

## ESTADOS UNIDOS

### 1) VOLUMEN DE LA ASISTENCIA

#### 1.1. Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

AOD neta (millones de US\$)	26.008
% del ingreso nacional bruto (INB)	0,18%

Fuente: CAD/OCDE, datos preliminares de 2008.

Entre 2001 y 2005, la AOD de Estados Unidos aumentó a más del doble en términos absolutos, pasando de US\$ 11.429 millones a US\$ 27.935 millones, pero mantuvo una proporción constante del 0,22% del INB. No obstante, debe señalarse que una gran parte de este aumento se destinó a un único beneficiario, fundamentalmente Irak.

Durante el período 2006-2007, la AOD de Estados Unidos se redujo aproximadamente 20%, pero en 2008 se recuperó mediante un aumento de 16,8% en términos reales. A pesar de ello, registra un coeficiente AOD/INB de solamente 0,18%, muy por debajo del 0,22% alcanzado en 2001 (CAD, 2009).

#### 1.2. Propósitos en términos de volúmenes futuros

Estados Unidos no se ha comprometido en forma alguna a cumplir la meta del 0,7% sobre el ingreso nacional bruto establecida por las Naciones Unidas. Si Estados Unidos cumple los compromisos que asumió en la reunión del G8 celebrada en 2005 en el sentido de asignar un mayor volumen de AOD a través de la Corporación de Desafío del Milenio (MCC en inglés) con destino a iniciativas en el área de la salud y la ayuda humanitaria en África, el CAD pronostica que para 2010 la AOD de ese país alcanzará los US\$ 27.600 millones (0,20% del INB). El Presidente Obama solicitó al Congreso un aumento de 9,5% para 2009 que, si se reiterara en 2010, aumentaría la AOD de Estados Unidos a US\$ 31.184 millones, o el 0,23% de su INB.

### 2) PRINCIPALES ORGANISMOS Y MECANISMOS

#### 2.1 Organismos y estructuras

Estados Unidos canaliza su AOD a través de una amplia gama de organismos y Secretarías de Estado. En 2005, cinco de esas instituciones (USAID, Secretarías de Defensa, Agricultura y Estado, y el Departamento del Tesoro), representaron más del 90% de la AOD (CAD, 2006b, página 13). Bajo el gobierno del Presidente Bush se ha registrado una proliferación de organismos ejecutores al establecerse la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) y al crearse el Plan de emergencia del Presidente para el alivio del SIDA (PEPFAR en inglés), que en los hechos es un “fondo vertical” bilateral.

En junio de 2006 se creó dentro del Departamento de Estado una nueva Dirección de Asistencia Externa con jurisdicción sobre todos los programas y fondos administrados

por el Departamento de Estado y la USAID, con la finalidad de brindar orientación en términos de políticas a la MCC y a la Oficina de Coordinación Mundial contra el SIDA. El objetivo es fortalecer la eficiencia de la coordinación de la asistencia que otorga Estados Unidos a través de múltiples organismos y cuentas, mejorar la transparencia en la asignación y el uso de los fondos y lograr un mejor desempeño y rendición de cuentas en función de sus resultados. También se intenta profundizar la alineación estratégica entre la asistencia de Estados Unidos y sus metas en términos de política exterior (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2007).

Actualmente la información centralizada sobre la AOD de Estados Unidos es muy limitada, aunque se prevé que esta situación se modifique como resultado de una mejor coordinación. Por ello, este breve informe se centra en la AOD que se canaliza a través del Departamento de Estado, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Corporación para el Desafío del Milenio.

#### *Departamento de Estado*

El Departamento de Estado representa aproximadamente el 20% de la AOD total de Estados Unidos. También tiene a su cargo la prestación de un gran volumen de asistencia financiera no clasificada como AOD. La prestación de estos fondos se realiza en parte directamente a través de las embajadas de Estados Unidos, en parte se canaliza a través de organismos tales como la USAID, y el resto adopta la forma de programas verticales mundiales tales como PEPFAR, una iniciativa mundial quinquenal para combatir el VIH/SIDA dotada de US\$ 15.000 millones. También administra varios fondos conjuntamente con la USAID, incluidos los Fondos de Apoyo Económico (ESF en inglés) que *'promueven los intereses de la política externa de Estados Unidos en las áreas económica y política mediante el financiamiento de programas de estabilización económica, negociaciones en apoyo de la paz y asistencia a sus países aliados y a otros que se encuentran en proceso de transición hacia la democracia'* (la cual no se considera como AOD pues es asistencia no concesional destinada a países de medianos ingresos). La prestación de los fondos ESF está a cargo de la USAID bajo la orientación del Departamento de Estado en lo que concierne a las políticas aplicables (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2007).

#### *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)*

La USAID es un organismo independiente del gobierno federal que tiene a su cargo la ejecución de programas de asistencia externa bilateral que representan aproximadamente el 50% de la AOD de Estados Unidos. El Administrador de la Agencia (bajo la jurisdicción del Secretario de Estado) formula y ejecuta los programas de asistencia económica externa y para el desarrollo bajo la orientación, en términos de políticas, del Presidente, el Secretario y el Consejo Nacional de Seguridad (CNS). La USAID mantiene una presencia real en 70 países mediante misiones a las que delega potestades y que se financian de acuerdo a un Documento de Estrategia regional aprobado por Washington. Este Documento de Estrategia consiste en una planificación multianual (habitualmente abarca períodos de cinco a siete años) formulada en torno a un reducido número de objetivos estratégicos. Si bien sus oficinas a nivel nacional cuentan con recursos y poderes discrecionales importantes, a menudo se ven limitadas por la asignación de fondos a destinos específicos y otras restricciones establecidas en Washington (ya sea por las oficinas centrales de la propia

