



Capítulo 1

**La Cooperación Internacional No Reembolsable:
Tendencias a nivel Global**

Capítulo 1

La Cooperación Internacional No Reembolsable: Tendencias a nivel Global

1.1. Perfil de la ayuda oficial al desarrollo durante las últimas tres décadas

La Cooperación Internacional constituye actualmente un instrumento que subraya la responsabilidad mutua de los países cooperantes y de sus asociados a favor del desarrollo. Si bien el origen de esta visión se remonta hasta mediados del siglo XX, fue durante los últimos años que la comunidad internacional tomó particular conciencia de la importancia de la cooperación frente a los desafíos mundiales. En tal sentido, los acuerdos plasmados en el Consenso de Monterrey,¹ la Declaración de Roma² y la Declaración de París³ fueron piezas decisivas en la formación de lo que la Declaración del Milenio denomina una “asociación mundial para el desarrollo”. Al respecto, estos acuerdos concluyen que el éxito de la cooperación internacional frente a los principales problemas que aquejan a las naciones menos desarrolladas requiere, no sólo aumentar el volumen de los recursos, sino incrementar también su eficacia.

A la luz de lo anterior, resulta apropiado iniciar este diagnóstico con un análisis retrospectivo de los flujos de cooperación internacional para apreciar su comportamiento, tanto en volumen como en la orientación que adoptó durante los últimos treinta años.

De acuerdo con las cifras oficiales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD en inglés), entre los años 1972 y 2004 el volumen de cooperación internacional mostró un crecimiento real promedio de 2.5% por año.⁴ Los recursos de origen privado tuvieron en dicho periodo un crecimiento mayor que los de origen oficial (3.1% sobre 2.4% promedio anual), sin embargo, el volumen de los recursos de origen oficial fue por mucho superior. En el año 2004, la cooperación internacional a nivel mundial alcanzó los 89.7 miles de millones de dólares, de los cuales los recursos de origen oficial representaron el 87% y los de origen privado el 13%.

■ cuadro 1

Desembolsos para la ayuda al desarrollo a nivel mundial

Origen de los recursos	Cooperación mundial 1972 - 2004 (millones de US\$ de 2004)	Tasa de crecimiento promedio anual 1972 - 2004	Cooperación mundial 2004 (millones de US\$)	% del total
Oficial (AOD)	2,115,844	2.4%	78,363	87%
Privado	205,232	3.1%	11,384	13%
Total	2,321,076	2.5%	89,747	100%

Fuente: OECD/DAC. Elaboración APCI

¹ Aprobado el 22 de marzo de 2002 en la ciudad de Monterrey (México) por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las Naciones Unidas.

² Firmado y aprobado en el Foro de Roma el 25 de febrero de 2003 con la participación de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, instituciones financieras y países asociados.

³ Aprobada el 2 de marzo de 2005 por autoridades de más de 90 países y jefes y funcionarios de 27 organismos de asistencia al desarrollo. El Perú se adhirió a la Declaración el 9 de junio de 2006.

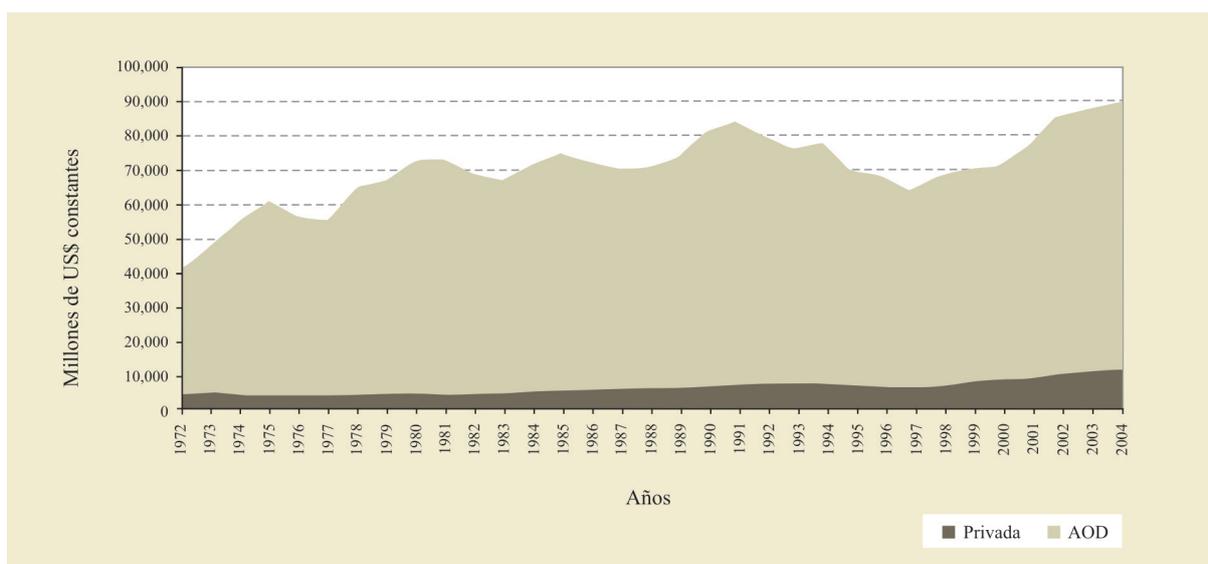
⁴ Cabe señalar que, de acuerdo con el origen de sus recursos, la cooperación internacional puede ser oficial (denominada también ayuda oficial al desarrollo o AOD) o privada. La cooperación privada reportada por la OECD incluye flujos de inversión extranjera directa. Por otra parte, de acuerdo con el régimen financiero de la ayuda, puede ser reembolsable o no reembolsable. La AOD incluye toda la cooperación no reembolsable y parte de la reembolsable, que cumple con tener un alto “grado de concesionalidad” (es decir, condiciones ventajosas para el deudor). La estadística mostrada incluye ambos tipos de ayuda, pero se ha excluido la inversión extranjera directa del flujo de cooperación privada.

El historial de los flujos de cooperación internacional durante el período en análisis se puede apreciar en el Cuadro 2. Como se puede comprobar, el aumento progresivo de ambos flujos a partir de la segunda

mitad de la década de 1990 llevó a que en el año 2004 los recursos de la cooperación internacional alcanzaran el máximo volumen de todo el periodo analizado.

■ cuadro 2

Desembolsos netos de la Cooperación Internacional a nivel mundial 1972-2004 según origen de fondos (en dólares constantes de 2004)



Fuente: OECD/DAC. Elaboración APCI

En el año 2005 esta tendencia creciente continuó y la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a nivel mundial registró un incremento de 31.4% respecto al 2004, alcanzando 106 mil millones de dólares ó 0.33% del producto nacional bruto (PNB) de los países donantes del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC en inglés) de la OECD, frente al 0.26% del año anterior.⁵ Los temas más importantes en cuanto al volumen de la ayuda asignada fueron: en el campo de la geopolítica, la seguridad internacional; en el campo de desastres naturales, la reconstrucción de países afectados por el tsunami del 2004; en el campo de la globalización económica, la focalización de la ayuda a países de Europa del Este y, en el campo del desarrollo, el avance en los ODM.

La seguridad internacional se convirtió en el principal objetivo de la ayuda internacional, debido a la reconfiguración del escenario de la cooperación después de los atentados del 11 de septiembre del 2001. Entre el 2004 y 2005, la AOD destinada al alivio de la deuda creció más de 400%, mientras que los otros tipos de ayuda se incrementaron en 8.7%. Este sustancial incremento tuvo especial relación con la agenda de seguridad de los Estados Unidos, que se configuró como el principal donante durante el año 2005. Sólo para el alivio de la deuda de Iraq se canalizaron 14 mil millones de dólares y para la de Nigeria, algo más de 5 mil millones en el mencionado año.

⁵ OECD, Aid flows top USD 100 billion in 2005. Boletines de la OECD, abril del 2006. www.oecd.org/dac.

La ayuda humanitaria relacionada con la tragedia del tsunami, ocurrida en diciembre del 2004, sumó más de 2.2 mil millones de dólares de AOD en el 2005 hacia la región damnificada. Las principales fuentes que movilizaron su ayuda hacia los países afectados (Indonesia, Sri Lanka, India, Tailandia, entre otros) fueron Japón, la Unión Europea (cuyo incremento en 8.7% en el año 2005 se destinó principalmente a esta causa) y el Reino Unido.

La focalización de la ayuda hacia los países de Europa del Este, como consecuencia de la incorporación de 10 nuevos miembros a la Unión Europea en el 2004, guarda consonancia con la aplicación de los acuerdos

internos de la Unión, más aún si se considera que son los países menos desarrollados de Europa.

Los ODM son sin duda uno de los elementos más relevantes en la configuración actual de la agenda de cooperación internacional al desarrollo, junto con el de seguridad internacional. Significan un importante esfuerzo internacional por articular visiones y acciones en torno a los graves problemas que enfrenta la humanidad y una llamada colectiva para enfrentar y transformar las condiciones de pobreza del mundo. África subsahariana, la región con mayor pobreza en el planeta, fue destino del 15% del total de la ayuda de los Estados Unidos, durante el año 2005.

1.2. Acuerdos Internacionales en materia de Cooperación Internacional

Los inicios de la cooperación internacional en el mundo se remontan a los programas e instituciones creadas por la Naciones Unidas después de la segunda guerra mundial para ayudar a los países a recuperarse de los estragos de la guerra. Estas iniciativas, sumadas al éxito del Plan Marshall, dejaron vislumbrar que era posible ayudar a países pobres mediante ayuda externa.

Para administrar los fondos del Plan Marshall, los países receptores formaron en 1948 la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC en inglés). Los Estados Unidos, por su parte, crearon ese mismo año la Agencia de Cooperación Económica (ECA en inglés) para que se encargara de la reconstrucción europea. En 1957 se formó el Fondo Europeo de Desarrollo para los Países Extranjeros y Territorios, como parte del Tratado de Roma, que dio origen a la Comunidad Económica Europea. En el final de la década de 1950, se estableció en las Naciones Unidas un fondo especial que permitiera expandir la asistencia técnica y las actividades que fomentaran el desarrollo.

Los primeros esfuerzos coordinados de cooperación internacional se dieron en 1960, con la conformación del Grupo de Asistencia al Desarrollo. Éste era un foro de

consultas entre los países donantes y los países menos desarrollados. Los miembros originales fueron Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos y la Comisión de la Comunidad Económica Europea. Ese mismo año se sumaron al grupo Japón y Holanda.

Un año después se crearon la OECD y su principal organismo ejecutor, el DAC. Con ello se inicia la discusión de políticas y la suscripción de convenios que regularían y fijarían en adelante las pautas de la cooperación internacional.

