

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 72.

**Instituciones para una cooperación
internacional al desarrollo de calidad**

Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones

Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones

José Antonio Alonso Rodríguez*

RESUMEN

El presente trabajo pretende explorar algunas de las debilidades que presenta el sistema de ayuda internacional para operar con eficacia en la promoción del desarrollo. Para ello se adopta un enfoque institucional, tratando de indagar en los problemas de asimetría de información que se presentan tanto en las relaciones entre donante y receptor como en el seno de las organizaciones de ayuda. El análisis de estos aspectos le lleva al autor a subrayar la importancia que los procesos de aprendizaje tienen en el enriquecimiento de las intervenciones de desarrollo; así como la relevancia de las actitudes y aptitudes de los agentes para alentar esos procesos de mejora de la calidad de la ayuda.

Palabras clave: desarrollo, cooperación para el desarrollo, ayuda, instituciones, información, capacitación

EL DESAFÍO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

En septiembre de 2000, en la cumbre que Naciones Unidas convocó en la ciudad de Nueva York, la comunidad internacional se comprometió a poner en marcha un programa orientado a la efectiva reducción de la pobreza y el hambre, tratando de promover, al mismo tiempo, la educación, la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental en el conjunto del planeta. Semejante propósito quedó plasmado en la Declaración del Milenio, suscrita por cerca de 190 países. De dicha declaración se desprenden los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ocho grandes desa-

*Catedrático de Economía Aplicada. Instituto Complutense de Estudios Internacionales
j.alonso@ccee.ucm.es

fíos en torno a los que se debían concentrar los esfuerzos de la comunidad internacional. El eco internacional obtenido por la Declaración del Milenio, no sólo en el ámbito de los organismos multilaterales sino también de los gobiernos donantes y receptores, otorgó a los ODM la naturaleza de un programa de trabajo internacionalmente compartido.

Como es sabido, no es la primera vez que la comunidad internacional se compromete a unos objetivos solemnemente proclamados que, más tarde y sin el menor rubor, se relegan al olvido. No obstante, el amplio eco que ha tenido la campaña lanzada por Naciones Unidas hace pensar que, con todas las cautelas del caso, en esta ocasión existen mayores probabilidades de éxito. Lo cierto es que el crecimiento de la ayuda internacional en estos últimos tres años podría ser un primer indicio del mayor vigor y respaldo alcanzado por este nuevo compromiso internacional. La ayuda internacional pasó de unos modestos 52.000 millones de dólares en 2001 a algo más de 78.000 millones de dólares en 2004, la cifra más elevada alcanzada en la historia del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Sería excesivo atribuir el crecimiento de la ayuda al exclusivo efecto de la aprobación de los ODM; otros factores más ocasionales, como la ayuda humanitaria al golfo Índico tras el tsunami o las tareas de reconstrucción en Afganistán e Irak, influyeron también en esta expansión de los recursos, pero no cabe duda que el nuevo clima internacional creado tras la Declaración del Milenio ha ayudado a generar una dinámica de mayor compromiso de algunos donantes con las tareas de la cooperación internacional.

Lo cierto es que, por la forma como han sido planteados, los ODM presentan notables *potencialidades*, que no conviene desconsiderar (Alonso, 2005). Tres son las que se subrayarán aquí:

– En primer lugar, a través de los ODM, todos los países suscriben unos *mínimos de dignidad humana* que la comunidad internacional se compromete a hacer realidad a través de un esfuerzo cooperativo. De algún modo, a través de ese proceso se está definiendo una incipiente carta de ciudadanía frente a la que todos los países se declaran comprometidos, sentando las bases para transitar de una cooperación al desarrollo basada en la “solicitud” a otra asentada en la “reclamación”, de una centrada en la identificación de necesidades a otra fundamentada en el ejercicio de derechos.