USAID o el Departamento de Estado o, más frecuentemente, por el Congreso). La USAID administra directamente las siguientes cuentas (USAID, 2007a):

- *Child Survival and Health programs* (CSH en inglés) (Programas de salud infantil), asignación para el ejercicio económico 2004: US\$ 1.820 millones
- Asistencia para el desarrollo (DA en inglés), asignación para el ejercicio económico 2004: US\$ 1.360 millones
- Iniciativas de transición (TI por su sigla en inglés), asignación para el ejercicio económico 2004: US\$ 55 millones
- *International Disaster and Famine Assistance* (IDFA en inglés) (Asistencia para casos de desastres y hambruna), asignación para el ejercicio económico 2004: US\$ 544 millones
- PL 480 Título II (ayuda alimentaria), asignación para el ejercicio económico 2004: US\$ 1.200 millones

La USAID también opera varias oficinas especializadas como la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC en inglés) (que garantiza las inversiones en los países en desarrollo – véase [www.opic.gov](http://www.opic.gov)) y la Agencia para el Comercio y el desarrollo (que promueve las exportaciones de los países en desarrollo hacia los Estados Unidos mediante el financiamiento de estudios y de capacitación – véase: [www.tda.gov](http://www.tda.gov)).

#### *Corporación de Desarrollo del Milenio (MCC)*

La MCC administra la Cuenta del Desafío del Milenio (MCA en inglés), establecida en 2002 para apoyar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países del mundo más afectados por ella. Su finalidad es ser un organismo más eficiente y racional que la USAID, utilizando para ello un modelo “empresarial” de desembolso de asistencia basado en resultados. La MCA solamente presta asistencia a un grupo muy selecto de países que están en vías de ejecutar sus políticas de acuerdo a su decidido compromiso con el crecimiento económico y el desarrollo. La MCC funciona en cierto modo como una fundación, solicitando a los países elegibles que presenten propuestas basadas en sus prioridades nacionales de desarrollo. Cuando tales propuestas se aprueban, el gobierno del país beneficiario concierta con la MCC un “Pacto” que incluye detalles del programa y claras pautas de referencia para su éxito. Si bien en el ejercicio económico 2006-2007 la MCA representó aproximadamente el 12% de la AOD bilateral de Estados Unidos, se espera que esa cifra aumente en el futuro. Véase un excelente análisis independiente del desempeño de la MCC en *Centre for Global Development* (2007).

## **2.2 Políticas y documentos básicos**

*Marco de asistencia externa 2006 (Departamento de Estado de Estados Unidos y USAID, 2007)*

A partir de julio de 2006, todos los programas de la AOD del Departamento de Estado y la USAID se incluyeron en un nuevo Marco de asistencia externa en el que la meta de la asistencia de Estados Unidos se define como “*la ayuda para construir y mantener estados democráticos y adecuadamente gobernados que respondan a las necesidades de sus pueblos y actúen con responsabilidad dentro del sistema internacional*”. También establece cinco objetivos: paz y seguridad, gobierno justo y democrático, inversión en capital humano, crecimiento económico y asistencia humanitaria. La interpretación de estos objetivos refleja cinco categorías distintas de países (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2006a):

- ‘Países en reconstrucción’ que emergen de situaciones de conflicto armado y donde la meta es crear un entorno estable propicio para una adecuada gobernanza.
- ‘Países en desarrollo’ con ingresos medios/bajos que aún no cumplen los criterios de la MCC (véase más adelante) y donde la meta es fomentar la democracia y las instituciones y políticas sólidas necesarias para respaldar el crecimiento.
- ‘Países en transformación’ con ingresos medios/bajos que cumplen los criterios de la MCC y donde la meta es apoyar a aquellas instituciones que estén en condiciones de sustentar el progreso.
- ‘Países que sustentan la cooperación para el desarrollo’ con ingresos superiores y medios donde la meta es el mantenimiento de asociaciones estratégicas.
- ‘Países restrictivos’ que enfrentan importantes problemas de gobernanza, donde la meta es habilitar a la sociedad civil a exigir una democracia y un estado más efectivos.

*Asistencia externa de interés nacional (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2006b)*

Se trata de un documento de estrategia a largo plazo que tiene por finalidad ‘informar sobre la asistencia internacional para el desarrollo y centrar su ejecución’ en un período de 10 a 20 años. También pone énfasis en metas tales como la promoción de la gobernanza democrática, el impulso del rápido crecimiento económico y el reconocimiento de las cambiantes necesidades que en términos de salud se registran en el contexto de la asistencia. Dentro de un marco centrado en la seguridad, también convoca a la comunidad de la asistencia para el desarrollo a identificar con mayor precisión las motivaciones que subyacen en los conflictos reales y potenciales y a examinar la totalidad del desarrollo bajo la “lupa de un posible conflicto”.

### 3) PAÍSES BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

#### 3.1. Países beneficiarios

Primeros diez países	% de los desembolsos brutos de AOD	% de los desembolsos brutos de AOD bilateral	US\$ millones
Irak	30,0%	33,0%	8005
Afganistán	5,1%	5,6%	1361
Sudán	2,8%	3,1%	749
Colombia	2,2%	2,4%	588
Egipto	1,9%	2,1%	504
Etiopía	1,9%	2,1%	498
República Democrática del Congo	1,8%	2,0%	491
Nigeria	1,7%	1,9%	443
Pakistán	1,5%	1,7%	410
Jordania	1,3%	1,4%	346

Fuente: CAD/OCDE, datos de 2005-2006.

Nota: en el período 2005-2006 Irak recibió niveles de AOD sin precedentes debido a la cancelación de su deuda.

