamiento de la MCA justo antes de la Conferencia respondía al objetivo de aplacar las críticas sobre las tendencias decrecientes de su AOD. Pero hay más. Se diría que, tras el 11 de septiembre, la administración Bush ha entendido que la pobreza y desigualdad reinantes en grandes áreas del mundo son una amenaza para su seguridad. Reducir, por lo tanto, las distancias crecientes entre países ricos y pobres se ha convertido en un asunto de interés nacional. En septiembre de 2002 el presidente Bush presentó su Estrategia de Seguridad Nacional, y por vez primera la política de cooperación al desarrollo –y con ello la ayuda- se convirtió en un pilar de la seguridad nacional norteamericana, acompañando a los ya tradicionales de defensa y diplomacia. Bajo el liderazgo de Colin Powell, distintos grupos de interés ligados al mundo del desarrollo se embarcaron en una redefinición de sus estrategias y concibieron los pormenores de la iniciativa que aquí se analiza.

Los pormenores de la iniciativa

El lanzamiento de la MAC pretende ser el primer paso del gobierno estadounidense para lograr una mayor eficacia de la ayuda. La idea fundamental de este nuevo enfoque se basa en los resultados de un estudio sobre la eficacia de la ayuda elaborado por el Banco Mundial en el año 2000. Dicho estudio ponía de manifiesto que la ayuda proporcionada a los países más pobres es más efectiva para impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza cuanto más sólidas son las políticas y las instituciones de dichos países. Esto implica que los fondos destinados a la MAC se desembolsarán siguiendo un enfoque selectivo a fin de aumentar la eficacia de los recursos invertidos.

La metodología adoptada para el desembolso de la ayuda de la MAC consiste en destinar los recursos a una serie de países que serán elegidos en función de su grado de cumplimiento de 16 criterios englobados en tres áreas diferentes: buen gobierno (5 criterios), inversiones enfocadas en las personas (4 criterios), y liberalización económica (6 criterios). Los criterios son diversos y entre ellos se incluye el control de la corrupción (no englobado en ninguna de las áreas mencionadas puesto que si un país suspende este criterio queda excluido de la lista de posibles receptores), los niveles de escolarización, los derechos políticos y las libertades civiles, la política comercial y la inflación. Para poder beneficiarse de la ayuda, un país deberá superar la media en la mitad de los criterios de cada área. Para cada criterio, la media se establece entre los países que poseen una renta per capita similar, por lo que el grado de cumplimiento de un país se establece de forma relativa, comparándolo al desempeño de sus iguales.

Una iniciativa a debate

Los meses que siguieron al lanzamiento de la MAC han sido testigos de un intenso debate en ciertos círculos de la sociedad norteamericana, debate centrado tanto en los aspectos más técnicos de la propuesta como en su filosofía subyacente.

1. Los aspectos técnicos. ¿Es eficaz la metodología para conseguir los objetivos propuestos?

Buena parte del debate se ha centrado en la pertinencia de la elección de los criterios y en las consecuencias que un sistema de medias, tal y como está diseñado, puede tener a la hora de determinar el conjunto de países que se beneficiarán de esta ayuda. De hecho, un análisis de los beneficiarios potenciales realizado por The Brookings Institution muestra que los países más afectados por la pobreza, fundamentalmente en África subsahariana, quedarán excluidos de la ayuda al no cumplir con los requisitos exigidos. Y esto, hasta cierto punto resulta coherente porque ¿cuáles son esos países pobres que

tienen un buen gobierno, invierten en sus ciudadanos y abren sus economías? Y si cumplen todos estos requisitos ¿por qué son aún pobres?