– En segundo lugar, los ODM definen metas para la política de desarrollo en términos de *output* o *outcomes*: es decir, en términos de resultados transformadores, de logros obtenidos en destino. Se cambia, de este modo, el sistema de evaluación de la ayuda desde la medición de los *input*, de los esfuerzos en términos de insumos del donante, a la medición de metas obtenidas en los países en desarrollo, ofreciendo un marco más directo para la pública rendición de cuentas de las agencias de desarrollo.

– Por último, al tratarse de metas compartidas, se propicia la *coordinación* entre los diversos actores del sistema de ayuda, al tiempo que se permite la transmisión de experiencias y los ejercicios de mutua emulación, creando más fácilmente el espíritu de misión y de compromiso compartido.

Ahora bien, más allá de sus indudables potencialidades, la relevancia adquirida por los ODM como guía para el trabajo en materia de desarrollo presenta también sus *riesgos*, que no siempre han sido suficientemente considerados. Muchos de ellos no son derivados de los ODM en sí, sino del modo de entender esos objetivos. Tres son los más relevantes que se quieren señalar aquí.

– En primer lugar, el esfuerzo por fijar la atención en los ODM y en las metas derivadas puede simplificar en exceso el mensaje relativo a los esfuerzos que requiere un proceso genuino de desarrollo (Maxwell, 2004). Como es sabido, el desarrollo es un proceso complejo en el que los logros en un determinado ámbito tienen que acompañarse con realizaciones en otros, si se quieren hacer sostenibles los procesos de transformación. Al insistir en un esfuerzo focalizado en torno a unos objetivos precisos se puede hacer olvidar a los gestores ese principio básico de integralidad que debe regir las intervenciones de desarrollo. De hecho, en la relación de ODM faltan aspectos relevantes que no se incorporaron al cuadro de objetivos señalados y que, sin embargo, pueden ser cruciales para hacer sostenibles los logros sociales. Es el caso, por ejemplo, de los aspectos referidos a las acciones redistributivas, a la política de crecimiento y de estabilidad económica, al fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza democrática o, en fin, al respeto a las dimensiones culturales a través de las que se expresa la libertad y capacidad creativa de las personas.

– En segundo lugar, los ODM se han definido a través de indicadores de *outcomes* (y en algún caso de *outputs*), pero sin que esos indicadores se relacionen con *inputs*, procesos o actividades que puedan orientar el trabajo de las agencias de desarrollo (White, 2004 y White y Booth, 2004). De este modo se ha generado un *problema de atribución*, al no existir un vínculo lógico claro que asocie los esfuerzos con los resultados, aminorando su eficacia como guía efectiva para las agencias de desarrollo. Un problema que se agrava por el hecho de que no es fácil establecer relación entre los ODM en un determinado país y el trabajo singularizado de uno de los donantes (los logros en esos ámbitos requieren de esfuerzos compartidos, difícilmente escindibles en responsabilidades individualizadas).

– Por último, los ODM alientan una inadecuada perspectiva focalizada para el tratamiento de los problemas, predominantemente guiada desde la oferta. No obstante, la dinámica de cambio social es notablemente más compleja de lo que sugiere ese enfoque simplificador. Para motivar el cambio social es necesario actuar no sólo desde la oferta (provisión de recursos), sino también desde la demanda (valoraciones y comportamientos sociales); y no sólo sobre el sector objetivo, sino también sobre otros ámbitos interconectados que alientan el cambio deseado. Así, por ejemplo, para obtener logros en materia de escolarización primaria no basta con crear puestos escolares, es necesario también que los padres valoren la educación como un proceso de inversión en las capacidades de sus hijos; y que existan posibilidades futuras de empleo cualificado, lo que obliga a operar también en el ámbito del crecimiento económico y en el de la formalización del empleo, por ejemplo.

En suma, la fijación de los ODM constituye una oportunidad notable para avanzar en la lucha contra las privaciones humanas, pero encierra algunos peligros que no se debieran desconsiderar (Messner y Wolf, 2005). El más importante de ellos es, sin duda, trasladar la imagen de que su logro es un problema meramente técnico, de ampliación de los recursos disponibles. A esta imagen han contribuido, tal vez inadvertidamente, algunos de los más firmes defensores de los ODM, que en su esfuerzo por difundir el compromiso han terminado por simplificar en exceso el mensaje.