Los primeros diez países beneficiarios enumerados anteriormente recibieron el 55,3% de la AOD bilateral otorgada en el período 2005-2006. Estados Unidos brinda AOD a más de 120 países. Hasta octubre de 2007, 17 países habían suscrito con la MCA acuerdo en el marco del Pacto Mundial: Armenia, Benín, Burkina Faso, Cabo Verde,

El Salvador, Georgia, Ghana, Honduras, Lesotho, Madagascar, Malí, Marruecos, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Tanzania y Vanuatu (véanse detalles sobre el funcionamiento de la MCC más adelante en la sección 3.2). Por actualizaciones periódicas visite [www.MCC.gov](http://www.MCC.gov) o véase *Centre for Global Development (2007)*.

Distribución entre los distintos grupos de beneficiarios (% de desembolsos brutos de AOD asignados por país/especificados por región):

Países menos adelantados	26,7%
Otros países de bajos ingresos	9,0%
África Subsahariana	24,1%
Medio Oriente	45,2%

Fuente: CAD/OCDE, datos de 2005-2006.

### 3.2. Criterios de asignación

#### 3.2.1. *Criterios de preselección*

Se han impuesto prohibiciones a toda asistencia de Estados Unidos destinada a determinados países, como los que apoyan al terrorismo internacional o participan en flagrantes violaciones de los derechos humanos reconocidos a nivel internacional, los que están en mora en sus reembolsos de préstamos de Estados Unidos o aquellos en los que el jefe de gobierno electo ha sido derrocado por un golpe militar (USAID, 2006, p14).

Para definir un grupo de países candidatos a recibir asistencia la MCA se basa fundamentalmente en su nivel de ingresos anuales per cápita. A partir del ejercicio económico 2006 la MCA puede seleccionar países elegibles dentro de dos grupos diferenciados: un grupo de países de bajos ingresos (con ingresos per cápita inferiores a US\$ 1.575) y un grupo de países de ingresos medianos bajos (con ingresos per cápita entre US\$ 1.575 y US\$ 3.255). Para adoptar una decisión a nivel técnico sobre las recomendaciones en términos de elegibilidad se aplica una compleja serie de criterios (véase el párrafo 3.2.2 más adelante), luego de lo cual la lista definitiva puede sufrir alguna modificación debido a factores políticos (véase el correspondiente análisis en, por ejemplo, Radelet (2004), actualizado periódicamente en *Centre for Global Development, 2007*). A partir de diciembre de 2006 se determinó que 36 países de bajos ingresos y cinco de medianos ingresos eran elegibles para recibir asistencia de la MCC (de los cuales seis se han considerado nuevamente elegibles para recibir asistencia en 2007).

Los fondos PEPFAR se concentran (US\$ 10.000 a US\$ 15.000 millones) en 15 países con altas tasas de infección por VIH. Hasta diciembre de 2006 esos 15 países eran: Botswana, Costa de Marfil, Etiopía, Guyana, Haití, Kenya, Mozambique, Namibia, Nigeria, Rwanda, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Vietnam y Zambia (véase PEPFAR, 2006).

#### 3.2.2 *Criterios de asignación:*

Los diversos organismos de Estados Unidos asignan sus fondos de asistencia con criterios diferentes que, en la mayoría de los casos, tienen un carácter no oficial. Para varios de esos organismos los intereses estratégicos y económicos de Estados Unidos, especialmente en el Medio Oriente, son un factor determinante básico de sus asignaciones.

La MCA aplica criterios formales de asignación y una vez que define a los países candidatos aplica 17 indicadores divididos en tres categorías – gobierno con justicia, libertad económica e inversión en capital humano – para comparar a esos países candidatos entre sí y determinar cuáles son elegibles para recibir su financiamiento. Para ser elegibles para la asistencia de la MCA los países deben superar el puntaje medio en la mitad de los indicadores correspondientes a cada categoría, así como en términos del control de la corrupción. Para ajustarse al indicador de inflación, en lugar de aplicar el nivel medio, la tasa de inflación del país debe ser inferior al 15%. Aquellos países que no se clasifiquen para la asistencia MCA pero que, según la Junta Directiva de la MCC, estén realizando progresos en los indicadores que no pudieron alcanzar, se incluyen en el Programa Umbral (*Threshold Program* en inglés) y pueden recibir hasta el 10% de los fondos de la MCA. A partir de julio de 2008 hay 26 países elegibles para la asistencia MCA y 14 incluidos en el Programa Umbral.

Los países elegibles para acceder al programa completo de asistencia en 2008 son: Armenia, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Cabo Verde, El Salvador, Timor Leste, Georgia, Ghana, Honduras, Jordania, Lesotho, Madagascar, Malí, Moldova, Mongolia, Marruecos, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Ucrania y Vanuatu. Los países elegibles para el Programa Umbral son: Albania, Guyana, Indonesia, Kenya, República Kirguiz, Malawi, Níger, Paraguay, Filipinas, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Uganda, Yemen y Zambia. El país de medianos ingresos elegible para este Programa es Perú (*Corporación del Desafío del Milenio*, 2007a). Es importante reiterar que las decisiones finales sobre la clasificación inicial de los países desde el punto de vista técnico están sujetas en última instancia a un considerable aporte político (véase *Centre for Global Development*, 2007).

Los países también pueden transferirse del programa Umbral al programa completo (o viceversa) en cualquier año, y también sufrir su total suspensión en el caso de circunstancias extremas.

#### 4) POLÍTICAS DE ASISTENCIA

##### 4.1. Concesionalidad

La asistencia de Estados Unidos a los países menos adelantados se otorga enteramente bajo la forma de donaciones, si bien hay otros países de bajos y medianos ingresos que reciben una pequeña proporción de su AOD bajo la forma de préstamos.