En 1969, el DAC estableció el primer concepto de AOD. Fueron denominados así los fondos destinados al progreso económico y social de los países en desarrollo y cuyos términos financieros fueran de carácter concesional.⁶

Un año después, se estableció en las Naciones Unidas que los países donantes destinaran el 0.7% de su PNB como concepto de AOD.⁷ Desafortunadamente muy pocos países cumplen actualmente con ese compromiso. Como se muestra en el Cuadro 3, el año 2005 solamente cinco países (Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca y Luxemburgo) estuvieron sobre la meta

⁶ Es decir a largo plazo, con períodos de gracia amplios y a tasas de interés sustancialmente más bajas que las de mercado.

⁷ El pedido del 0.7% fue reiterado en el Consenso de Monterrey y la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible del 2002.

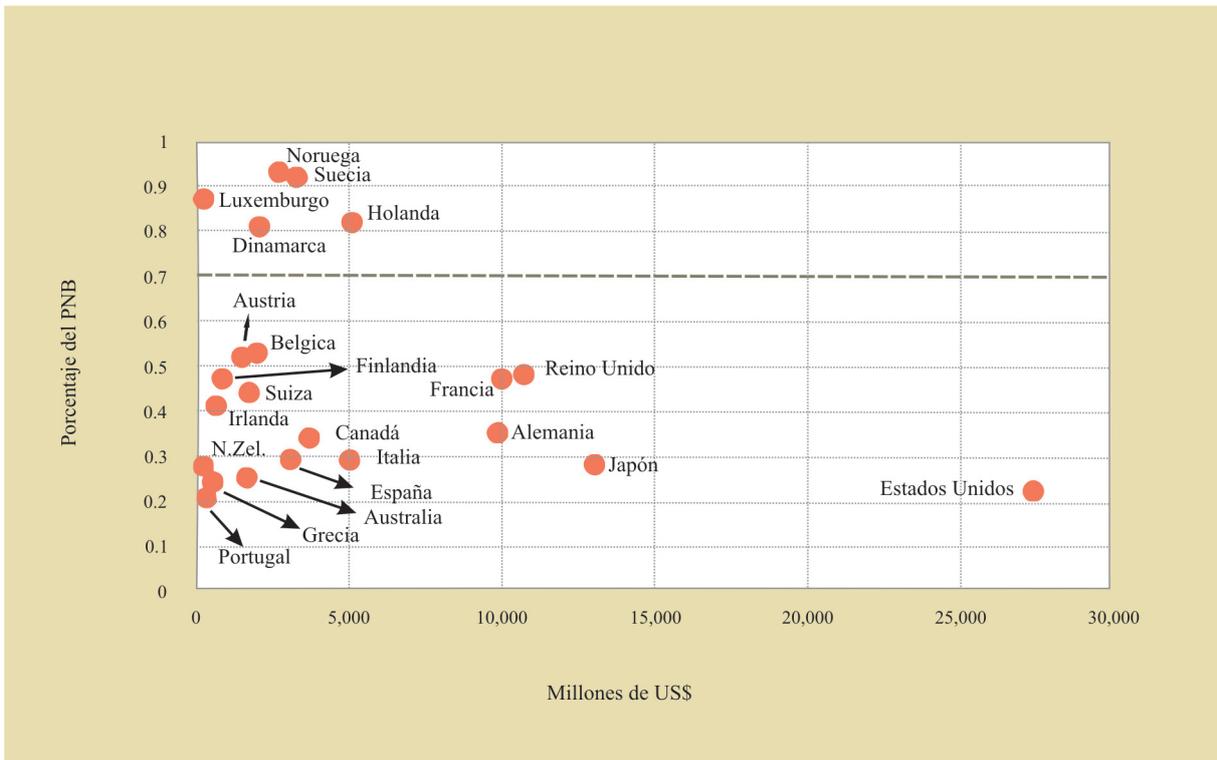
acordada. Por su parte, los países que más recursos totales destinan a la Cooperación (Estados Unidos y Japón) se encuentran todavía muy lejos de alcanzar la

cifra pactada.

En 1972, el DAC estableció una definición más precisa

cuadro 3

Relación entre los desembolsos de ayuda durante el 2005 y el porcentaje que representa del PNB (Países de la OECD)



Fuente: OECD (cifras preliminares 2005). Elaboración APCI

del concepto de AOD. Según esta definición, actualmente vigente, son considerados como AOD los flujos de recursos hacia países en desarrollo provenientes de instituciones de agencias oficiales, incluyendo Estados y gobiernos locales. Estas operaciones deben cumplir las siguientes condiciones: a) el objetivo principal es la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de subvención de por lo menos el 25%.

En 1977, los países donantes adoptaron la “Declaración sobre la cooperación al desarrollo para el crecimiento económico y las necesidades humanas básicas”. Este documento afirma que las necesidades básicas no son sólo un complemento, sino que son un componente esencial del crecimiento económico de los países. En esta declaración se enfatiza que la

cooperación no es caridad sino un mecanismo que incrementa la productividad de los países, el ingreso de los pobres y sienta las bases de un desarrollo autogenerado.

En los años siguientes, nuevos enfoques, acuerdos y estrategias afinaron el papel de los países en la cooperación internacional y se incorporaron temas como el género, la interdependencia, el medio ambiente, la mutua responsabilidad y la evaluación de proyectos, entre otros, todos ellos orientados a lograr una cooperación internacional más eficaz y eficiente.

Como parte de tales esfuerzos, en los últimos años han sido suscritas cuatro trascendentales declaraciones cuyo objetivo es reducir la pobreza y optimizar el impacto de la cooperación.

1. **Declaración del Milenio.**- Firmada el 18 de septiembre del 2000, considera que los valores a predominar en el nuevo siglo son libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad conjunta. Para que estos valores se transformen en acciones estableció, entre sus objetivos clave, los siguientes: paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; protección del medio ambiente; derechos humanos; democracia y buen gobierno; protección de los vulnerables; y fortalecimiento de las Naciones Unidas.

2. **Consenso de Monterrey.**- Se firmó en marzo del 2002 y entre sus acuerdos destacan el incremento de la movilización de recursos para el desarrollo, la reducción de la deuda externa y realzar la coherencia y la consistencia de los sistemas internacionales monetarios, financieros y comerciales.

3. **Declaración de Roma.**- Fue firmada el 25 de febrero del 2003. En esta declaración se reafirmó el compromiso de erradicar la pobreza, alcanzar un crecimiento económico sostenible y la promoción del desarrollo sostenible como un avance hacia un sistema económico inclusivo y justo. Una de las principales acciones que se acordó desarrollar fue simplificar la armonización para alinear la cooperación respecto a las prioridades de los países receptores.

4. **Declaración de París.**- La Declaración fue suscrita en marzo del 2005. En este documento se aprobó una serie de medidas para alcanzar los ODM en el año 2015. Los compromisos acordados por los países donantes y socios fueron:

- *Apropiación:* los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- *Alineación:* los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- *Armonización:* las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- *Gestión orientada a resultados:* administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.
- *Mutua responsabilidad:* donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Si bien la participación de la AOD como proporción del PNB es la principal meta internacional para comparar el compromiso de los países donantes con el desarrollo, existen otros indicadores que toman en consideración una mayor cantidad de elementos relevantes en las relaciones internacionales. A modo de ejemplo de uno de estos indicadores complementarios, el *Center for Global Development* mide la ayuda de los países ricos mediante el *Índice de Compromiso con el Desarrollo*, que cuantifica siete aspectos que vinculan tanto a países donantes como a países socios: ayuda al desarrollo, comercio, inversiones, migración, medio ambiente, seguridad y

tecnología. El cuadro 4 permite apreciar la posición de los 21 países más desarrollados tanto en el índice general, como en el sub-índice de ayuda al desarrollo. Mientras que el subíndice se basa principalmente en el volumen de AOD, el índice general toma en cuenta toda la gama de aspectos señalados.

El cuadro anterior subraya la importancia que otros factores distintos a la ayuda oficial pueden tener como parte de la política internacional de los países desarrollados. Así, este enfoque destaca a los países que aplican políticas amplias, coherentes e inclusivas como complemento a sus esfuerzos en términos de ayuda oficial directa.

■ cuadro 4

Índice de Compromiso con el Desarrollo

Índice de Contribución al Desarrollo Mundial				Sub - Índice de Ayuda al Desarrollo			
País	2003	2004	2005	País	2003	2004	2005
Holanda	6.7	6.7	6.8	Dinamarca	14.6	13.8	12.1
Dinamarca	7.0	6.9	6.7	Noruega	9.0	10.4	11.0
Suecia	5.9	6.5	6.6	Suecia	9.6	12.1	9.8
Noruega	5.9	6.1	6.2	Holanda	10.1	8.9	9.1
Australia	5.8	5.7	5.7	Irlanda	6.5	6.6	6.6
Finlandia	5.2	5.4	5.6	Suiza	5.2	4.7	5.5
Nueva Zelandia	5.9	5.6	5.6	Reino Unido	5.0	4.1	5.4
Alemania	5.4	5.3	5.5	Bélgica	5.9	5.6	5.3
Austria	5.3	5.4	5.4	Finlandia	4.7	5.0	4.9
Canadá	4.9	5.1	5.3	Francia	4.1	4.1	3.7
Reino Unido	4.6	4.8	5.3	Alemania	3.6	3.0	3.4
Suiza	5.3	5.0	5.1	Canadá	2.4	3.0	3.0
Estados Unidos	4.5	4.9	5.0	Portugal	2.9	3.5	2.9
Bélgica	4.8	4.6	4.9	Austria	3.8	2.7	2.9
Portugal	4.4	4.9	4.9	Grecia	2.3	2.6	2.9
Irlanda	4.7	4.8	4.9	Australia	3.0	3.3	2.8
Francia	4.7	4.8	4.8	España	3.2	3.0	2.6
España	3.9	4.4	4.7	Nueva Zelandia	3.1	2.1	2.2
Italia	4.0	4.2	4.5	Estados Unidos	1.7	2.1	1.9
Grecia	3.7	3.9	4.1	Italia	2.2	1.6	1.6
Japón	2.7	2.9	2.8	Japón	2.1	2.6	1.3
Promedio	5.0	5.1	5.3	Promedio	5.0	5.0	4.8

