



## **Obstáculos demográficos a los programas de ayuda**

*Iliana Oliví y Rickard Sandell \**

**Tema:** Este análisis pone de manifiesto la necesidad de que la ayuda mundial responda a los cambios demográficos que se están produciendo tanto en los países ricos como en desarrollo.

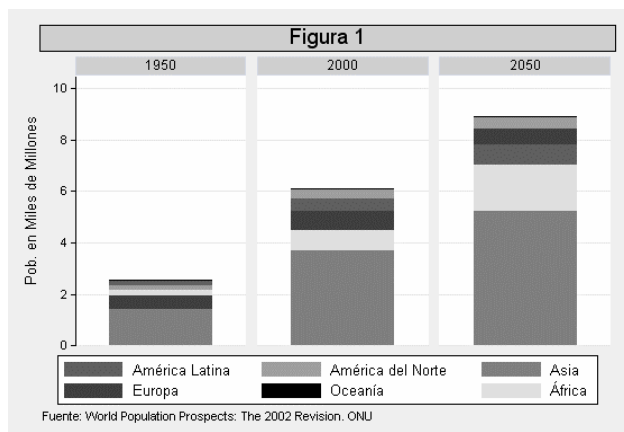
**Resumen:** Se analizan de forma conjunta problemas pertenecientes a dos áreas. Por una parte, se indaga en los medios e instrumentos necesarios para superar los problemas de desarrollo a través de la ayuda oficial y la colaboración entre los países desarrollados y el mundo en desarrollo. Por otra parte, observamos que las tendencias demográficas actuales en los países en desarrollo suponen una amenaza seria al éxito de los programas de ayuda. Se señalan algunas estrategias que contribuirían a paliar los problemas que se derivarían de lo que hemos entendido como el impacto de los cambios demográficos futuros en la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo. Concluimos que los programas de ayuda deberían incluir, necesariamente, un diagnóstico de la situación y tendencias demográficas de los receptores de ayuda.

**Análisis:** Uno de los rasgos más destacados del siglo que acabamos de dejar fue la explosión demográfica. La población mundial pasó de 1.600 a 6.000 millones de personas entre 1900 y 2000. En cuanto a los cambios en la distribución de la población mundial, la proporción relativa de la población europea con respecto a la mundial disminuyó de forma constante a lo largo de este período a favor de regiones como el Norte y el Sur de África y Asia. América Latina y, en cierto modo, América del Norte son las únicas regiones del mundo que han conseguido mantener su peso relativo en la población mundial en los últimos cincuenta años.

Una de las tendencias demográficas de mayor interés previstas para la primera mitad de este siglo es la redistribución de población en dos dimensiones: geográficamente (crecimiento heterogéneo en diferentes regiones del mundo) y entre edades (envejecimiento de la población). Aparte de los cambios relativos, también tenemos que prepararnos para el crecimiento adicional de la población total. En el futuro más cercano el declive de la población constituirá una preocupación sólo para un grupo muy pequeño de los países más desarrollados en Europa y para Japón. En la mayoría de los países del mundo la población continúa creciendo rápida o incluso muy rápidamente al adentrarnos en el siglo XXI.

---

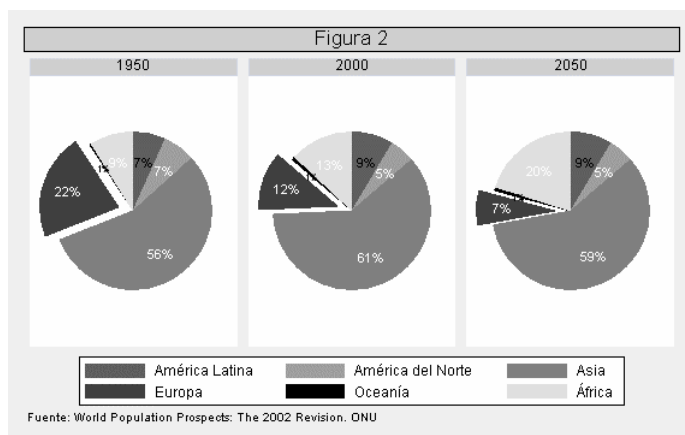
\* *Analistas principales del Real Instituto Elcano  
Área de cooperación internacional y desarrollo  
Área de demografía, población y migraciones internacio*