Pensemos por un momento en los criterios establecidos para otorgar la ayuda. Hay criterios objetivos como la política comercial, puesto que es relativamente sencillo determinar el nivel de protección arancelaria de un país, y hay criterios subjetivos como el respeto del estado de derecho. La subjetividad de algunos de los criterios utilizados limita, cuando menos, la transparencia de la metodología propuesta y abre la puerta a una utilización de los fondos no guiada por criterios de eficacia en la lucha contra la pobreza. Del análisis de los criterios también se desprende una cierta contradicción. Por ejemplo, un país puede verse obligado a recortar sus gastos en educación o en salud siguiendo las recomendaciones de un programa para luchar contra el déficit presupuestario, lo que dificultará que supere la media en ambos criterios. Tomemos otro ejemplo. El gobierno americano ha propuesto un valor absoluto del 20 por ciento para el criterio de inflación; así, los países que superen ese umbral también se quedarán fuera de la ayuda. Quizás se debería reflexionar sobre las consecuencias que podría tener sobre las economías débiles el fijar como objetivo de política monetaria el control de la inflación. Las fluctuaciones del tipo de cambio a las que estarían sometidas sus monedas por el hecho de flotar libremente en los mercados podrían afectar negativamente tanto a su política presupuestaria como a su política comercial, lo que les pondría de nuevo fuera del paquete de ayuda.

Si pasamos al tema de las medias, los problemas de metodología no son menores. Atribuirle un número a un país con respecto a un criterio determinado no parece sencillo. Ya no se trata solo de la calidad discutible de los datos utilizados para cuantificar dichos criterios (es muy normal encontrar series de datos incompletas, incorrectas o anticuadas, especialmente en países pobres cuyos métodos estadísticos datan de la época colonial), sino también de que el sistema de las medias resulta, cuando menos, problemático. Dado que los datos deben ser actualizados año tras año, el nivel que da acceso a la ayuda para cada criterio varía también de año en año. Esto podría implicar que un país que se beneficie hoy podría dejar de hacerlo el año próximo, y no porque su grado de cumplimiento sea peor, sino porque el grado de cumplimiento de los países con los que se compara puede ser mejor.

2. La filosofía de la intervención.

Toda política de ayuda lleva implícita un modelo de desarrollo. En el caso de la MCA, el modelo se articula entorno a un conjunto fijo de criterios que se aplican de manera homogénea a todos los países que pertenecen al mismo rango de renta. No es de extrañar que el conjunto de criterios en el área de la liberalización económica responda a un paradigma de desarrollo neoliberal, que es el que la administración norteamericana desea difundir. El problema es que la MCA no parece haber incorporado las enseñanzas de una década de política de cooperación al desarrollo, que señalan que la liberalización económica no conduce inequívocamente al crecimiento económico, y menos si no se enmarca en una política de desarrollo nacional y se acomete de manera progresiva. Incorporar estas enseñanzas es vital para mejorar la eficacia de la ayuda, objetivo fundamental de esta iniciativa.

Por otro lado, es cuestionable la aplicación del mismo modelo de desarrollo a todos los países. Primero porque deja muy poco espacio de actuación al propio país, puesto que, a menos que el modelo de desarrollo del país coincida con el propuesto, no se obtendrá ayuda. Y segundo porque aplicar una receta fija en el mundo del desarrollo impide que la estrategia se adapte a los diferentes contextos y que refleje las prioridades de un gran número de interlocutores sociales. Dado que estos dos últimos factores han sido identificados como elementos claves para aumentar la eficacia de las políticas de

desarrollo, cabe preguntarse si la metodología propuesta para la MCA es la más adecuada, o si por el contrario la administración norteamericana ha obviado una de las lecciones mejor aprendidas por las instituciones financieras internacionales. En un intento de incorporar estas lecciones, la administración Bush se ha propuesto trabajar con la sociedad civil de los países que superen los criterios establecidos.

Recomendaciones para mejorar la eficacia de la MCA

Un problema fundamental de la metodología de la MCA es la visión del todo o nada. Los países que cumplen los criterios obtienen importantes recursos mientras que los que no llegan, por poco o por mucho, no obtienen nada. Los países que se quedan justo por debajo de la línea tienen dos opciones: o ejercer presión política para intentar ser incluidos en la lista de los beneficiarios, o realizar mayores esfuerzos para cumplir los criterios, pero con otros recursos distintos a los de la MCA y que no responderán necesariamente a la filosofía de desarrollo impulsada por Washington. Un estudio del Centro para el Desarrollo Global concluye que la MCA va a beneficiar a un número muy reducido de países (aproximadamente 12 durante el primer año y 18 tras tres años) y muy probablemente dejará fuera de su ámbito a aquellos con mayores dificultades para iniciar reformas, que son precisamente los que suponen un mayor peligro para la seguridad americana. Solo en base al criterio de corrupción, los grandes países del África sub-sahariana tales como Kenya, Nigeria, Tanzania o Malawi se quedarán fuera del reparto, y sin embargo, son países que, en opinión de expertos de The Brookings Institution, ofrecen un buen comportamiento con respecto al resto de criterios. Parecería sensato modificar esta visión del todo o nada para hacer posible que la MCA financie medidas destinadas a corregir los valores relativos a determinados criterios como es el caso de la corrupción en los países ya mencionados.