Fuente: Center for Global Development (2006). Elaboración APCI

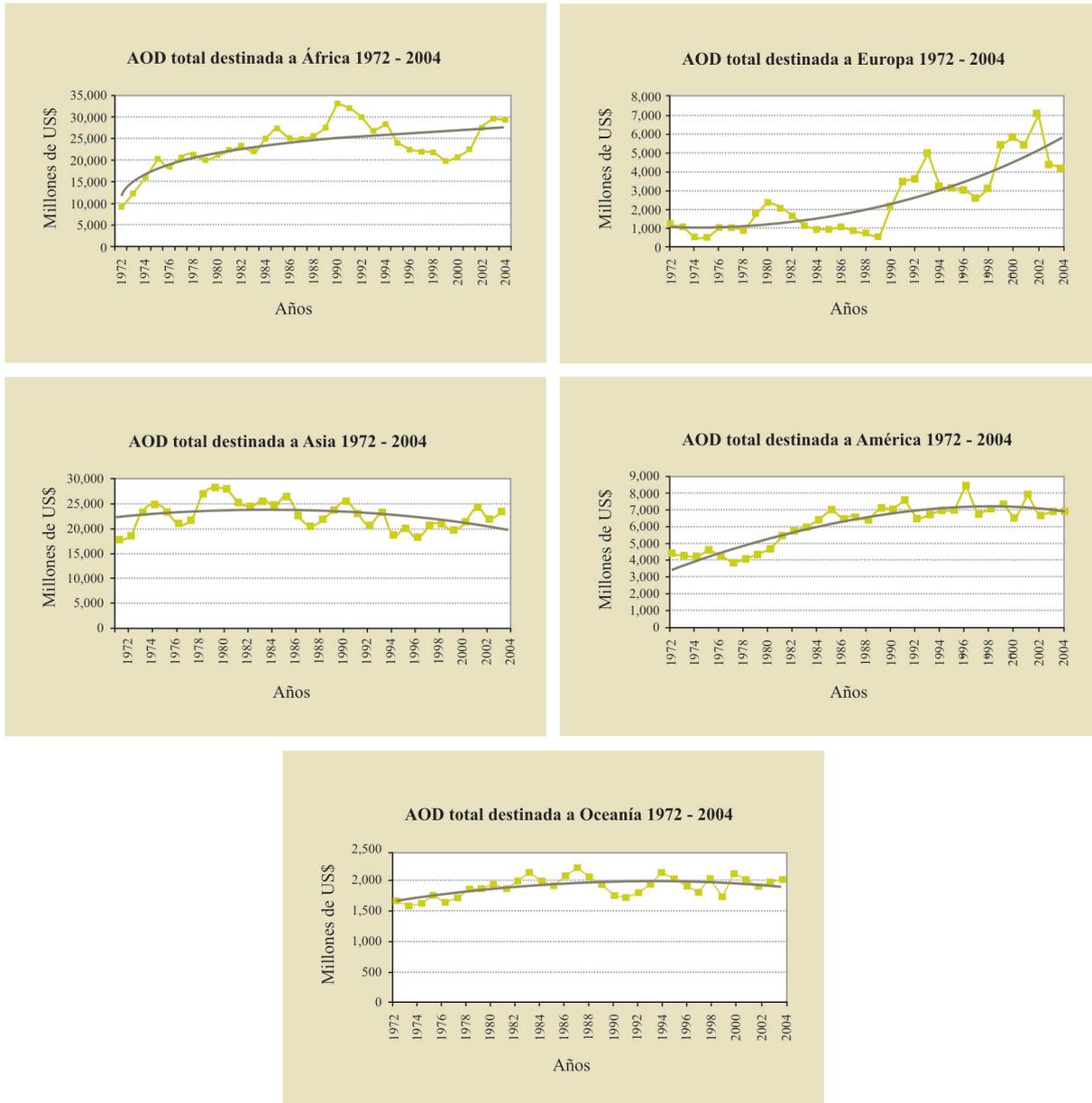
1.3. Cooperación agregada: perfil de los cinco continentes como receptores

Un análisis de la evolución de los flujos de la AOD a escala global permite visualizar la orientación de la cooperación hacia cada uno de los cinco continentes. Así, como se puede apreciar en el cuadro 5, los continentes con mayor tasa de crecimiento promedio anual de la AOD canalizada durante el periodo 1972-2004 fueron África (4%) y Europa (4%), mientras que América tuvo el mismo incremento que Asia y Oceanía (1%). En el caso de Europa, específicamente Europa del Este, se debe remarcar que la ayuda creció vertiginosamente a partir de la década de 1990, hecho que coincide con

la nueva configuración del sistema mundial tras la caída del muro de Berlín y la emergencia de nuevos países tras la desintegración de la ex Unión Soviética. En esta misma línea de análisis, pero en años más recientes, se puede ver con mayor claridad la tendencia de la AOD a escala continental. Así, tomando como punto de referencia los años 1999, 2000 y 2004, como se aprecia en el cuadro 6, África y Asia fueron los continentes a los que se destinaron la mayor cantidad de cooperación internacional. En promedio, ambos continentes captaron más del 70% del total de los

cuadro 5

Tendencia de la AOD distribuida a nivel continental 1972 - 2004



Fuente: OECD/DAC. Línea de tendencia polinómica añadida. APCI

recursos de la cooperación, mientras que a los otros tres continentes se destinaron en promedio menos del 10% cada uno.

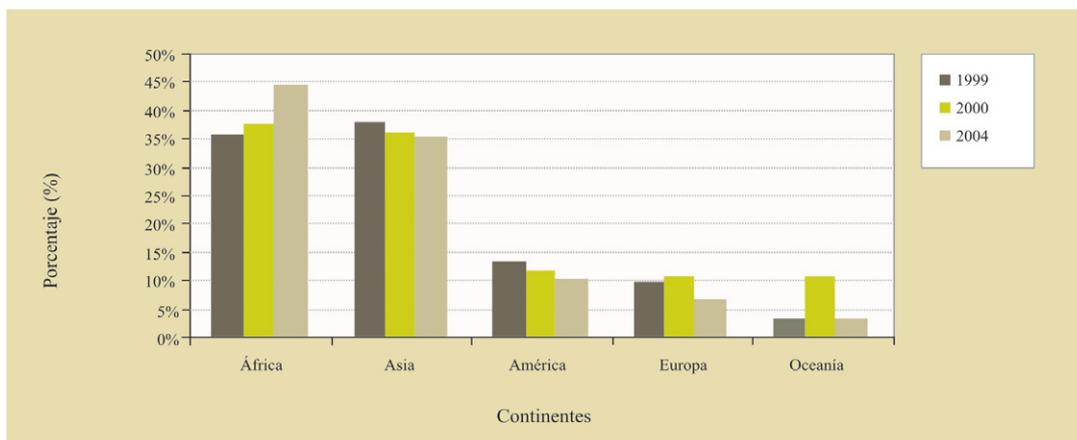
Como se puede apreciar en el mismo gráfico, África fue el único continente que durante los años señalados mantuvo un crecimiento continuo de los volúmenes de la ayuda oficial, mientras que en el resto de los continentes la ayuda se redujo. En el caso de América, tercer continente

en importancia como destino de la cooperación internacional, la ayuda se ha venido reduciendo gradualmente.

La reducción de la AOD en todos los continentes, con excepción de África, sugiere que la cooperación internacional se rige en gran medida por la clasificación de países receptores según sus niveles de renta, pues esta clasificación propicia la concentración de los esfuerzos de la comunidad internacional en los países

cuadro 6

AOD destinada a nivel continental 1999, 2000 y 2004



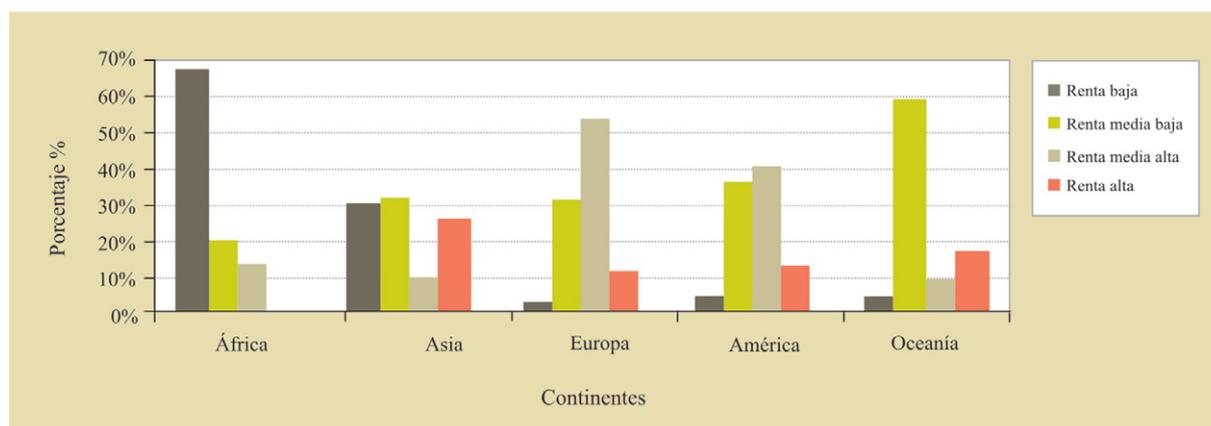
Fuente: OECD/DAC. Elaboración APCI

calificados como de renta baja.⁸ En tal sentido, el cuadro 7 muestra que para el año 2004, tomando la clasificación del Banco Mundial, África es por mucho el continente con la mayor proporción de países clasificados como de renta baja. El segundo lugar lo ocupa Asia, mientras que en el resto de los continentes se encuentra un predominio de países clasificados como de renta media.⁹

Un análisis de la cooperación internacional desde el punto de vista temático resulta útil para conocer cuáles son los aspectos que ésta atiende prioritariamente. En tal sentido, se han usado los Objetivos de Desarrollo Estratégico (ODE) planteados por la APCI¹⁰ como referente temático para visualizar dicha orientación en el periodo 1995-2004. De este modo, en el cuadro 8 se muestra los montos de la AOD para cada continente según ODE.

cuadro 7

Porcentaje de países a nivel continental clasificados según su renta por el Banco Mundial 2004



Fuente: Banco Mundial. Elaboración APCI

⁸ Menos de dos dólares diarios por persona, según el *Nation Master* y menos de 2.4 dólares, según la clasificación del Banco Mundial.

⁹ Según el Banco Mundial, la clasificación de renta media baja corresponde a los países cuyo Ingreso Bruto per cápita diario es de 2.4 a 9.5 dólares americanos y la clasificación de renta media alta corresponde a los países cuyo Ingreso Bruto per cápita diario es de 9.5 a 29.4 dólares americanos.

A partir de la información contenida en dicho cuadro es posible hacer un análisis tanto en sentido horizontal (desglose por tema), como en sentido vertical (desglose por zona geográfica).