Las proyecciones demográficas siempre serán inexactas, pero si aplicamos la variante media de las proyecciones hechas por la ONU, las perspectivas de crecimiento para la primera mitad de este siglo se asemejan mucho al crecimiento experimentado en los últimos cincuenta años. Considerando que en el período 1950-2000 la población mundial pasó de 2.500 a 6.000 millones (un aumento de más de 3.500 millones), las previsiones de futuro según esta

estimación resultan sombrías. La variante media de la ONU prevé un aumento total de la población mundial de alrededor de 3.000 millones de personas en los próximos 50 años. Un crecimiento de esta magnitud tendría como resultado una población total de 9.000 millones de personas a mediados del siglo XXI (véase Figura 1). Como ocurrió también en el último siglo, la mayor parte del aumento de la población en este siglo tendrá lugar fuera de Europa y del mundo más desarrollado.

Para el período 1950-2050, se prevé que la proporción de la población de América del Norte y Europa con respecto a la población mundial descienda cerca de 17 puntos, de los cuales 15 corresponden a Europa. Ambos continentes sumarán apenas el 12 % de la población mundial al final del período.



Las previsiones de la ONU indican que África será el continente con el crecimiento más rápido, con un aumento de más de mil millones de personas, pasando de los 795 millones actuales a 1.800 millones en el año 2050. En términos absolutos, Asia tendrá de nuevo el mayor crecimiento total, con un aumento de 1.500 millones de personas, desde los 3.700 millones actuales a 5.200 millones para el año 2050. Así, comparando este desarrollo con el

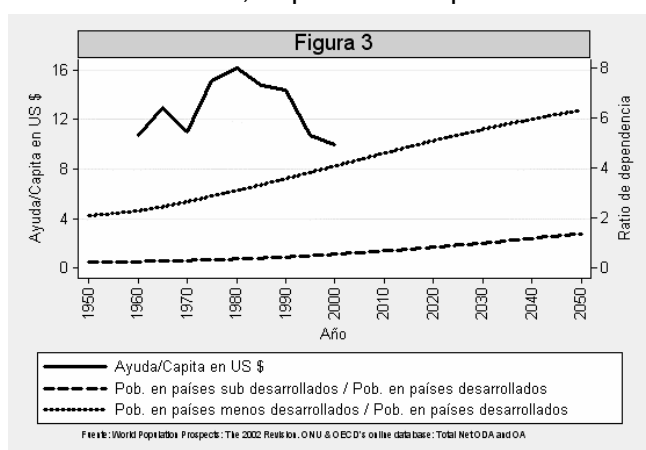
del período 1950-2000, cuando el crecimiento total en Asia fue de 2.200 millones, las estimaciones de la ONU presuponen que la tasa de crecimiento en Asia se reducirá sustancialmente este siglo. Asia y África sumarán conjuntamente el 80% de la población mundial para 2050, una subida de 5 puntos desde el año 2000 (véase Figura 2).

#### *Impacto de los cambios demográficos en los flujos de ayuda*

Dado que muchos de los países con un crecimiento demográfico más rápido son relativamente pobres o incluso muy pobres, la incidencia potencial de las hambrunas y el sufrimiento humano están aumentando. Muchos de los países más pobres del mundo se encuentran de un modo u otro en una relación de dependencia con los países más desarrollados. Esta dependencia puede expresarse en múltiples formas, pero a efectos ilustrativos nos centraremos en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Ayuda Oficial (AO).