INCREMENTO DE LA AYUDA, MEJORA DE SU CALIDAD

El riesgo anteriormente señalado se agrava si se tiene en cuenta el insospechado resurgir que ha tenido la visión del “gran empujón” (*big push*) en los enfoques más recientes sobre la cooperación internacional. Como es sabido, en los años cincuenta se recurrió a la iluminadora metáfora del “círculo vicioso de la pobreza” para caracterizar la situación de los países más pobres: se suponía que por tener bajos ingresos esos países no lograban ahorrar suficiente; y por ahorrar poco seguían sumidos en la pobreza. Semejante diagnóstico llevaba implícita una terapia incontestable: complementar el menguado ahorro doméstico con la transferencia de ahorro desde el exterior para romper la parálisis en la que se sumían esos países como consecuencia de la pobreza. Aquí se asienta uno de los fundamentos de la ayuda internacional como factor promotor de desarrollo.

Sobre esta idea, Rosestein Rodan añadió un argumento adicional al señalar la limitada eficacia que cabía derivar de una intervención externa de apoyo excesivamente dosificada. La presencia de indivisibilidades en la inversión y de complementariedades entre las actividades económicas aconsejaba una gran concentración de esfuerzo inversor, como requisito para activar una dinámica de crecimiento sostenido en los países en desarrollo: es la base del gran empujón (*big push*) como estrategia de desarrollo. Incluso hubo quienes se afanaron en estimar las carencias precisas de ahorro, dando la imagen, sin duda simplificadora, de que bastaba con cerrar esa brecha financiera para superar la pobreza. El propio Rosestein Rodan (1961) inauguró esa tradición, con su estimación de las necesidades financieras de los países en desarrollo.

Pese a convertirse en la interpretación canónica del subdesarrollo en los años cincuenta y sesenta, esta visión no llegó a suscitar el consenso de los especialistas ni siquiera en su momento de mayor vigencia: autores como Hirschman o Bauer, desde perspectivas diferentes, cuestionaron este enfoque. El progreso habido en los estudios

del desarrollo no ha hecho sino ahondar ese cuestionamiento, advirtiendo acerca del exceso de simplificación que supone reducir el desarrollo a un mero problema de carencia financiera (Easterly, 1999 y 2001). Por ello, resulta curioso que esta visión se recupere, casi cincuenta años después, por Jeffrey Sachs, en su reciente libro, *The end of poverty*. Y ese es también el enfoque que inspira tanto el informe *Investing in development*, que el propio Sachs dirigió en el marco del UN Millennium Project, como la propuesta *Our Common Interest: An Argument*, que elaboró la Comisión para África, creada a instancias de Blair (Maxwell, 2005). En ambos casos se está pensando en la puesta en marcha de un gran esfuerzo inversor, en parte relacionado con la generación de infraestructuras económicas y sociales, para vencer la pobreza.

En este marco es en el que cabe interpretar la respuesta que desde algunas perspectivas se ofrece al desafío de los ODM, como si se tratase de un problema exclusivo de financiación. Y, aunque la ampliación de los recursos sea necesaria, es también obligada una dinámica de cambio de políticas, tanto en el interior de los países –donantes y receptores– como en el sistema de relaciones entre ellos, si se quieren obtener logros efectivos en los ámbitos señalados. Es más, si no se entiende esta dimensión de cambio de políticas necesario, es posible que los ODM no se cumplan, incluso aunque crezca la ayuda de acuerdo con las previsiones más optimistas.