El análisis en sentido horizontal sugiere cuáles son los destinos geográficos prioritarios para cada uno de los temas u ODE. Como se puede observar en el cuadro 9, África y Asia captaron más del 80% de

■ cuadro 8

Distribución continental de la Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1995 y 2004 según Objetivo de Desarrollo Estratégico APCI (en millones de dólares constantes de 2004)

Objetivo de Desarrollo Estratégico	Total 1995 - 2004	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Perú
1. Red de Protección Social	27,430.85	10,871.92	6,424.67	8,773.31	1,014.62	346.39	502.43
2. Infraestructura Básica	87,835.61	28,705.43	14,617.72	36,759.21	6,731.61	1,021.66	1,929.65
3. Estado Democrático y Eficiente	42,127.52	15,976.26	5,974.86	14,347.54	4,586.55	1,242.31	243.12
4. Justicia y Asegurar la Paz	13,454.44	5,069.59	1,260.52	5,457.49	1,364.21	302.62	121.47
5. Educación de Calidad	42,545.39	18,159.97	4,095.59	17,497.24	1,611.10	1,181.49	220.06
6. Salud y Nutrición	22,032.83	10,462.18	2,353.71	8,382.90	412.39	421.71	220.82
7. Competitividad y Oportunidades Laborales	112,398.69	31,892.32	7,718.20	65,747.97	6,022.63	1,018.63	1,054.90
8. Recursos Naturales y Medio Ambiente	54,082.05	18,512.64	7,489.26	26,487.51	1,040.49	552.20	649.02
9. Integración al Mercado Mundial	1,273.33	653.39	173.77	341.49	62.89	41.80	4.71
10. Ciencia y Tecnología	10,005.93	3,091.64	1,090.80	4,951.38	633.67	238.45	61.75
11. Eliminación de Exclusión y Discriminación	894.66	317.09	220.44	335.73	16.55	4.85	14.10
12. Apoyo al Proceso de Descentralización	29,766.18	8,624.35	1,739.10	17,917.26	1,014.34	471.15	299.83
Total	443,847.47	152,336.75	53,158.62	206,999.00	24,511.02	6,843.22	5,321.84

Fuente: OECD / DAC. Elaboración APCI

la AOD total durante el intervalo analizado. Sin embargo, destaca que estos dos continentes concentraron más del 85% del total de la ayuda orientada al tema de Salud y Nutrición y el 84% de la ayuda asociada con el tema Educación de Calidad. Por su parte, América recibió sólo el 10% de la AOD mundial referida a estos dos temas. La desigualdad en la distribución mundial de la ayuda fue aún mayor en el tema Competitividad: más de la mitad se orientó al Asia (58.5%), África obtuvo cerca de la mitad de dicho monto (28.4%), mientras que para América, Europa y Oceanía en conjunto se destinó el 13% del total. El análisis en sentido vertical muestra cuáles son los

temas prioritarios a nivel mundial y a nivel continental. Así, como se puede apreciar en el cuadro 10, los tres temas más atendidos por la AOD en el mundo durante el periodo examinado fueron: Competitividad y Trabajo con 25% (energía, transporte, servicios financieros, etc.), Infraestructura Básica con 19.8% (agua y saneamiento y otros de infraestructura básica) y Recursos Naturales y Medio Ambiente con 12.2% (protección del medio ambiente, forestación, etc.).

A escala continental se constata que la ayuda dirigida hacia África, América y Asia, a pesar de enfatizar los mismos tres temas prioritarios, pone acentos distintos en

¹⁰ Los Objetivos de Desarrollo Estratégico (ODE) planteados en la Política Nacional de Cooperación Internacional del Perú (septiembre de 2006) son formalmente examinados más adelante en la página 71.

■ cuadro 9

Distribución continental de la Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1995 y 2004 según Objetivo de Desarrollo Estratégico APCI. Desglose horizontal

Objetivo de Desarrollo Estratégico	Nivel global (Millones de US\$ de 2004)	África	América	Asia	Europa	Oceanía
1. Red de Protección Social	27,430.85	39.63%	23.42%	31.98%	3.70%	1.26%
2. Infraestructura Básica	87,835.61	32.68%	16.64%	41.85%	7.66%	1.16%
3. Estado Democrático y Eficiente	42,127.52	37.92%	14.18%	34.06%	10.89%	2.95%
4. Justicia y Asegurar la Paz	13,454.44	37.68%	9.37%	40.56%	10.14%	2.25%
5. Educación de Calidad	42,545.39	42.68%	9.63%	41.13%	3.79%	2.78%
6. Salud y Nutrición	22,032.83	47.48%	10.68%	38.05%	1.87%	1.91%
7. Competitividad y Oportunidades Laborales	112,398.69	28.37%	6.87%	58.50%	5.36%	0.91%
8. Recursos Naturales y Medio Ambiente	54,082.05	34.23%	13.85%	48.98%	1.92%	1.02%
9. Integración al Mercado Mundial	1,273.33	51.31%	13.65%	26.82%	4.94%	3.28%
10. Ciencia y Tecnología	10,005.93	30.90%	10.90%	49.48%	6.33%	2.38%
11. Eliminación de Exclusión y Discriminación	894.66	35.44%	24.64%	37.53%	1.85%	0.54%
12. Apoyo al Proceso de Descentralización	29,766.18	28.97%	5.84%	60.19%	3.41%	1.58%
Total	443,847.47	34.3%	12.0%	47%	6%	2%

Fuente: OECD / DAC. Elaboración APCI

cada uno de ellos. En Europa y Oceanía, en cambio, se brindó menor importancia al tema Recursos Naturales y se incorporaron como temas prioritarios Estado Democrático (ambos continentes) y Educación de Calidad (Oceanía).

Considerando que resulta de gran utilidad analizar la orientación temática de la AOD en el país con relación al contexto global que aquí se examina, se ha consignado en la columna derecha del cuadro las cifras correspondientes al Perú de acuerdo con la OECD.¹¹ Cabe destacar de esta comparación que al Perú se

destinó para el ODE Infraestructura Básica una proporción de AOD notoriamente superior a la que se habría asignado a nivel mundial en dicho tema (36% contra el 27% destinado a Europa y América). Todo lo contrario sucedió en los ODE Educación de Calidad y Ciencia y Tecnología, pues la asignación hacia dichos temas en el Perú, país con uno de los niveles de calidad educativa más bajos del mundo, fue inferior a lo asignado en todos los continentes.

¹¹ Es necesario precisar que la información proveniente de la OECD con respecto a la AOD que recibe el Perú no coincide con la información que registra APCI, por diversas razones. Entre ellas, porque la APCI no considera los créditos concesionales ni los gastos en origen y porque la OECD realiza su clasificación temática exclusivamente de acuerdo con lo reportado por los donantes, mientras que APCI considera la clasificación de donantes y ejecutores de cooperación.

■ cuadro 10

Distribución continental de la Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1995 y 2004 según Objetivo de Desarrollo Estratégico APCI. Desglose vertical

Objetivo de Desarrollo Estratégico	Total 1995 - 2004	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Perú
1. Red de Protección Social	6.18%	7.14%	12.09%	4.24%	4.14%	5.06%	9.44%
2. Infraestructura Básica	19.79%	18.84%	27.50%	17.76%	27.46%	14.93%	36.26%
3. Estado Democrático y Eficiente	9.49%	10.49%	11.24%	6.93%	18.71%	18.15%	4.57%
4. Justicia y Asegurar la Paz	3.03%	3.33%	2.37%	2.64%	5.57%	4.42%	2.28%
5. Educación de Calidad	9.59%	11.92%	7.70%	8.45%	6.57%	17.27%	4.13%
6. Salud y Nutrición	4.59%	6.87%	4.43%	4.05%	1.68%	6.16%	4.15%
7. Competitividad y Oportunidades Laborales	25.32%	20.94%	14.52%	31.76%	24.57%	14.89%	19.82%
8. Recursos Naturales y Medio Ambiente	12.18%	12.15%	14.09%	12.80%	4.24%	8.07%	12.20%
9. Integración al Mercado Mundial	0.29%	0.43%	0.33%	0.16%	0.26%	0.61%	0.09%
10. Ciencia y Tecnología	2.25%	2.03%	2.05%	2.39%	2.59%	3.48%	1.16%
11. Eliminación de Exclusión y Discriminación	0.20%	0.21%	0.41%	0.16%	0.07%	0.07%	0.26%
12. Apoyo al Proceso de Descentralización	6.71%	5.66%	3.27%	8.66%	4.14%	6.88%	5.63%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: OECD / DAC. Elaboración APCI

1.4. La Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe

a. Visión General

Como ya se indicó, América Latina y el Caribe (ALC) ocupa el tercer lugar dentro de la distribución mundial de la AOD y está muy lejos de ser destino principal de esta ayuda. Durante el año 2004 ALC recibió el 10% de la cooperación mundial, mientras que dos países, Iraq y Afganistán, recibieron cerca del 11%. Ello a pesar de que la población de ALC es 10 veces mayor que la población de Iraq y Afganistán juntos.¹²

Durante los años comprendidos en el decenio 1994-2004, ALC fue destino del 12% del total de la ayuda oficial al desarrollo a nivel mundial. Como se muestra en el cuadro 11, dicha ayuda ha mantenido una tendencia medianamente uniforme hasta el año 2001, a partir del cual se observa una disminución que llega hasta los niveles más bajos de la década.

¹² Según el *U.S. Census Bureau*, la población de Iraq y Afganistán en el año 2004 sumó 54 millones de personas, mientras que la población de América Latina y el Caribe en ese mismo año ascendió a 543 millones.

cuadro 11

Porcentaje de la AOD mundial destinada a América Latina y el Caribe 1994 - 2004



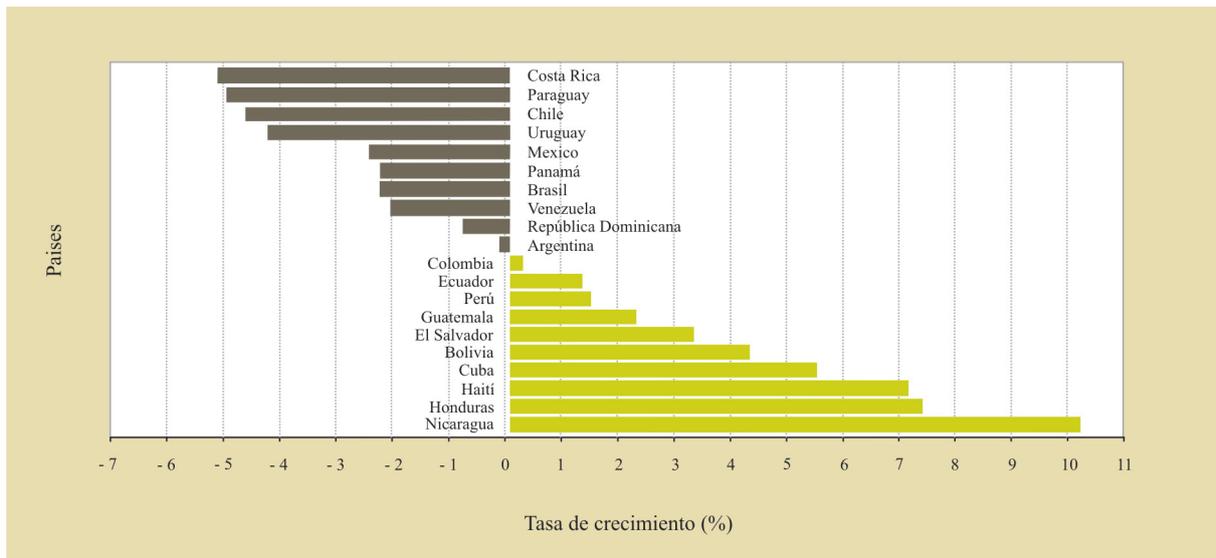
Fuente: OECD / DAC. Elaboración APCI

Un análisis a nivel de país revela que en el periodo comprendido entre 1972 y 2004 hubo una disminución de la ayuda oficial en la mitad de los países de ALC.