Participación de las donaciones en los compromisos de AOD bilaterales (excluida la reestructura de la deuda)	99,3%
Componente de donaciones en los compromisos de AOD bilaterales a los países menos adelantados	100%

Fuente: CAD/OCDE, datos de 2005-2006

Condiciones de los compromisos de AOD bajo la forma de préstamos:

Componente de donaciones	68,9 %
Vencimiento promedio	30,0 años
Período de gracia promedio	5,0 años
Tasa de interés promedio	1,0%

Fuente: CAD/OCDE, datos de 2006

#### 4.2. Tipos de asistencia

Desglose de los distintos tipos de AOD:

	US\$ millones	% de desembolsos/compromisos de AOD bilateral bruta
Proyectos y programas (incluido cierto grado de cooperación técnica)	6.412	26,4%
De los cuales: apoyo presupuestario general	380	1,6%
Cooperación técnica independiente	10.958	45,1%
Acciones vinculadas a la deuda	1.585	6,5%
Ayuda alimentaria para el desarrollo	697	2,9%
Otra asistencia en productos básicos	196	0,8%
Emergencia y socorro	2.777	11,4%
Otros	1.864	7,7%

Fuente: CAD/OCDE, datos de 2006

El cuadro anterior indica que la asistencia técnica es la categoría de mayor importancia dentro de la asistencia que presta Estados Unidos. De hecho, la asistencia técnica de Estados Unidos ha mostrado un crecimiento anual a partir de 2000, y entre 2000 y 2006 aumentó de US\$ 4.300 millones a US\$ 9.300 millones.

Según la encuesta de París, hay 10 de los 48 países en los que la cooperación técnica de Estados Unidos se coordina mejor con los programas nacionales entre ellos Nigeria, Ghana y Filipinas. La evaluación PFC HIPC asigna los mejores indicadores en este rubro a Gambia (apenas inferior al puntaje máximo).

Los proyectos y programas sectoriales representan la segunda categoría en importancia. En este caso se produce cierta superposición, pues lo que los organismos de Estados Unidos denominan programas, otros donantes los interpretan como proyectos, aun cuando a menudo se trate de programas sub-sectoriales o individuales y no formen parte de un programa sectorial conducido por el propio gobierno beneficiario. Ello se refleja probablemente en los resultados de la encuesta de París (CAD, 2007a y 2007b). Ghana, Haití, Jordania y Liberia reciben toda su asistencia a través de iniciativas de tipo programático, seguidos por Egipto, Etiopía y Marruecos con 99% (Indicador 9). Ninguno de ellos recibe un apoyo presupuestario significativo. Solamente cinco países reciben apoyo presupuestario, y según la Encuesta de París su nivel más alto se registra en Jordania (45% de la asistencia total).

#### 4.3. Canales de asistencia

En 2006, Estados Unidos canaliza aproximadamente el 10% de su AOD a través de organismos multilaterales, destinando el 27% a las agencias de Naciones Unidas y el 35% al Banco Mundial (CAD, 2007). En muchos casos la asistencia de Estados Unidos no se canaliza a través del presupuesto del país beneficiario sino que la mayor parte de ella es directamente gestionada por unidades ejecutoras (PIU) o consultores nacionales (especialmente en el caso de los programas verticales mundiales) y por lo general no se incluye en el presupuesto. Por otra parte, gran parte de la ayuda alimentaria y el apoyo presupuestario se registra en el presupuesto nacional. Según la evaluación del PFC HIPC, la forma en que los flujos de la asistencia de Estados Unidos son absorbidos por los sistemas del país beneficiario muestra grandes

variaciones. Los países en que Estados Unidos alcanza su mejor desempeño a este respecto son Etiopía y Malí, con los puntajes máximos.

#### 4.4. Sectores y proyectos

Sector	% de AOD bilateral (compromisos)
Infraestructura social y administrativa	44,1%
de la cual: educación	2,0%
salud	5,6%
población	11,7%
suministro de agua potable y saneamiento	3,4%
gobierno y sociedad civil	11,1%
Infraestructura económica	13,4%
de la cual: transporte y comunicaciones	3,8%
energía	5,7%
Producción	5,2%
de la cual: agricultura	2,6%
industria, minería, construcción	1,3%
comercio y turismo	1,3%
Multisectorial	6,7%
Asistencia programática	5,4%
Acciones relativas a la deuda	6,9%
Ayuda de emergencia	11,4%
Gastos administrativos	4,7%
No especificado	2,1%

Fuente: CAD/OCDE, datos de 2006

La asistencia de Estados Unidos se concentra en el apoyo a la gobernanza (especialmente en la lucha anticorrupción y la democratización) y a la sociedad civil (particularmente mediante el apoyo al desarrollo del sector privado y a la participación activa de las empresas y su organización). A pesar de su uso predominante de la modalidad de asistencia a proyectos, Estados Unidos logra alinearla con los DELP y, según las últimas evaluaciones del PFC HIPC (Gambia, Guyana y Malí) se ha mostrado bastante dispuesto a financiar diversos sectores y áreas incluidos en tales Documentos.

#### 4.5. Flexibilidad

Los fondos de la asistencia de Estados Unidos son básicamente inflexibles en lo que respecta a las condiciones de su asignación entre los diversos sectores. Las asignaciones a destinos específicos establecidas por el Congreso obligan a la USAID a destinar montos mínimos a determinadas áreas. En 2001 la asistencia para el desarrollo se vio afectada por aproximadamente 250 asignaciones específicas y directivas de carácter legal bajo la apariencia de informes. Además, debido en parte a su falta de intervención en el apoyo presupuestario, la asistencia de Estados Unidos carece de la flexibilidad necesaria para financiar la ayuda contra choques económicos. Según la evaluación del PFC HIPC, los países en que el desembolso del financiamiento de Estados Unidos alcanza su mayor nivel de flexibilidad son Guyana y, en menor medida, Gambia.