Como el aumento de la población mundial en los próximos años tendrá lugar en los países en desarrollo, el ratio de dependencia global, expresado como el número de personas en los países en desarrollo en relación con el número de personas en los países desarrollados, irá aumentando durante una buena parte de este siglo (véase Figura 4). En 2000 el ratio de dependencia era aproximadamente de 4:1. Si se cumplen las previsiones del escenario Medio de la ONU, el ratio se acercará a 6:1 en el año 2050. Es decir, por cada persona en los países desarrollados habrá 6 personas en los países en desarrollo, suponiendo que los países considerados actualmente como países en desarrollo mantengan el mismo estatus en 2050.

No hay duda de que tal evolución puede tener implicaciones sobre la eficacia de la ayuda mundial en la medida en que para mantener el nivel actual los países desarrollados tendrán que proveer de más recursos *per cápita* en un futuro muy cercano. A juzgar por los flujos mundiales de ayuda pasados, esto parece una tarea difícil (véase la línea continua de la Figura 3). Incluso si las perspectivas de aumentar los niveles de ayuda fueran más favorables, es improbable que llegaran a ser suficientes para hacer frente al ritmo de crecimiento demográfico que se prevé para los países menos desarrollados. Según las cifras proporcionadas por la base de datos de la OCDE, la ayuda mundial total ha aumentado desde 20.000 millones de dólares en 1960 a alrededor de 50.000 millones de dólares en 2000, expresado en precios de 2001. Pero entre 1990 y hoy el total de la ayuda mundial anual ha disminuido en cerca de 10.000 millones de dólares.



Entre 1990 y hoy el total de la ayuda mundial anual ha disminuido en cerca de 10.000 millones de dólares. Si se opta por no aumentar las cantidades destinadas a la ayuda en los próximos años, la eficacia de los programas dirigidos a los países en desarrollo sufrirá indudablemente un empeoramiento.

### Respuestas de la cooperación internacional a las implicaciones de los cambios demográficos en la AOD

En primer lugar, conviene señalar que el aumento de la financiación total para el desarrollo solamente ayudaría a revertir la tendencia decreciente de la AOD *per cápita* para los receptores de la ayuda. Esta medida no solamente no solventaría el problema del creciente peso *per cápita* de la AOD para los donantes, fruto de los cambios demográficos actuales y futuros, si no que, además, lo agravaría. Sin embargo, se ha considerado relevante mencionar esta medida dada la gravedad del problema que supone la disminución proporcional de la AOD para los receptores (que se suma a la disminución, en términos absolutos, de la AOD desde el decenio de los noventa), en primer lugar y, en segundo lugar, porque un mayor esfuerzo financiero para el desarrollo figura como un tema prioritario en la agenda de los donantes.

El esfuerzo que realizan, en términos financieros, los distintos donantes que conforman el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) es muy variado, tanto en términos absolutos como en proporción a su PNB (Producto Nacional Bruto). Según datos de 2001, los cinco donantes que mayor esfuerzo relativo realizaron son Dinamarca (1,03% del PNB), Noruega (0,83%), Holanda (0,82%), Luxemburgo (0,82%) y Suecia (0,81%). Por su parte, los países cuyos habitantes soportaron un menor peso per cápita de la AOD fueron Estados Unidos (0,11%), Italia (0,15%), Grecia (0,17%), Canadá (0,22%) y Japón (0,23%). Cabe señalar que, en estos términos, España aparece como un donante "medio": en 2001 su desembolso para actividades de cooperación al desarrollo

representó el 0,30% del PNB español. Obviamente, el esfuerzo financiero para la cooperación al desarrollo medido en relación con el PNB no se corresponde con el esfuerzo absoluto de cada uno de los donantes, dados los muy distintos tamaños de sus economías. Así, algunos de los donantes que aparecen a la cola, si se miden los desembolsos en proporción con el PNB, son los principales donantes en términos absolutos. En estos términos, el primer donante en 2001 fue Estados Unidos, con una AOD total de 11.429 millones de dólares, seguido por Japón, que ese año destinó a la cooperación internacional al desarrollo 9.847 millones de dólares, mientras que el desembolso total de Luxemburgo fue de tan sólo 141 millones de dólares.