Como se puede apreciar en el cuadro 12, diez de veinte Estados latinoamericanos registraron tasas negativas de crecimiento de la AOD.

cuadro 12

Tasa de crecimiento promedio anual de la AOD en los países de América Latina y El Caribe 1972 - 2004



Fuente: OECD. Elaboración APCI

Nota: se excluye Puerto Rico.

Según la clasificación del Banco Mundial, todos los países de ALC, con excepción de Haití y Puerto Rico, están clasificados como de renta media, como se puede apreciar en el cuadro 13. En tal sentido, es pertinente

remarcar que la mayoría de los países de la región que presentaron tasas negativas de crecimiento de la AOD (ver cuadro anterior) se encuentran dentro del grupo clasificado como de renta media alta.

■ cuadro 13

Tendencia de los países de América Latina y el Caribe por el Banco Mundial 2004



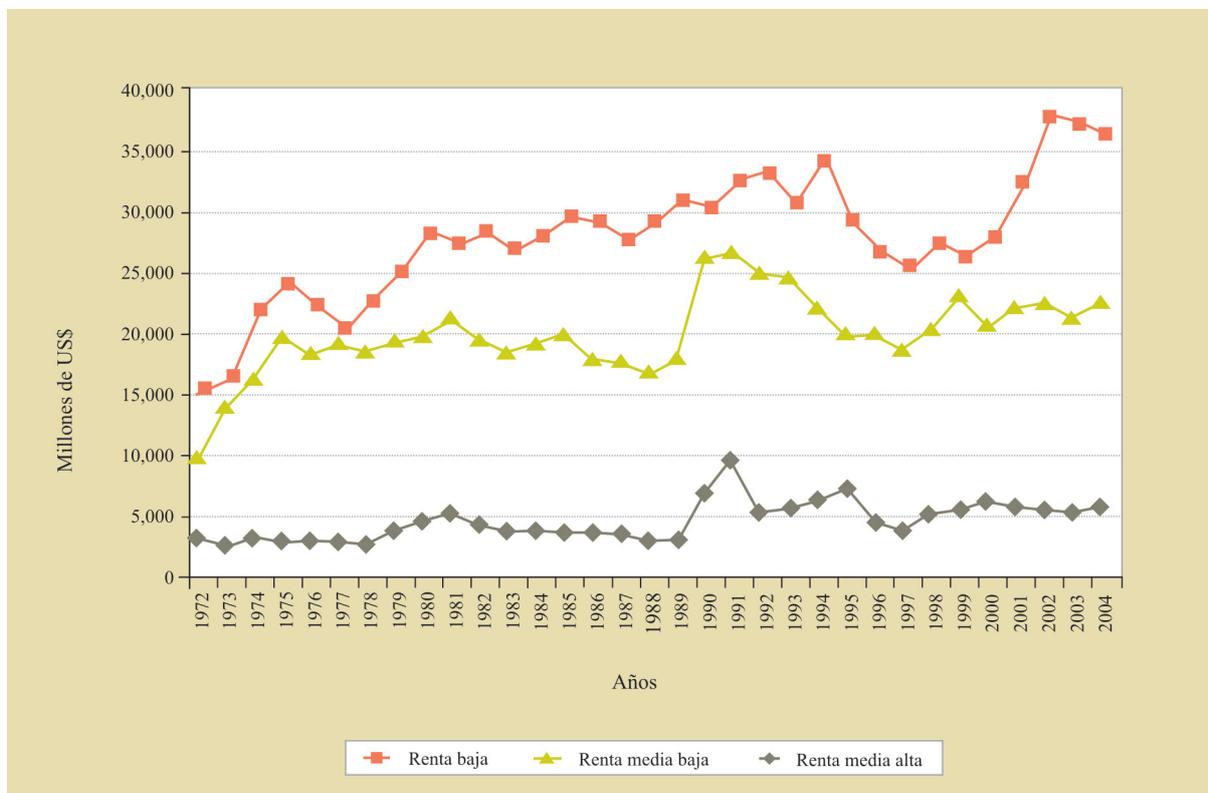
Fuente: Banco Mundial. Elaboración APCI

Debido a que la clasificación de los países por su nivel de renta ha venido siendo empleada como un criterio importante para establecer los volúmenes y tipos de ayuda dirigidos hacia cada país, es pertinente analizar el comportamiento de la cooperación a nivel agregado según las categorías de dicha clasificación. Así, como se puede apreciar en el cuadro 14, la tendencia de la asignación de recursos durante el periodo 1972-2004 hacia los países de renta baja fue ligeramente creciente, con especial énfasis a partir de año 2000,

mientras que la asignación de recursos hacia los países de renta media en el mismo periodo fue casi estacionaria. Por otro lado, entre los años 1989 y 1991 se observó un incremento significativo de los recursos hacia los países de renta media baja y renta media alta. Una posible explicación de este incremento es que en dicho periodo se sumaron a la comunidad internacional 14 nuevos países por efecto de la desintegración de la ex Unión Soviética, la mayoría de ellos clasificados como de renta media.

cuadro 14

Tendencia del flujo de la AOD según clasificación de renta del país receptor



Fuente: OECD / Banco Mundial. Elaboración APCI

La atención cada vez más marcada de las fuentes coo- perantes hacia los países calificados como de renta baja ha suscitado el debate sobre cuál debería ser el papel de la cooperación internacional en los países de renta media. Así, persiste la interrogante sobre el grado de compromiso de la comunidad de donantes con los países de renta

media en el marco de los esfuerzos globales por superar la pobreza.¹³ En esta perspectiva, se hace necesario, como se verá más adelante, considerar otros factores como la desigualdad e inequidad que suelen encubrir situaciones de pobreza y miseria que los índices convencionales de ingreso promedio no son capaces de traslucir.

b. La cooperación en términos per pobre en América Latina y el Caribe

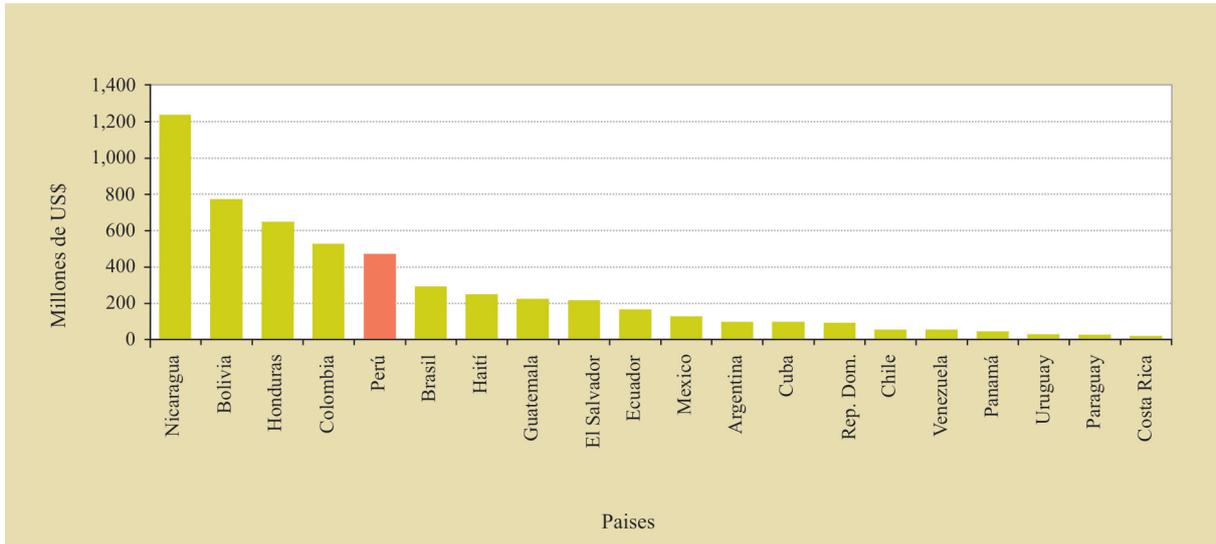
Desde la perspectiva de la asignación de recursos de la AOD hacia los países de ALC en el año 2004, de acuerdo con los datos recogidos por la OECD y tal como se muestra en el cuadro 15, Nicaragua se configuró como el mayor receptor de la cooperación de la región

con 1,200 millones de dólares americanos. Le siguieron Bolivia, Honduras y Colombia, siendo el Perú el quinto país receptor en términos de volumen de ayuda interna- cional oficial.

¹³ Oliví Aldasoro, Iliana. *La Lucha contra la pobreza en los países de renta media*. Real Instituto el Cano. 2003

■ cuadro 15

AOD destinada a los países de América Latina en el año 2004



Fuente: OECD. Elaboración APCI

Naturalmente, cada uno de los países de ALC posee características distintas que hacen que estas cifras no puedan ser comparables directamente. En efecto, las diferencias en el tamaño de la población y el territorio, el nivel relativo de desarrollo económico y social, entre otros atributos, hacen necesario ajustar la escala del volumen de cooperación internacional para comprender la intensidad relativa de ayuda dirigida a cada país. A continuación, y con el fin de reproducir una imagen más apropiada del flujo de los recursos dirigidos a los países de ALC, se muestra el volumen de la AOD con relación a la extensión de la pobreza en cada uno de los países de la región para el año 2004.

La elección de la variable pobreza como indicador de normalización responde a que éste es uno de los principales criterios para sustentar la asignación de recursos de la ayuda internacional. En consecuencia, se propone examinar la distribución de AOD en la región en términos *per pobre*, es decir, la ayuda

oficial destinada a un país con relación a su número de habitantes en situación de pobreza.¹⁴ De este modo se puede medir cuánto recibiría proporcionalmente cada pobre en un país en comparación con otros países de la región.¹⁵ Como se muestra en el Cuadro 16, en Nicaragua se podría destinar anualmente 285 dólares a cada persona pobre, en Ecuador esa cifra sólo llegaría a 30 dólares y en Venezuela a 5 dólares.