#### **4.6. Previsibilidad**

Los presupuestos para la asistencia de Estados Unidos son asignados anualmente por el Congreso, lo que limita la capacidad de los organismos de ese país para contraer compromisos de asistencia multianuales. No obstante, si fuera posible consolidar la voluntad política también se podría mejorar la previsibilidad. Por ejemplo, la asistencia a Irak forma parte de un compromiso de US\$ 21.000 millones "sin plazo" (es decir, disponible hasta que se desembolse por completo) que se contrajo en 2003 en respaldo a iniciativas de alivio y reconstrucción (CAD, 2006b, página 26). Los requisitos del Congreso también implican que la prestación real de la asistencia de Estados Unidos puede llevar algún tiempo. Por ejemplo, antes de que la USAID pueda financiar actividades específicas o para países específicos, debe notificar por adelantado al Congreso a través de su Informe Anual. El indicador 7 de la encuesta de París contempla la previsibilidad. Según la encuesta básica de 2008, los países en que los desembolsos registrados por el gobierno se ajustan con mayor precisión al monto de la asistencia programada por Estados Unidos son: Zambia (99%), Cabo Verde (98%), Egipto (83%) y Marruecos (83%). Entre los países que participaron en la evaluación del PFC HIPC, los que registraron los puntajes máximos con respecto a los compromisos de Estados Unidos en el largo plazo fueron Etiopía, Guyana, Malí y Uganda. En lo que concierne a la congruencia entre los desembolsos y los compromisos contraídos, la mejor práctica se registró en Malí (puntaje máximo).

#### **4.7. Condicionalidad**

En varios países el Gobierno de Estados Unidos tiende a aplicar condicionalidades a nivel macroeconómico adicionales a las establecidas por las IBW y otros donantes, y no participa (excepto como observador) en las iniciativas para racionalizar tales condicionalidades a través del apoyo presupuestario de donantes múltiples. También, debido en parte a las presiones del Congreso y a las más amplias de la política exterior, la USAID pone especial énfasis en las políticas vinculadas a la democracia multipartidaria, la protección de los derechos humanos, las medidas para combatir el terrorismo y el lavado de activos y la liberalización del comercio y las inversiones. Según los países beneficiarios (metodología del PFC HIPC), los países en que la condicionalidad se cumple en forma menos estricta son Guyana y Honduras. También se estima que Bolivia y Honduras registran los menores retrasos debidos al cumplimiento de la condicionalidad.

#### **4.8. Diálogo en términos de políticas**

La similitud de sus intereses, además de su capacidad de veto en los Directorios de las IBW, tiende a hacer que Estados Unidos sea uno de los principales participantes en el diálogo con el FMI y el Banco Mundial en términos de políticas. Existen ciertas preocupaciones que Estados Unidos desearía ver incluidas en los programas de las IBW (acuerdos comerciales y de inversión, privatizaciones, VIH/SIDA, educación para niñas, promoción del sector privado, anticorrupción y medidas para combatir el terrorismo y el lavado de activos). No obstante, su posición en el diálogo a menudo depende más de cuán estrechas sean sus relaciones políticas y estratégicas con el país. La estrecha relación entre Estados Unidos y las IBW también puede medirse analizando la forma en que los países beneficiarios evalúan a Estados Unidos (metodología del PFC HIPC). De hecho, con respecto a sus desembolsos Estados Unidos solamente adopta decisiones independientes en unos pocos países, principalmente en Uganda y Guyana. En otros países delega totalmente en las IBW el

liderazgo en la conducción del diálogo sobre políticas económicas con los gobiernos de los países beneficiarios.

## **5) PROCEDIMIENTOS DE ASISTENCIA**

### **5.1 Condiciones previas**

La USAID debe someter a la aprobación de Washington su Plan Estratégico para Países. Los objetivos del Plan Estratégico se oficializan en un Acuerdo de Objetivos Estratégicos (SOAg en inglés), que consiste en una forma simplificada de acuerdo marco que compromete al país beneficiario (mayormente a través de su Ministerio de Hacienda) y a la USAID. Las actividades y resultados previstos se evalúan sobre la base del Plan Estratégico y el SOAg ya aprobados y se registran en el documento R4 – Informe de Resultados y Solicitud de Recursos. El Plan Estratégico Aprobado constituye la base del R4. Este documento R4 abarca un período trienal. La USAID no impone condición particular alguna sobre los proyectos que financia ni exige fondos de contrapartida, con la excepción de la disponibilidad de oficinas en algunas ocasiones. Así lo confirma en su mayor parte la evaluación del PFC HIPC, con pocas excepciones.

El número de condiciones previas aún puede ser elevado en algunos países, y en este sentido las mejores prácticas se registran en Gambia y Malawi. No obstante, en la mayoría de los casos no conducen a retrasos significativos en los desembolsos (evaluación del PFC HIPC). Las unidades ejecutoras de proyectos participan activamente y se mantienen cuentas bancarias separadas. Ello no se refleja en la Encuesta de París, pues su Indicador 6 señala la ausencia total de PIU en más de la mitad de los países beneficiarios.

Para poder acceder a los beneficios de la asistencia MCA, los países deben concertar con la MCC un Pacto MCA. El proyecto inicial lo elabora el país beneficiario y las organizaciones de la sociedad civil y luego es negociado y transformado por las delegaciones de la MCC en programas y proyectos detallados. Este proceso ha demostrado ser prolongado, con el resultado de que, hasta julio de 2007, cinco años y medio después de su entrada en vigencia, solamente 13 países habían suscrito tales Pactos (véase la sección 3.1).