Ahora bien, ¿de qué cantidad se está hablando? La verdad es que las estimaciones conducen a resultados no enteramente coincidentes, de acuerdo con el número de objetivos que se considere, las regiones implicadas y los supuestos implícitos en la estimación (cuadro 1). En particular, es relevante este último aspecto, que aparece condicionado tanto por la dinámica de crecimiento que se prevé en cada caso como por la elasticidad de los logros sociales al incremento de la renta de los países. Pese a la dificultad de encontrar una estimación que resulte inequívoca y comúnmente aceptada, la mayor parte de los estudios aluden a unos costes aproximados de entre 40.000 y 70.000 millones de dólares adicionales a los que habitualmente se canalizaban a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (que se ha movido en los momentos en que se realizaron las estimaciones entre los 53.000 y los 57.000 millones de dólares). Es decir, en el caso de que los países cumplan con los compromisos asumidos, el sistema internacional de ayuda debiera proponerse canalizar, de forma relativamente inmediata, entre 100.000 y 120.000 millones de dólares.

Cuadro 1: El coste en recursos adicionales para alcanzar los ODM

Estudio	Cobertura	Recursos adicionales anuales (miles de millones de dólares)
Zedillo et al. (2001)	ODM	50
Devarajan et al. (2002)	Pobreza global	54-62
	Objetivos sociales y medioambientales	35-75
	Educación primaria	10-15
Vandemoortele (2002)	ODM	50-80
Greenhill (2002)	Pobreza global	15-46
		100% cancelación deuda
	Otros objetivos	16,5
		100% cancelación deuda
Oxfam (2002)	ODM	100
Sachs et al. (2005)	ODM	2006: 73
		2015: 135
Banco Mundial (2003)	Asia y Asia del Sur	Doble o triple ayuda
	África y Asia Central	60% incremento
Banco Africano de Desarrollo (2002)	30 países africanos	20-25
Delamonica et al. (2001)	Educación primaria	9,1
Banco Mundial (2002)	Educación primaria para 47 países IDA	2,5-5
	Educación primaria en África	7x ayuda
Naschold (2002)	Educación primaria	9
Filmer (2002)	Educación primaria	30
Mingat et al. (2002)	Educación primaria para 33 países africanos	2,1
Brossard y Gacougnolle (2001)	Educación primaria en África	2,9-3,4
Bruns et al. (2003)	Educación primaria en países de bajo ingreso	5-7
Gottschalk (2004)	Pobreza	80-110

Fuente: Elaboración propia a partir de Clemens, Kenny y Moss (2004)

Ahora bien, incrementar los recursos de una manera acelerada puede también generar riesgos sobre la capacidad transformadora de la ayuda; un problema que afecta tanto a los donantes como a los receptores, aunque son estos últimos los que mayores problemas padecen. El incremento de la ayuda, en las magnitudes en que se reclama y con la focalización que se sugiere en torno a un grupo reducido de países, puede generar problemas serios de absorción en los países receptores. Las consecuencias perversas de una muy elevada recepción de recursos de ayuda han sido bien diagnosticadas, manifestándose en forma de deterioro institucional, incremento de la dependencia externa o impacto sobre la capacidad competitiva de los países receptores (Bräutigam, 2000,

Adam et al. ,1999 o O'Connell y Soludo, 2001, entre otros). Así pues, además de hacer crecer los recursos, es necesario mejorar los niveles de calidad y eficacia de la ayuda. Un aspecto que ha sido tratado por los donantes en el seno del CAD (reuniones de Roma, Marrakech y París sobre armonización, alineamiento y coordinación de los donantes, DAC, 2003), aunque es poco todavía lo que se puede presentar como resultados efectivos de esa dinámica.

DOBLE VICIO CONSTITUTIVO DEL SISTEMA DE AYUDA

La política de ayuda quizás no tenga más remedio que arrastrar una inextinguible sombra de duda acerca de su eficacia. Una consecuencia de la contradictoria configuración del sistema que, pretendiendo un mayor equilibrio en las relaciones internacionales, descansa sobre la acción discrecional, unilateral y graciosa de los países desarrollados. Porque, en esencia, todo el sistema de cooperación se asienta sobre la libre voluntad de los donantes, que apenas se encuentran condicionados en su proceder por un marco de tenues recomendaciones acordado (por ellos mismos) en el seno del CAD, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Son los donantes, en suma, los que deciden cuánto dar, a quién y para qué tipo de actividades, sin apenas condicionantes al libre ejercicio de su voluntad.