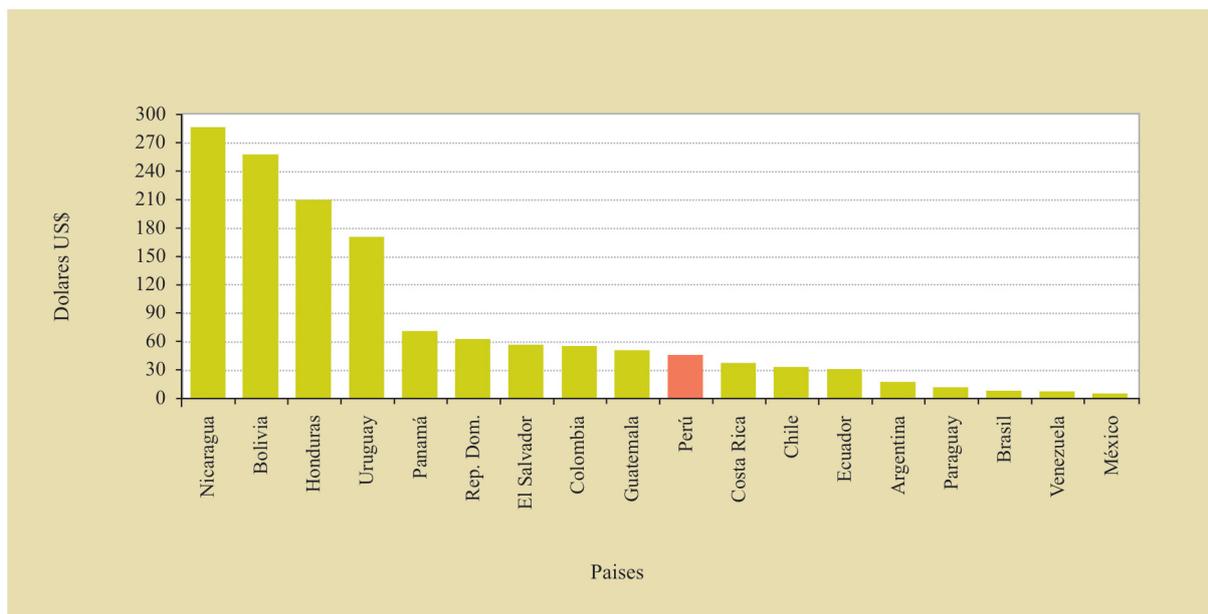
El empleo de este enfoque produce un orden de países muy distinto con relación al análisis de las cifras absolutas de cooperación. En el caso del Perú, por ejemplo, se observa un descenso en el orden del quinto hasta el décimo lugar, con un valor de 45 dólares al año por pobre. Este retroceso delinea la importancia relativa del peso de la pobreza en el país y subraya el hecho de que Perú se encuentra por debajo de la mediana de países de la región en términos de cooperación per pobre.

¹⁴ *Development Human Report 2005*. Población con ingresos menores a 2 dólares al día.

¹⁵ El uso de tal indicador no supone que la ayuda internacional llegue a los pobres de modo directo, pero establece un marco de referencia útil para comprender la importancia relativa de la cooperación en cada país.

■ cuadro 16

AOD per pobre en América Latina y el Caribe 2004



Fuente: OECD / DAC, Human Development Report 2005. Elaboración APCI

Nota: se excluye Haití y Cuba por falta de información.

1.5. Por qué el PIB per cápita no es suficiente para clasificar a los potenciales receptores de cooperación: el criterio del PIB per cápita de los más pobres

Tal como se adelantó en páginas previas, la pobreza es uno de los principales indicadores empleados para orientar los flujos de cooperación internacional en el mundo. Así, es de esperar que los países con mayor incidencia de pobreza tiendan a recibir mayores volúmenes de ayuda internacional per cápita en sus diversas modalidades.

pueden ser inexactas, tal como lo señala un estudio de *Social Watch* para América Latina.¹⁶ Así, por ejemplo, el Banco Mundial considera pobres a quienes perciben menos de 1 ó 2 dólares al día; sin embargo, los requerimientos mínimos vitales en la mayoría de países de América Latina pueden ser entre 2 y 3 veces superiores a estos niveles de ingreso.

En esta perspectiva, sin embargo, puede hacerse necesario verificar si los indicadores utilizados regularmente como aproximaciones al nivel de pobreza de la población de un país efectivamente reflejan su realidad socioeconómica; pues el uso de ciertos indicadores puede ser adecuado para algunos países mas no para otros. Además, las definiciones mismas de pobreza

Como se indicó en la sección precedente, tras una iniciativa del Banco Mundial la comunidad internacional de cooperantes optó por asociar operativamente el nivel de prioridad de los receptores al indicador más comúnmente empleado para representar el tamaño de una economía, el Producto Interno Bruto (PIB), expresado en términos per cápita.¹⁷ Así, los países del mundo han

¹⁶ Batthyány, Karina, Mariana Cabrera y Daniel Macadar, *La pobreza y la desigualdad en América Latina*, 04 Cuadernos Ocasionales, Social Watch, Montevideo 2004.

¹⁷ Tanto en su versión *interna* (producto interno bruto o PIB) como nacional (producto nacional bruto o PNB).

sido clasificados en tres categorías de ingreso según el valor de esta variable. Los países de renta baja suelen ser destinos prioritarios para la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), mientras que los países de renta media tienden a ser relegados del circuito de esta cooperación. Tal escenario motiva preguntarse si, en el marco del proceso de desarrollo, efectivamente experimentan una mejora cualitativa en su bienestar los países de renta baja que cruzan —aunque sea levemente— el umbral de ingreso que los coloca en la categoría de países de renta media. Una respuesta negativa obligaría, en principio, a replantear o al menos a validar, la existencia de dichos puntos de corte estrictos entre una y otra categoría e incorporar mecanismos que asuman un proceso gradual de transición hacia el desarrollo.¹⁸

En el marco de este análisis, resulta ineludible considerar el impacto que tiene la desigualdad producida por la falta de equidad.¹⁹ En efecto, conocer la distribución de los recursos es fundamental para entender qué tanto puede estar ocultando la simple cifra del PIB per cápita tradicional y cuál es la verdadera situación económica de una población. Los indicadores estadísticos tradicionales no incorporan fenómenos sociales relevantes tales como la concentración desproporcionada de los ingresos en ciertos segmentos de la sociedad. Por eso es importante desarrollar indicadores globales que contemplen características más profundas de las poblaciones, como un paso adicional para afinar la asignación de los recursos de la cooperación.

La desigualdad económica, entendida como la excesiva concentración de los factores productivos y de las rentas generadas, es sólo la punta de un iceberg que conlleva dispares oportunidades de acceso a dimensiones del desarrollo tan importantes como la educación, la

salud y la justicia.²⁰ En este escenario, los menos favorecidos ven enormemente reducidas sus posibilidades de superación. La educación no cumple su función de mecanismo de ascenso social, pues la calidad y oportunidades de acceso a ella están limitadas a segmentos privilegiados de la comunidad. Además, son muy escasas o inexistentes las posibilidades de trabajar en condiciones dignas, con oportunidades de capacitación y respeto por los derechos laborales fundamentales.

Otra consecuencia de la inequidad se aprecia en el acceso a fuentes de financiamiento. Los sectores bancarios son más renuentes a brindar capital a los segmentos de menores ingresos y se concentran en aquella reducida fracción que puede ofrecer garantías o tiene un historial bancario. La informalidad es consecuencia de esta desigualdad y refuerza el círculo vicioso de la pobreza a través de limitaciones a las empresas que operan en este sector marginal y que, en el Perú, representan casi el 60% de la economía.²¹

La desigualdad tiene también un impacto negativo en la estabilidad de los regímenes democráticos y el desarrollo económico,²² pues es origen de una insatisfacción generalizada que puede desencadenar graves desórdenes sociales. En el caso peruano, por ejemplo, los cinco años de sostenido crecimiento del producto interno entre 2001 y 2005 no han permitido una reducción significativa de la pobreza. Esta desigualdad también tiene un fuerte componente geográfico, dado que la pobreza de una población aumenta a medida que más se distancia del centro de actividad económica.²³ Así, en el Perú el 60% de las familias rurales se encuentran en el quintil más pobre de la población, mientras que en la costa sólo el 10% de las familias se encuentran en ese nivel de pobreza.²⁴

¹⁸ Además, resulta evidente que el desarrollo no puede capturarse integralmente midiendo el nivel de producción o ingreso y qué medidas más finas deben ser empleadas complementariamente. Cabe recordar, sin embargo, que propuestas como el Indicador de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas también incorporan el concepto de ingreso bruto per cápita como parte de su definición.

¹⁹ Equidad se debe entender como la "disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece", mientras que desigualdad corresponde a la "cualidad de ser distinto." En tal sentido, resulta más apropiado referirse a la desigualdad producida por la falta de equidad. En adelante se empleará el término desigualdad con este sentido.

²⁰ *Perfil de Gobernabilidad de Perú*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, p. 30, Cataluña, 2005.

²¹ *Perfil de Gobernabilidad de Perú*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, p. 86, Cataluña, 2005.

²² Drinot, Paulo, *Construcción de nación, racismos y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú*, en *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, John Crabtree (editor), Lima 2006.

²³ Danielson, Anders, *When Do the Poor Benefit from Growth and Why?* p.6. Lund University, Suecia 2001.

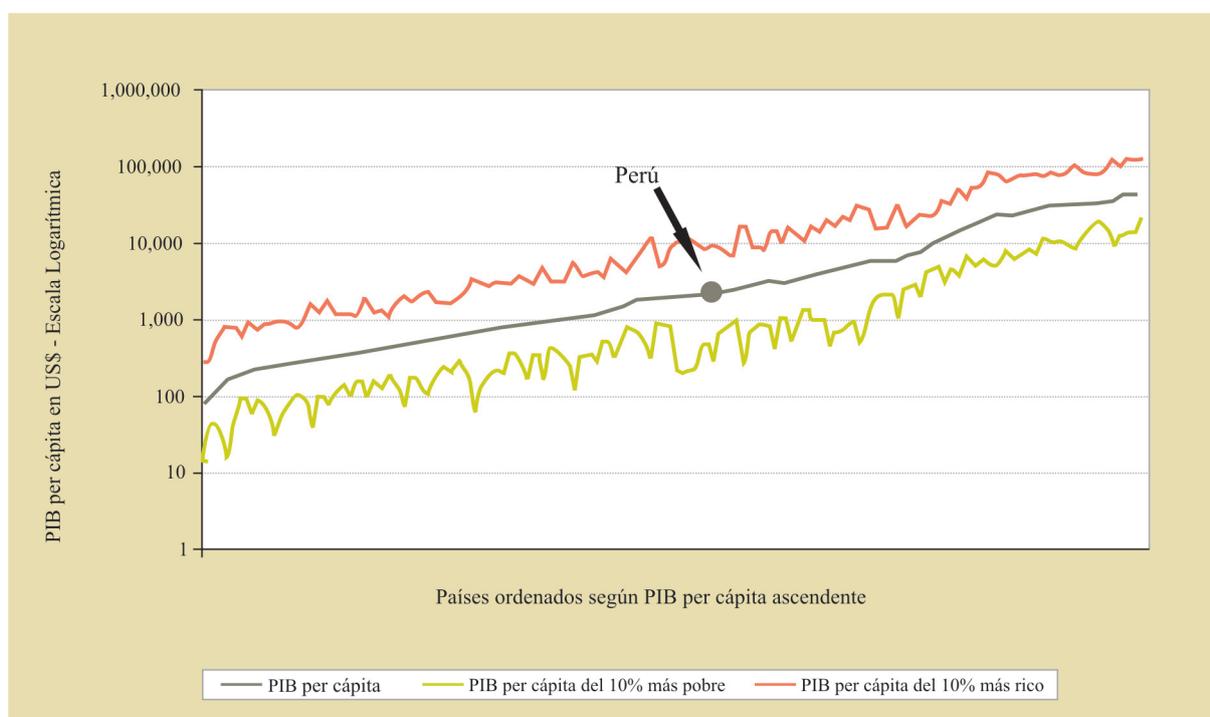
²⁴ Lopez, R. y C. della Maggiora, *Rural Poverty in Peru: Stylized Facts and Analysis for Policy* en R. Lopez and A. Valdez (editores): *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy*, Washington DC 2001.