### **5.2 Métodos de desembolso**

La USAID utiliza varios métodos de desembolso para la ejecución de sus programas de asistencia. Los más comunes son diferentes tipos de pagos directos a los proveedores (para proyectos y asistencia técnica) y reembolsos (para programas sectoriales previstos en el presupuesto del país beneficiario), incluidos los siguientes (si bien el anticipo de montos fijos también se permite en ocasiones):

- Contratos para la adquisición de servicios, equipos o mercancías de acuerdo a un documento específico sobre la dimensión del trabajo (SOW en inglés) en el que se detalla la naturaleza exacta de lo adquirido, cuándo y dónde deberá entregarse y toda otra característica particular necesaria (por ejemplo, su costo y las calificaciones especiales del proveedor).
- Los acuerdos de cooperación por lo general se asignan a organizaciones sin fines de lucro o instituciones educativas con fines de interés público. Habitualmente la

USAID participa básicamente en la ejecución del programa a un determinado nivel que se especifica en el acuerdo.

- Con las donaciones sucede relativamente lo mismo que con los acuerdos de cooperación, pero en este caso se le otorga al beneficiario una mayor libertad en el desarrollo del programa acordado, sin que la USAID intervenga en forma sustancial.
- Los acuerdos de cooperación (que comenzaron en el ejercicio económico 2005) representan una alternativa flexible y racional frente a las donaciones tradicionales y a los contratos de trabajo con asociados no tradicionales del sector privado.

Puesto que Estados Unidos prefiere operar con solicitudes de reembolso y con desembolsos directos a los proveedores, los países beneficiarios (según la evaluación del PFC HIPC) no le asignan un puntaje muy alto en lo que concierne a "métodos de desembolso". Las mejores prácticas con respecto a este indicador se registran en Honduras, Nicaragua y Uganda. Es interesante señalar que estos métodos de desembolso aparentemente no se reflejan en retrasos. Los menores retrasos se producen en Etiopía, Ghana, Guyana y Malawi, que registran los puntajes máximos.

La forma preferida para todos los contratos financiados por la MCC es el "pago parcial" definido por la *Corporación del Desafío del Milenio* (2007b, página 1) como "*condiciones en las que se establecen pagos múltiples, cada uno de los cuales tiene lugar contra el cumplimiento parcial del contrato.*" Bajos ciertas circunstancias se pueden adelantar pagos (por ejemplo, "*para cubrir los gastos iniciales de movilización para grandes obras civiles o la producción de bienes por encargo*"), pero ello requiere la aprobación previa de la MCC. En general, la MCC no favorece la suscripción de contratos de reembolso contra gastos, pues son difíciles de administrar.

### **5.3 Procedimientos de desembolso**

Cada uno de estos métodos distintos implica procedimientos diferentes:

- reembolso directo: en general el reembolso se realiza mediante un cheque que emite una entidad financiera del Gobierno de Estados Unidos sobre la base de pruebas fehacientes de los gastos realizados.
- reembolso a costo fijo: una vez cumplidas las condiciones para dar inicio al proyecto (como la creación de sus unidades ejecutoras y la apertura de cuentas bancarias) los organismos de Estados Unidos pueden emitir un cheque por un monto fijo o un porcentaje determinado de los costos del proyecto.
- pago directo: cuando el acuerdo así lo establece, las solicitudes de pago se presentan directamente a los organismos de Estados Unidos (en ocasiones a través de las unidades ejecutoras del proyecto) y los desembolsos se realizan a través de las oficinas competentes de Estados Unidos directamente a las cuentas bancarias de los proveedores. A solicitud del beneficiario, la USAID también puede emitir notas de compromiso de pago directamente a los proveedores o contratistas y efectuar los pagos contra la presentación de las facturas y recibos correspondientes. Asimismo, puede emitir una nota de compromiso de pago a un banco de Estados Unidos autorizándolo a realizar los pagos a los contratistas o proveedores; este es el método normal de financiamiento para los programas de importación de bienes de capital.
- Carta de crédito: la USAID emite una Carta de crédito de conformidad con los términos de un contrato suscrito con una ONG de Estados Unidos. Este método se utiliza para efectuar donaciones a las ONG que han mantenido relaciones con la

USAID por lo menos durante un año y cuyos pagos anuales se estiman como mínimo en US\$ 50.000.

En general, Estados Unidos no hace uso de los sistemas de Gestión de las finanzas públicas (PFM en inglés) del país beneficiario. Así puede apreciarse en la Encuesta básica de referencia de París 2008, la cual demuestra que la asistencia de Estados Unidos destinada al sector público se canalizó a través de los sistemas PFM nacionales solamente en ocho países, entre los que se incluyeron Haití (100%), Honduras (28%) y Zambia (23%) (Indicador 5a). El indicador del PFC HIPC sobre el número de procedimientos de desembolso que debe cumplir un país beneficiario muestra variaciones sustanciales entre los distintos países. En este sentido las mejores prácticas se registran en Gambia y Malawi.