Es difícil prever cuál será la evolución futura de los flujos de AOD, pero es probable que dicha tendencia venga marcada por los compromisos adquiridos por la comunidad de donantes en el la Cumbre de Monterrey. En dicha cumbre, celebrada en marzo de 2002, la comunidad internacional consensuó una serie de objetivos en materia de desarrollo (erradicación de la pobreza, crecimiento económico sostenido, promoción del desarrollo sostenible, sistema económico global más equitativo); objetivos cuyo logro requiere un aumento sustancial de los fondos dedicados a la cooperación internacional al desarrollo. Así, se acordó que la AOD se elevara paulatinamente hasta alcanzar el 0,7% del PNB de los países donantes. Aunque algunos donantes cumplían ya este requisito en 2001 (Noruega, Suecia, Holanda, Dinamarca y Luxemburgo), la mayoría de los países desarrollados están aún lejos de alcanzar lo que se ha considerado el mínimo necesario para combatir de forma contundente el subdesarrollo.

En definitiva, es muy probable que en los próximos años se produzca un aumento de la AOD *per cápita* para los donantes, con el consiguiente impacto positivo en la AOD *per cápita* de los receptores. No se puede adelantar, sin embargo, si este aumento será suficiente para revertir la tendencia decreciente de la financiación *per cápita* percibida por los beneficiarios de la ayuda. El resultado neto dependerá de múltiples factores, entre los que se encuentran la magnitud de los cambios demográficos en las poblaciones en desarrollo y el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos por los donantes.

Una respuesta a la tendencia creciente de la AOD *per cápita* para los donantes y decreciente para los receptores está en mejorar la eficacia de las actuaciones financiadas con dicha AOD. El fracaso de la cooperación internacional en combatir de forma efectiva al subdesarrollo se achaca a múltiples factores, entre los que se encuentran la falta de una definición consensuada del desarrollo por parte de la comunidad internacional, la disparidad de objetivos entre los distintos donantes, la incoherencia de políticas de los países desarrollados (entre su política de cooperación y su política comercial exterior, por ejemplo), la ausencia de una estrategia clara de desarrollo en los países receptores, la escasa "apropiación" de receptores y beneficiarios de las actividades de cooperación al desarrollo o la descoordinación de las actuaciones de los múltiples actores de la cooperación. Muchos de estos problemas se han abordado y discuten en foros internacionales desde hace varias décadas (es el caso de la coherencia de políticas de los donantes). Sin embargo, todo parece indicar que, desde los noventa, la comunidad internacional está más decidida a emprender acciones contundentes para la resolución de estos problemas. Entre estas medidas cabe destacar la fijación de unos objetivos comunes de desarrollo para donantes y receptores y el diseño de instrumentos de cooperación que, en principio, deberían promover una mayor eficacia de la ayuda.

Muchas de las metas contenidas en los ODM ya se habían discutido en distintas conferencias y cumbres internacionales a lo largo de los noventa. En septiembre de 2000, los miembros de Naciones Unidas firmaron por unanimidad la Declaración del Milenio y, tras una serie de consultas entre agencias internacionales (incluyendo el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y agencias especializadas de Naciones Unidas), la Asamblea General de Naciones Unidas fijó los ODM. Los objetivos