Aquí surge el primero de los problemas: ¿es razonable que sean los mismos países que se benefician del asimétrico sistema de relaciones internacionales a quienes se encomienda, a través de la ayuda, corregir las consecuencias perniciosas de ese sistema? No parece la mejor de las opciones. De hecho, el limitado grado de coherencia existente entre la política de ayuda y el resto de las políticas públicas de los países industriales evidencia el contradictorio compromiso que los gobiernos donantes tienen con los objetivos de desarrollo. Al mismo tiempo que se otorga ayuda, los donantes mantienen elevadas barreras protectoras frente a las producciones del Sur, imponen abusivas condiciones para el cobro de la deuda externa, erigen restricciones al acceso a sus innovaciones o, finalmente, respaldan regímenes corruptos e ilegítimos en función de conveniencias ocasionales.

A esta contradicción ha de añadirse aquella otra que deriva de la limitada coherencia existente entre la lógica del sistema de relaciones que la ayuda promueve y el objetivo transformador que dice perseguir. Porque, por una parte, la ayuda se basa en una acción voluntaria (y supuestamente generosa) del donante, que alienta, por tanto, el reconocimiento, la gratitud y sumisión de quien la recibe; por otra, la ayuda dice perseguir el desarrollo del receptor, lo que debiera comportar la creciente autonomía, el progresivo ejercicio de autoafirmación colectiva de quien la recibe. ¿Es posible que un instrumento que se fundamenta en una relación sustancialmente asimétrica, no recí-

proca, aliente el equilibrio entre las partes? De nuevo, no parece la mejor de las opciones. Hasta donde se conoce, el equilibrio social se fundamenta en relaciones dotadas de un cierto sentido de reciprocidad, de correspondencia entre dar y recibir. El problema es que frente a la ayuda recibida, lo único que puede ofrecer el país en desarrollo es su gratitud y lealtad: no es extraño, por tanto, que la ayuda alimente situaciones de dependencia y de clientelismo frente al donante.

El carácter voluntario de sus aportaciones aleja al sistema de ayuda de la lógica propia del Estado de bienestar: mientras éste fundamenta las prestaciones en derechos asociados al concepto de ciudadanía, aquél las remite al ámbito de lo graciable, de lo unilateralmente decidido. Como señala el sociólogo holandés Swan, las funciones civilizadoras del Estado de bienestar requieren de la *generalización de la interdependencia* en el seno de la sociedad: el problema es que la ayuda se basa, en gran medida, en la unilateralidad, no en la interdependencia.

La historia de la cooperación internacional está plagada de propuestas reformadoras orientadas a atenuar los efectos que se derivan de estos dos vicios constitutivos. En gran medida, las iniciativas para poner en pie nuevos procedimientos, enfoques e instrumentos responden al deseo de corregir la discrecionalidad y la unilateralidad constitutiva de la ayuda. El problema es que sin un cambio radical de la lógica del sistema, los logros de cualquier reforma habrán de ser necesariamente parciales. Semejante constatación no invalida la pertinencia de las reformas hasta ahora sugeridas: sólo pretende incorporar una nota de realismo en su alcance y posibilidades.

UN ENTORNO DE INFORMACIÓN INCOMPLETA Y ASIMÉTRICA

En todo caso, y aún presuponiendo la mejor intención en los donantes, la funcionalidad de la ayuda se enfrenta a problemas derivados del marco de información imperfecta en el que operan los actores (Ostrom, et al., 2002 o Martens, 2002). Los agentes no disponen de la información requerida para optimizar sus decisiones; y, al tiempo, la distribución de esa información entre los agentes es manifiestamente desigual. Este hecho da lugar a tres tipos de problemas, de consecuencias para el diseño de la política de ayuda: las relaciones Principal-Agente entre donante y receptor; el azar moral que genera la provisión de ayuda, y la selección adversa que motiva en las decisiones del donante. Veamos brevemente estas dificultades.