En términos generales la MCC no da muestras de tener conocimiento sobre la alineación entre los programas de desembolsos y los ciclos presupuestarios de los países beneficiarios. Con respecto a los costos en que se incurra a través de un gobierno asociado, la *Corporación del Desafío del Milenio* (2007c) establece que, para utilizar las normas, procedimientos y reglamentos del país beneficiario, "*debe existir un acuerdo mutuo entre el país beneficiario y la MCC con respecto a su aplicación*" (*Corporación del Desafío del Milenio*, 2007c, página 6). Ello implica que, en ausencia de tal acuerdo, se aplicarán las disposiciones de la MCC. Por lo tanto, la alineación que resultaría del uso de los sistemas PFM y de adquisiciones del país asociado, probablemente será escasa. Los aspectos relativos a los costos generados de una asociación entre la MCC y una entidad no gubernamental o comercial se rigen por lo dispuesto por la *Corporación del Desafío del Milenio* (2007d)

#### **5.4 Procedimientos de adquisición**

El Gobierno de Estados Unidos no brinda informaciones al CAD OCDE sobre el grado de condicionamiento de su asistencia. Sin embargo, el Centro de Desarrollo Mundial, a los efectos de elaborar su Índice de Compromiso con el Desarrollo, estima que aproximadamente el 70% de los desembolsos bilaterales de Estados Unidos están oficialmente condicionados (Roodman y otros, 2006, página 2). También existe un fuerte componente de "condicionamiento no oficial" representado por la insistencia de que los proveedores utilicen servicios de Estados Unidos, como sucede en el caso del transporte y los seguros, así como mediante complejos manuales en los que se pone énfasis en la necesidad de que las especificaciones técnicas de los bienes se ajusten solamente a las que aplican empresas de Estados Unidos o sus subsidiarias.

Los contratos de la USAID se rigen por el Reglamento Federal de Adquisiciones (FAR en inglés) y por directivas internas como el Reglamento de Adquisiciones de la USAID (AIDAR en inglés). A los contratos que se financian con los fondos que la USAID reserva para los programas (que representan la mayor parte de la asistencia otorgada por la USAID) se les asigna códigos geográficos que determinan cuáles son las fuentes autorizadas de suministro. El código 935 se aplica a los contratos que están abiertos a la participación de todos los países (con la excepción de aquellos cuya participación está restringida por razones de política exterior) y en general se utiliza solamente en los programas ejecutados bajo la conducción del Fondo Africano de Desarrollo y en determinados aspectos de la ayuda de emergencia (si bien pueden registrarse excepciones en el marco de otros programas). Los fondos asignados a los programas que se ejecutan en los países menos adelantados y en los nuevos estados

independientes pueden utilizarse para financiar los suministros provenientes de esos países. Por mayor información véase USAID (2007b)

De acuerdo con la Encuesta de París de 2008, las mejores prácticas en procedimientos de adquisición se registran en Haití, Kenya y las Filipinas, donde toda la asistencia al sector público utiliza los sistemas de adquisición nacionales (Indicador 5b).

**Reglamentación de las adquisiciones:** la responsabilidad por los contratos correspondientes a las actividades bilaterales financiadas por la USAID puede recaer en diversas instituciones: la oficina de la USAID en Washington, su representación en el país beneficiario, algún organismo del país anfitrión o intermediarios designados por ese país. El director de la representación de la USAID tiene a su cargo la certificación de la validez del sistema de adquisiciones del contratista. La política de la USAID es recurrir a llamados a licitaciones abiertas en el caso de adquisiciones directas, en cumplimiento de los nuevos requisitos establecidos en el Boletín de Información sobre Adquisiciones (CIB en inglés); véase USAID (2007c).

Aproximadamente la mitad de los contratos y donaciones de la USAID es negociada y otorgada por la Oficina de Adquisiciones en Washington. La mitad restante es administrada por el personal a cargo de los contratos y donaciones en las representaciones de la USAID o por los organismos de los países anfitriones.

La *Corporación del Desafío del Milenio* (2007e) establece claramente las directrices sobre adquisiciones que deben regir sus proyectos. Estas directrices, aplicables tanto a bienes y servicios como a consultores, se basan en los procedimientos del Banco Mundial. La licitación es el principio rector que rige todas las adquisiciones de la MCC, con la excepción de aquellas entidades o personas cuya participación en proyectos financiados por el Banco Mundial esté prohibida, o cuyas ofertas se excluyan en razón de las políticas de Estados Unidos antes mencionadas.

### **5.5 Coordinación**

El Gobierno de Estados Unidos participa activamente en las reuniones de coordinación que se celebran en los países, especialmente con otros donantes. Sin embargo, debido a sus complejos procedimientos de presentación de informes, su intervención en misiones e informes conjuntos es menor a la de otros miembros del CAD y no está en condiciones de delegar la administración de su asistencia a otros gobiernos o de participar en acuerdos de apoyo presupuestario de donantes múltiples. En agosto de 2005 Estados Unidos suscribió la Declaración de París y las metas que en ella se establecen.

En muchos países, Estados Unidos logra realizar trabajos analíticos conjuntos (indicador 10b de París), especialmente en la República Democrática del Congo, Malí, Jordania, República Dominicana, Tanzania, Sudan y Zambia, donde lleva a cabo la totalidad de tales trabajos junto con otros donantes. El desempeño de Estados Unidos no es tan positivo en lo que respecta a las misiones conjuntas, registrándose su mejor práctica en Burkina Faso (100%) (Indicador 10a). En Etiopía, todas las misiones y estudios analíticos se realizaron conjuntamente con otros donantes. La evaluación del PFC HIPC revela que en Guyana Estados Unidos también ha tenido un

buen desempeño en aspectos similares de armonización (apenas inferiores al puntaje máximo).