son los ocho siguientes: (1) la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; (2) la universalización de la educación primaria; (3) la promoción de la igualdad de género y el “empoderamiento” de las mujeres; (4) la reducción de la mortalidad infantil; (5) la mejora de la salud materno-infantil; (6) la lucha contra enfermedades infecciosas como el virus del SIDA o la malaria; (7) la sostenibilidad medioambiental; y (8) el desarrollo de un partenariado global para el desarrollo (entendiendo como tal el establecimiento de relaciones comerciales, financieras y productivas más equitativas entre países ricos y pobres). La principal ventaja de los ODM está en que, además de fijar unos objetivos de desarrollo compartidos por todos los miembros de Naciones Unidas, la mayoría de estos objetivos ha sido cuantificada y se ha establecido una fecha para el logro de los mismos, que es el año 2015. Así, por ejemplo, según los ODM, para el año 2015, se debería haber logrado la reducción a la mitad del número de personas que viven en situación de pobreza extrema (entendiendo por pobreza extrema la subsistencia con menos de un dólar al día).

En los noventa también han surgido “nuevos” instrumentos para las actuaciones de la cooperación internacional al desarrollo, muchos de ellos impulsados por organismos multilaterales como el Banco Mundial. Al igual que la convergencia de objetivos, estos instrumentos pretenden lograr una mayor eficacia de la ayuda mediante la coordinación de la misma, el liderazgo de los receptores en sus propios procesos de desarrollo y la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. A continuación se repasan brevemente algunos de ellos.

En la actualidad, buena parte de los países menos adelantados (PMA) están poniendo en marcha las llamadas Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Aunque las ERP se consideran un instrumento de cooperación, en realidad están más relacionadas con la fijación de una batería de objetivos para lograr el desarrollo económico, social y político de un país concreto. En principio, el diseño de una ERP corre a cargo de las autoridades del país receptor, quien consulta su contenido con la sociedad civil. Asimismo, el receptor es el encargado de coordinar las actuaciones de los distintos donantes presentes en su país y dirigir las mismas hacia el logro de las metas contenidas en la ERP. Así pues, en principio, la ERP mejora la eficacia de la ayuda mediante la convergencia de objetivos, la participación de la sociedad civil y la coordinación de los donantes. La ERP es un instrumento joven, por lo que aún es pronto para evaluar sus resultados. Sin embargo, la ERP no deja de ser un documento en el que se fijan unos objetivos y en base al cual, en teoría, se promueve la coordinación de los distintos actores pero no incluye un protocolo de actuación para dicha coordinación o para la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas de desarrollo. En consecuencia, el mayor o menor éxito de una ERP dependerá en gran medida de cómo se articulen los mecanismos de coordinación y participación en cada país.

Otro instrumento más relacionado con la actuación de los donantes en los países receptores es el SWAp (*Sector Wide Approach*). El SWAp permite la acción coordinada de un grupo de donantes en un sector concreto, como, por ejemplo, el educativo o el sanitario. Una de las ventajas del SWAp es que no requiere la coordinación de toda la comunidad de donantes, si no sólo la de aquéllos que, de mutuo acuerdo, deciden coordinar su trabajo para un campo específico. Esta coordinación parcial evita las dificultades que surgen cuando donantes con muy distintas filosofías de actuación deben fijar unos criterios de actuación comunes.

Aunque esta práctica no está muy extendida, algunos donantes como Suecia y Noruega han recurrido a la cooperación delegada para determinados países y sectores. La cooperación delegada consiste en que un donante silencioso (por ejemplo, Suecia) transfiere sus fondos para un país y un sector (por ejemplo, AOD para el sector salud en Etiopía) a otro donante líder (Noruega, en este caso) por considerar que su experiencia y

conocimientos en este campo son mayores y que con ello se va a lograr, por tanto, una mayor eficacia de la ayuda. La transferencia de fondos suele darse en las dos direcciones. Por ejemplo, Noruega ha realizado transferencias a Suecia para el sector educativo en Etiopía. La cooperación delegada puede tener un fuerte impacto en la eficacia de la ayuda pero, a cambio, requiere de una gran convergencia de objetivos entre los donantes que participan en ella (convergencia a menudo difícil). Asimismo, muchos donantes perciben que con la cooperación delegada están perdiendo visibilidad en el país receptor, lo cual supone un desincentivo para el uso de este tipo de instrumentos.