Es paradójico que luego de más de una década de imponerse el Consenso de Washington como paradigma de las políticas gubernamentales orientadas al desarrollo, una gran mayoría de la población mundial no haya experimentado ninguna mejoría. La creencia en que el crecimiento económico atenuaría la pobreza y la desigualdad se ha mostrado falsa en la práctica.²⁵ Las reformas orientadas hacia el mercado no sólo no pudieron revertir las condiciones de desigualdad sino que las acrecentaron.

Para iniciar el análisis, en el cuadro 17 se presenta una muestra del PIB per cápita de 123 países.²⁶ En él se pueden apreciar tres series de datos: la línea central muestra los PIB per cápita globales para cada país, ordenados en forma ascendente.²⁷ La línea superior grafica el PIB per cápita del 10% más rico de la población de cada país correspondiente en la línea central y la serie inferior, el PIB per cápita del 10% más pobre. Como se puede apreciar, estas dos últimas series se distancian de manera irregular de la serie del PIB per cápita en el centro.

■ cuadro 17

PIB per cápita nacional, PIB per cápita del 10% más rico, PIB per cápita del 10% más pobre (en US\$)



Información para 123 países entre los años 1989-2003. Las series de PIB per cápita para los segmentos más ricos y más pobres se construyeron en función de la participación en la distribución del ingreso o consumo de dichos grupos.
Fuente: PNUD, BM. Elaboración APCI

A modo de ejemplo, el PIB per cápita de los más ricos en el Perú es equivalente al PIB per cápita promedio de los países del Este de Europa; en el otro extremo,

el PIB per cápita de la población más necesitada es menor incluso que el PIB per cápita medio de Sierra Leona, uno de los países más pobres del mundo. Para

²⁵ *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Alicia Ziccardi (comp.), Títulos del Programa Grupos de Trabajo de CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p.9, Buenos Aires 2001.

²⁶ Cifras recogidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

²⁷ Nótese el uso de una escala logarítmica para representar los países como una línea en lugar de una curva exponencial debido a las fuertes diferencias en ingresos.

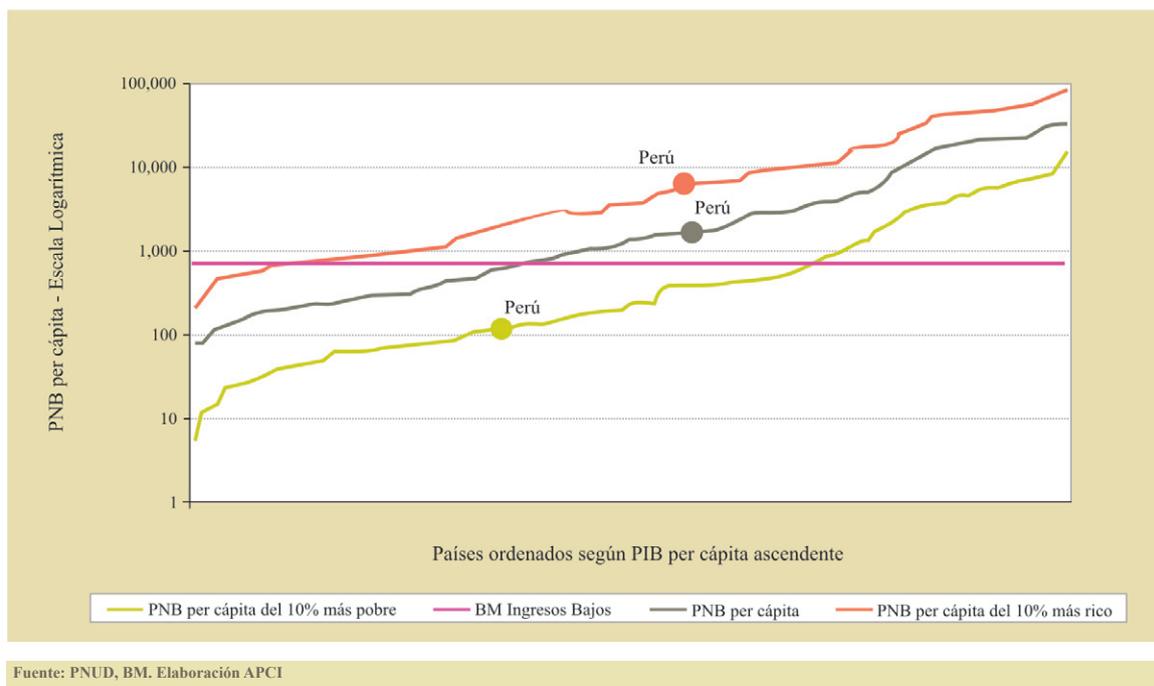
el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Perú es un país de renta media con un índice de desarrollo humano (IDH) promedio, pero en claro contraste con esta definición se encuentran numerosas poblaciones paupérrimas y abandonadas.

Esto es un indicio de las enormes diferencias que puede estar ocultando el análisis basado en el PIB per cápita global. Cabe remarcar que, a pesar del crecimiento económico alcanzado en los últimos años, los avances en reducción de los niveles de desigualdad social han sido exigüos.²⁸

El cuadro 18 hace un análisis comparativo de tres indicadores: la posición que ocupa el Perú en el ámbito internacional con relación a su PNB²⁹ per cápita global, la posición que ocuparía si se tomara en cuenta el PNB per cápita de los más pobres de cada país y la posición que ocuparía tomando en consideración el PNB per cápita de los más ricos. El cambio de posiciones es realmente notable.

El Perú, que ocupa un lugar intermedio superior en la distribución de países según el PNB per cápita, se desplaza a una posición sustantivamente inferior si se

■ cuadro 18
PNB per cápita (en dólares americanos) del Perú en el contexto internacional.



emplea como criterio de clasificación el PNB del segmento más pobre de la población, segmento que, finalmente, es el que más necesita de la cooperación.

Como se pudo verificar en el cuadro 18, el ingreso per cápita de los más ricos y el ingreso per cápita global ubican al Perú en la misma posición en el ámbito

²⁸ *Perfil de Gobernabilidad de Perú*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, p. 87, España, 2005.

²⁹ Se hace referencia al PNB dado que es la medida utilizada por el Banco Mundial para clasificar el nivel de ingresos de los países. El PNB se diferencia del PIB en cuanto considera sólo la producción realizada por agentes nacionales, es decir, las empresas extranjeras no están contempladas; además, contabiliza la producción de peruanos en el exterior, por ejemplo, el envío de remesas.

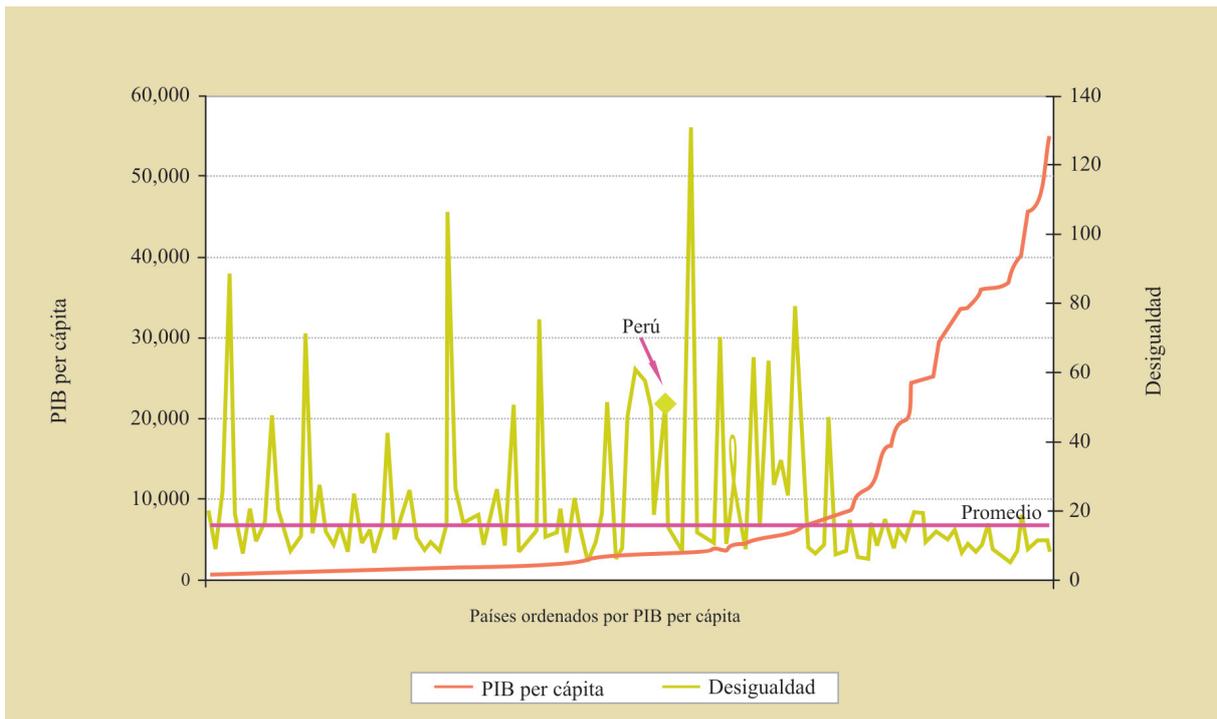
mundial. Se confirma que la medida del ingreso global es más representativa de la situación de los más ricos que la de los más necesitados para el caso del Perú y que el uso de del ingreso per cápita de los más pobres en nuestro país cambia drásticamente su posición en los *rankings* internacionales.

La línea que atraviesa horizontalmente el gráfico marca el umbral que separa, según la clasificación del Banco Mundial, a los países de renta baja de los de renta media baja. Si bien el Perú como país se encuentra por encima de este umbral, el 10% más pobre de la población se encuentra aún muy por debajo de este nivel de ingresos.

Este umbral instaurado por el Banco Mundial tiende a actuar como filtro sobre la elegibilidad de los países como receptores de la Cooperación Internacional, en consecuencia, los montos destinados por este concepto al Perú, categorizado como país de renta media baja, se han venido reduciendo en los últimos años. Pero, como se ha mostrado, la pobreza y la pobreza extrema en el Perú son problemas tangibles y no deben esconderse detrás de cifras que no son representativas de una realidad más compleja.