**Principales fuentes de consulta** (todas las fuentes de Internet de 2007 o anteriores se consultaron en julio de 2008)

Centre for Global Development (2007) “MCA Monitor – Tracking the Millennium Challenge Account” (Observador de la MCA – Seguimiento de la Cuenta del Desafío del Milenio), en [www.cgdev.org/section/initiatives/active/mcamonitor](http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/mcamonitor)

CAD (2007a) “Development Cooperation report 2007” (Informe sobre la cooperación para el desarrollo 2007), Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en: <http://titania.sourceoecd.org/vl=17101592/cl=12/nw=1/rpsv/dac/index.htm>

CAD (2006b) “United States – DAC Peer Review” (Estados Unidos – Evaluación recíproca del Comité de Asistencia para el Desarrollo)", en [www.oecd.org/dataoecd/61/57/37885999.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/37885999.pdf)

CAD (2008a) “Press release: initial 2007 ODA figures” (Comunicado de prensa: cifras preliminares de la AOD de 2007), Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en: [http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en\\_2649\\_33721\\_40381960\\_1\\_1\\_1\\_1,00.htm](http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.htm)  
l

Corporación del Desafío del Milenio (2007a) “Countries eligible for MCC country assistance” (Países elegibles para asistencia en el marco de la MCC), en [www.MCC.gov/countries/index.php](http://www.MCC.gov/countries/index.php)

Corporación del Desafío del Milenio (2007b) “Guidance on Contract Payments” (Guía sobre pagos de contratos), agosto de 2007, en [www.MCC.gov/documents/MCC-ppg-contractpayments.pdf](http://www.MCC.gov/documents/MCC-ppg-contractpayments.pdf)

Corporación del Desafío del Milenio (2007c) “Chapter 37: Cost Principles for Government Affiliates Involved in MCC Compact Implementation” (Capítulo 37: principios sobre costos para las entidades públicas que participan en la ejecución del pacto MCC), en [www.MCC.gov/countrytools/compact/fy07guidance/english/37-costprinciplesforgovtaffiliates.pdf](http://www.MCC.gov/countrytools/compact/fy07guidance/english/37-costprinciplesforgovtaffiliates.pdf)

Corporación del Desafío del Milenio (2007d) “Cost Principles for Cost-Reimbursement Contracts Under MCC-Financed Grants” (Principios sobre costos para contratos de reembolso de costos en las donaciones financiadas por la MCC), en [www.MCC.gov/countrytools/compact/MCC-2007-cost-principles.pdf](http://www.MCC.gov/countrytools/compact/MCC-2007-cost-principles.pdf)

Corporación del Desafío del Milenio (2007e) “Program Procurement Guidelines” (Directrices sobre adquisiciones para programas), en [www.MCC.gov/documents/MCC-guidelines-programprocurement.pdf](http://www.MCC.gov/documents/MCC-guidelines-programprocurement.pdf)

PEPFAR (2006) “*The U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief: Fiscal Year 2007 Operational Plan February 2007*” (Plan de emergencia del Presidente para el alivio del SIDA: Plan operativo para el ejercicio económico 2007, febrero de 2007), en [www.pepfar.gov/about/82481.htm](http://www.pepfar.gov/about/82481.htm)

Radelet. Steve (2004), “*A Note on the MCC Selection Process for 2005*” (Nota sobre el proceso de selección para la MCC en 2005), en [www.cgdev.org/content/publications/detail/14139](http://www.cgdev.org/content/publications/detail/14139)

Roodman, David; Scott Standley, y Sanjeev Sharma (2006), “*Commitment to Development Index Country Report: United States*” (Compromiso con el informe nacional sobre indicadores de desarrollo: Estados Unidos), en [www.cgdev.org/doc/cdi/2006/country\\_reports/USA2006.pdf](http://www.cgdev.org/doc/cdi/2006/country_reports/USA2006.pdf)

USAID (2006) “*USAID primer – what we do and how we do it*” (Principios básicos de USAID – qué hacemos y por qué lo hacemos), versión de enero de 2006, en [www.usaid.gov/about\\_usaid/PCADG100.pdf](http://www.usaid.gov/about_usaid/PCADG100.pdf)

USAID (2007a) “*Summary of FY 2007 Budget and Program Overview*” (Examen resumido de presupuestos y programas para el ejercicio económico 2007), en [www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/summary.html](http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/summary.html)

USAID (2007b) “*USAID Business – Regulations and Policy*” (Actividades de USAID – Normativa y política), en [www.usaid.gov/business/regulations](http://www.usaid.gov/business/regulations)

USAID (2007c) “*USAID Business – Acquisition & Assistance Policy Directives (AAPDs) and Contract Information Bulletins (CIBs) Index*” (Actividades de USAID – Directivas sobre políticas de adquisiciones y asistencia (AAPD) e Índice de boletines informativos sobre contratos (CIB), en [www.usaid.gov/business/business\\_opportunities/cib](http://www.usaid.gov/business/business_opportunities/cib)

Departamento de Estado de Estados Unidos (2004) “*Other Bilateral Economic Assistance*” (Otras formas de asistencia económica bilateral), en [www.state.gov/documents/organization/17781.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/17781.pdf)

Departamento de Estado de Estados Unidos (2006a) “*Foreign Assistance Framework as of July 11, 2006*” (Marco de asistencia externa a partir del 11 de julio de 2006), en [www.state.gov/documents/organization/69012.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/69012.pdf)

Departamento de Estado de Estados Unidos (2006b) “*Foreign Aid in the national interest*” (La asistencia externa desde la perspectiva del interés nacional), en [www.usaid.gov/fani/](http://www.usaid.gov/fani/)

Departamento de Estado de Estados Unidos (2007) “*Director of US Foreign Assistance*” (Director de Asistencia Externa de Estados Unidos), en [www.state.gov/f/](http://www.state.gov/f/)

Departamento de Estado de Estados Unidos y USAID (2007) “*Strategic Plan – Fiscal Years 2007-2012*” (Plan Estratégico – Ejercicios económicos 2007 – 2012), en [www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan\\_fy07-12.pdf](http://www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan_fy07-12.pdf)