También se están articulando instrumentos de desembolso rápido como el apoyo presupuestario (*budget support*), con el cual el (o los) donante(s) transfieren directamente la AOD a un organismo del país receptor (generalmente el Ministerio de Finanzas) para que dicho órgano integre los fondos en sus presupuestos generales y, con ello, aumente el gasto público para determinados sectores en el país en desarrollo. En teoría, el apoyo presupuestario aumenta la eficacia de la ayuda aunque sólo sea por el ahorro que supone en los costes administrativos del donante en la gestión de la ayuda. Sin embargo, es más discutible si con el apoyo presupuestario se obtiene un mayor impacto de la ayuda en la situación de los pobres: el órgano receptor puede carecer de la capacidad técnica para gestionar un gran volumen de fondos o tener problemas de corrupción que impedirían que los fondos se destinarán a los beneficiarios teóricos de la ayuda.

**Conclusiones:** Este análisis pone de manifiesto un problema que, con frecuencia, se obvia en los debates en torno al desarrollo y la cooperación al desarrollo: los esfuerzos en promover el desarrollo internacional pueden verse empañados por circunstancias demográficas que quedan fuera del alcance de los actores de la cooperación internacional.

Se ha señalado que los países desarrollados y en desarrollo siguen tendencias demográficas opuestas. Esto es, la población de los países en desarrollo está aumentando a mayor velocidad que la de los países desarrollados y este fenómeno puede poner en peligro la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo. Los programas de ayuda se enfrentan, en la mayoría de los casos, a unos recursos limitados; recursos que se verán aún más limitados si las previsiones acerca de los cambios demográficos demuestran ser ciertas.

¿Cuáles son las soluciones? La segunda parte de este análisis se centra en dos de ellas. Por una parte, está el aumento de la financiación para el desarrollo y, por otra, una mayor focalización de la ayuda en función de una batería de objetivos preestablecidos. Es más, probablemente, la respuesta se encuentre en la combinación de estos dos elementos.

No obstante, con independencia de la mayor eficacia que se derive de estas acciones en materia de cooperación al desarrollo, es de suponer que dichas acciones no sean suficientes para hacer frente a los problemas que se derivan de los cambios demográficos. Además de invertir más recursos en la ayuda al desarrollo y de hacerlo de forma más eficaz, los programas de ayuda también requerirán de un diagnóstico previo acerca de la situación y las tendencias demográficas del país al que se estará dirigiendo la ayuda al desarrollo. En otras palabras, el aumento de la financiación y la eficacia de la ayuda deberán reforzarse teniendo en consideración los cambios demográficos que pueden afectar a estas dos variables.

El crecimiento poblacional, que ha sido una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional, parece estar desvaneciéndose de la agenda internacional y esto podría deberse a la creciente preocupación, en los países desarrollados, por la caída y el envejecimiento de la población. Esto no significa, sin embargo, que el problema

de la explosión demográfica haya desaparecido: sigue siendo una de las principales características del conjunto de los países en desarrollo. Recuérdese que las previsiones para el periodo 2000-2050 señalan un incremento total de 3.000 millones de personas en el mundo, y que se produzca casi exclusivamente en países en desarrollo.

Para asegurar mínimamente el éxito de los programas de ayuda al desarrollo en alcanzar sus objetivos, dichos programas deberían acompañarse de un diagnóstico demográfico del país receptor; diagnóstico que probablemente requeriría de algún tipo de apoyo financiero. Esta inversión a largo plazo probablemente contribuiría, en cierta medida, a la superación de los problemas en los países en desarrollo.

*Iliana Olivé y Rickard Sandell*  
*Analistas principales del Real Instituto Elcano*  
*Area de cooperación internacional y desarrollo*  
*Área de demografía, población y migraciones internacionales*