Una solución al problema del todo o nada pasa por ofrecer ayuda a las docenas de países que la MAC dejará fuera de su ámbito de intervención. Para ello, la administración podría utilizar otros mecanismos de su política de ayuda, tales como la ayuda tradicional que se encarga de distribuir la agencia de desarrollo americana (USAID). Claramente, esto no resuelve las deficiencias técnicas de la MCA, pero ofrece al menos una oportunidad de reforma a los que se quedan fuera. Las virtudes de esta solución se enfrentan sin embargo a una realidad poco alentadora. USAID es una organización que se hunde bajo el peso burocrático y la falta de objetivos claros (la Ley para la Cooperación al Desarrollo de 1961 establece nada menos que 75 prioridades para esta agencia), y a menos que se consiga reestructurar a esta agencia, crear mecanismos que aumenten la eficacia en la asignación de fondos y conseguir que su trabajo se coordine con los nuevos métodos propuestos por la MCA, no parece que la cooperación norteamericana vaya a conseguir promover la prosperidad en el mundo.

La mejora de las deficiencias metodológicas de la MAC no es compleja. De hecho, un mayor número de países de renta baja puede beneficiarse de la MAC si se introducen algunos cambios en los criterios de selección. Primero, se trata de sustituir los criterios subjetivos por otros más objetivos y más fácilmente cuantificables, de eliminar los criterios poco significativos como el gasto público en educación y en salud para centrarse más en indicadores que midan resultados, como los porcentajes de población con acceso a servicios de salud o el porcentaje de niños en edad escolar que acaban la educación primaria. También deberían desaparecer ciertos criterios como la clasificación del riesgo crediticio del país para sustituirlos por otros criterios más acordes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como por ejemplo indicadores que midan la desigualdad de género (proporción de analfabetismo entre mujeres, porcentaje de profesoras en la educación primaria) o la existencia de una estrategia de desarrollo sostenible en los planes de desarrollo del país en cuestión. Segundo, se trata de acabar con el sistema de medias móviles. La idea consiste en aplicar el sistema de medias durante el primer año

de manera que los valores numéricos obtenidos sean fijos a partir de ese momento, creando una especie de punto de referencia absoluto con respecto al cual se establezcan las comparaciones en el futuro. Esto evita que los países se enfrenten a objetivos móviles año tras año. Finalmente, sería muy deseable que la administración norteamericana fomentase un debate entre los potenciales beneficiarios, centros de investigación y otros donantes internacionales sobre la pertinencia de estos criterios y la calidad de los datos que se emplean para cuantificarlos.

Conclusiones

La *Cuenta para el Desafío del Milenio* representa el enfoque más innovador de las últimas décadas en cuanto a política de cooperación al desarrollo norteamericana se refiere. Una nueva metodología y un volumen de fondos muy importante se dedicarán a promover el crecimiento económico y luchar contra la pobreza, objetivos que no siendo nuevos en la política multilateral de cooperación, no siempre han sido la prioridad de la cooperación al desarrollo norteamericana. Este análisis ha puesto de manifiesto que la metodología de la MAC presenta algunos problemas en cuanto a los criterios establecidos para seleccionar a los países, y a la limitada flexibilidad del modelo de desarrollo propuesto para adaptarse a distintos entornos. Las recomendaciones que aquí se han presentado podrían hacer de la MAC un instrumento más eficaz de ayuda porque amplían el espectro de los posibles receptores, introducen indicadores menos subjetivos y más relacionados con el objetivo último de lucha contra la pobreza y disminuyen la incertidumbre de los países a la hora de recibir los fondos. Sólo el tiempo dirá si la administración Bush es lo suficientemente flexible como para corregir los defectos de esta iniciativa y convertirla así en un verdadero instrumento de lucha contra la pobreza.

Inmaculada Montero Luque
Experta en cooperación al desarrollo y en economía africana