Como se ha observado, es el factor desigualdad el que distorsiona la representatividad del ingreso per cápita. Para apreciar mejor esta relación, en el cuadro 19 se

■ cuadro 19
PIB per cápita (en dólares americanos) y Desigualdad



Fuente: PNUD, BM. Elaboración APCI

ha combinado los índices de desigualdad y de PIB per cápita. La desigualdad está medida como el ratio entre el ingreso del segmento 10% más rico de la población y el ingreso del segmento 10% más pobre. Es decir, cuántas veces más ganan los ricos con relación a los que menos tienen.

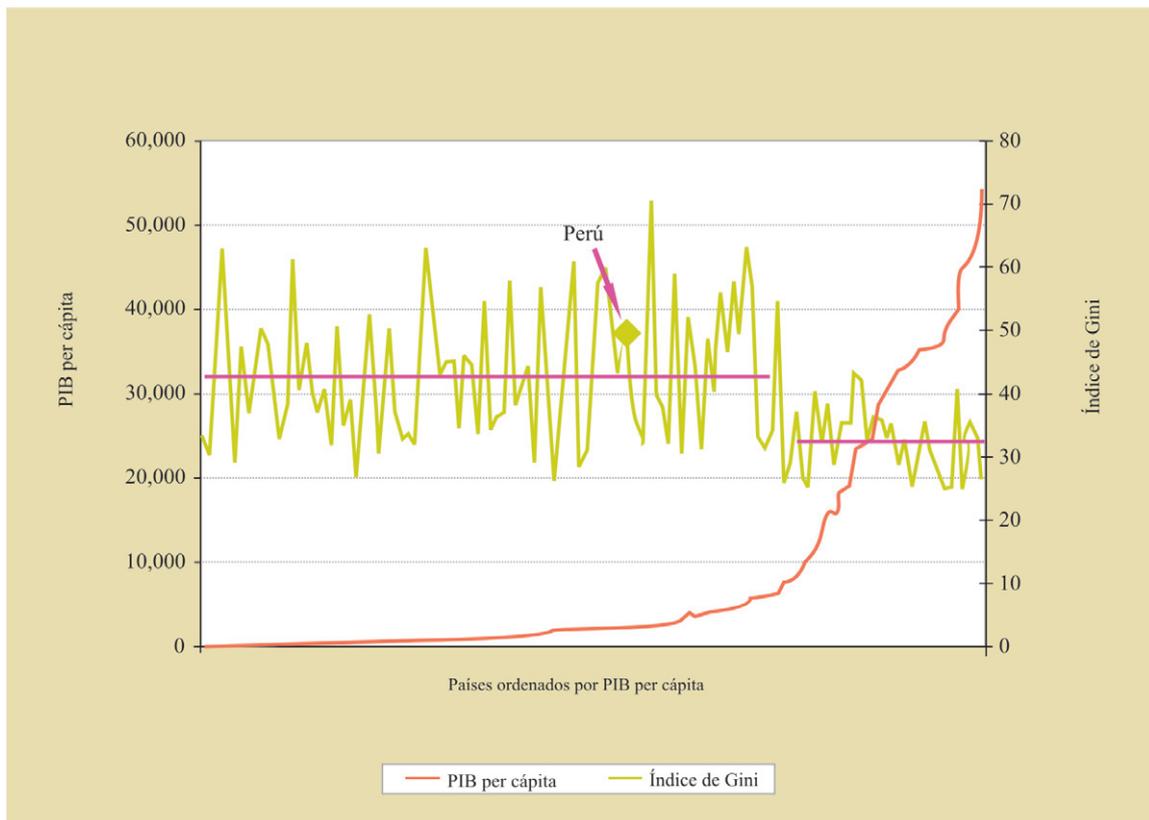
Lo más saltante de esta comparación es el comportamiento de la desigualdad a medida que el PIB per cápita crece. No se puede inferir *a priori* una relación de causalidad, pero se observa claramente que alcanzado cierto nivel de PIB per cápita los niveles de desigualdad se hacen menos dispares. En aquellos países con un

PIB per cápita superior a los 7,600 dólares las diferencias entre los niveles de desigualdad registrados son más estrechas. En cambio, en los países con un ingreso inferior al mencionado, los niveles de desigualdad son notoriamente disímiles.

Uno de estos casos es el Perú, que ocupa un pico dentro de la distribución con una desigualdad de 50 puntos, es decir, que el 10% más rico de la población gana 50 veces lo que gana el 10% más pobre. El Perú presenta un índice de desigualdad muy superior a los registrados por

■ cuadro 20

PIB per cápita - Índice de Gini para cada país ordenado según PIB per cápita (en US\$)



Fuente: PNUD, BM. Elaboración APCI

países con niveles de ingreso similares. Comparado con el promedio de desigualdad mundial, de 16.7 puntos, el índice peruano es particularmente alto.

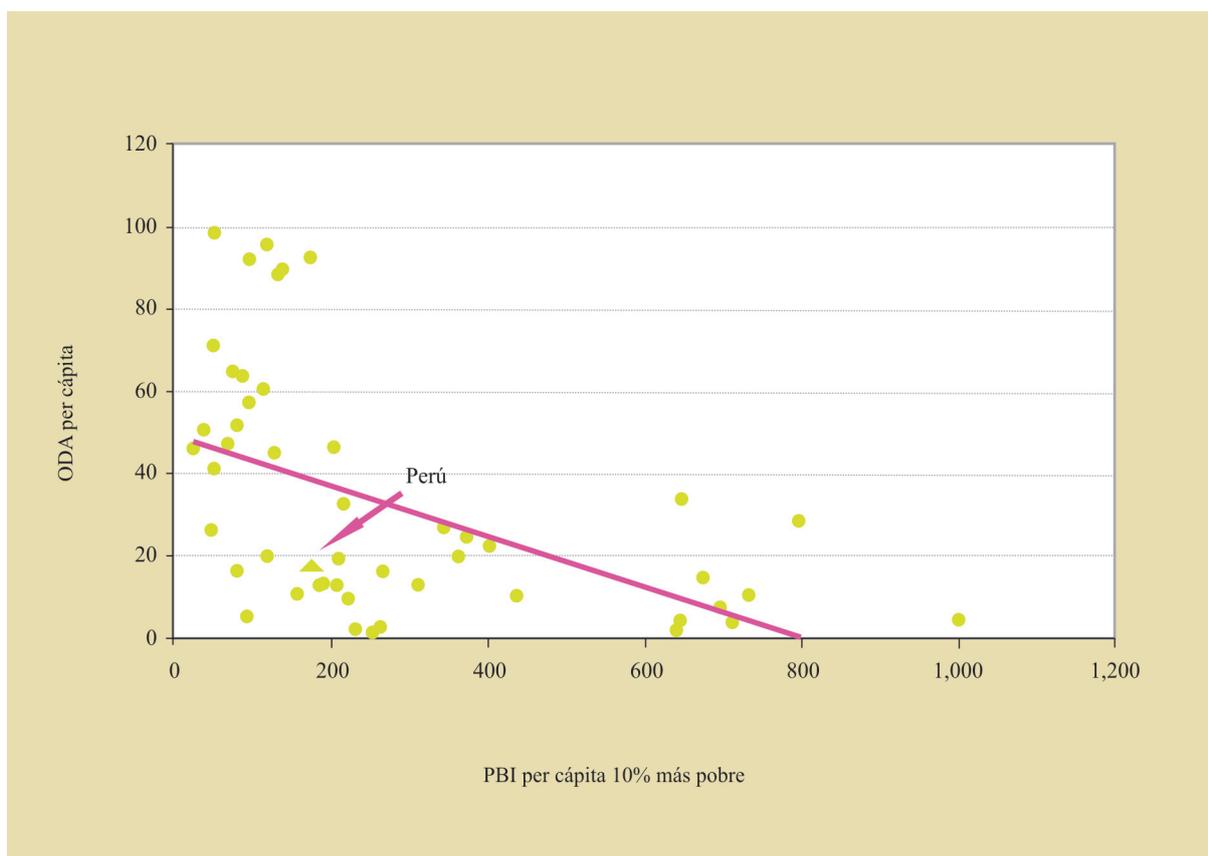
La desigualdad y el desarrollo económico son dos variables que están íntimamente relacionadas y que operan simultáneamente. Un crecimiento económico

acompañado de políticas redistributivas de la riqueza y de acceso a oportunidades permite a la población de diferentes estratos desarrollarse y crecer uniformemente, con lo que se contribuye a reducir las desigualdades en una sociedad. Por otro lado, si este crecimiento económico no viene acompañado de tales políticas, el desarrollo económico podría sólo acentuar las diferencias entre ricos y pobres.

³⁰ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 100, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 100 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno).

■ cuadro 21

PIB per cápita vs. AOD per cápita (en dólares americanos)



Fuente: PNUD, BM, OECD. Elaboración APCI

El análisis previo se complementa en el cuadro 20, donde se mide la desigualdad mediante el índice de Gini.³⁰ Valores más cercanos a 100 indican mayores niveles de desigualdad. Nuevamente se aprecia el cambio cualitativo en el comportamiento de la variable de desigualdad una vez alcanzado un nivel de PIB per cápita igual a 7,600 dólares. El quiebre y caída en el índice es evidente.

En este aspecto, el Perú se encuentra por encima del promedio de países, con un índice de Gini de 49.8. Ocupa, como en el gráfico anterior, un pico con un nivel de desigualdad mayor que el de los países con similar PIB per cápita.

La consecuencia de no considerar a los más pobres en la distribución de la AOD se puede apreciar en el cuadro 21, que constata la existencia de una

relación negativa entre la AOD asignada a cada uno de los países y el PIB per cápita de su población más necesitada.

La línea diagonal señala la relación promedio entre la cantidad de ayuda recibida per cápita y el nivel de ingresos de los más pobres. Los puntos ubicados por encima de la línea representan a los países que reciben más ayuda de la que se esperaría, siguiendo esta tendencia lineal, considerando la situación de su población más pobre; por el contrario, aquellos países ubicados por debajo de la línea promedio reciben niveles de ayuda inferiores a los que demarca la tendencia.

Bajo esta óptica, dado el ingreso medio del segmento más pobre del país, el Perú debería recibir cerca del doble de los fondos de cooperación per capita que actualmente le son asignados.

Cabe resaltar que la desigualdad no es un hecho exógeno ni estático en el tiempo, sino que tiende a reforzarse e incrementarse si desde el Estado no se toman las medidas redistributivas adecuadas. Como se ha verificado en trabajos sobre Estados Unidos y América Latina, de autores como Sokoloff y Engerman,³¹ la dotación inicial de recursos y la desigual-

dad pueden explicar las divergencias en el desempeño económico de ambas regiones. En tal sentido, la Cooperación Internacional juega un papel clave para agilizar la dinámica pública y volver más eficaz al Estado para asegurar una reducción sostenible en los niveles de desigualdad.

³¹ Sokoloff, K. y S. Engerman, *History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and paths of Development in the New World*, The Journal of Economic Perspectives, 14:3, 2000.