El *problema de Principal-Agente* se produce cuando en una relación jerárquica, el Agente dispone de más información que el Principal, a cuenta del cual opera; dicho de

otro modo, el subordinado está en condiciones de tomar decisiones que el superior es incapaz de controlar. A lo largo de la cadena de la ayuda se producen diversas situaciones de este tipo: cuando menos, se da entre la ciudadanía y su representación política, entre ésta y la agencia de desarrollo, en el Norte; y entre la comunidad beneficiaria y las instituciones públicas receptoras de la ayuda, en el Sur. Pero, lo que aquí se quiere subrayar es la estructura de Principal-Agente que domina la relación entre el donante y el receptor, a nivel agregado. El donante es quien otorga la ayuda, pero quien definitivamente pone en uso los recursos es el beneficiario, que es el que define de manera más precisa las necesidades a las que se trata de hacer frente. Esta relación abre espacio al problema de la fungibilidad de la ayuda sobre el que más adelante se volverá.

El *problema de azar moral* ocurre cuando las condiciones de la transacción son tales que salvaguardan a una de las partes de las consecuencias de sus decisiones. En ese caso, el protegido perderá los estímulos para comportarse de modo responsable, ya que puede eludir los costes de sus errores. En el caso de la ayuda, existe un problema de azar moral en el caso de las agencias de desarrollo (tanto oficiales como privadas), como consecuencia de no existir relación directa entre quienes gestionan los gastos ejecutados o quienes perciben sus beneficios y quienes aportan los ingresos para ello. Cabría decir que la población para cuyo beneficio supuestamente trabaja el sistema no es la misma que aquella de donde proceden los recursos. Esta ausencia de relación puede alimentar comportamientos poco responsables por parte de quienes gestionan los recursos, al saber que el acceso a las fuentes de financiación es, en gran medida, independiente de los resultados efectivos (en términos de desarrollo) de la actividad desplegada. En definitiva, ¿quién reclama por los errores de la ayuda? Y ¿quién paga por ello?

Pero, además, puede existir un problema de azar moral que afecte al conjunto del sistema de cooperación, en la medida en que la ayuda se conforme como una especie de mecanismo que contribuya a atenuar el compromiso y esfuerzo del receptor con los objetivos de desarrollo. Dicho de otro modo, es posible que el acceso a la ayuda en lugar de estimular el propio esfuerzo del beneficiario, contribuya a alentar su relajación, propiciando una cierta elusión de sus responsabilidades. En esos casos, la ayuda, en lugar de potenciar la autonomía de los beneficiarios, alimentará procesos indeseables de dependencia. En el mapa de África existen demasiados casos de esta anomalía (que se extiende a otros continentes) como para considerarla un hecho casual o anecdótico (O'Connell y Soludo, 2001).

Por último, y debido a las mismas deficiencias de información, el sistema de ayuda puede padecer problemas de *selección adversa*, derivado de que el beneficiario (agente) no tiene estímulos para transmitir aquella información (sobre sí mismo o sobre la relación) que serían de interés para el donante (principal). Por ejemplo, la práctica del donante de concentrar su ayuda sobre los países más necesitados, aunque razonable desde otras perspectivas, puede dar origen a un problema de selección adversa si la

pobreza es el resultado del desgobierno, la falta de responsabilidad o la inadecuada gestión del Gobierno receptor. La aplicación estricta de ese criterio podría acabar por penalizar al país (o al colectivo social) que mayor progreso hubiese obtenido a partir de su propio esfuerzo, al tiempo que premiaría al más despreocupado o indolente.

No es fácil encontrar soluciones a este conjunto de problemas, ya que derivan de la naturaleza misma del sistema de relaciones en que se basa la ayuda. En todo caso, pueden encontrarse vías para paliar sus consecuencias. Por ejemplo:

– Los problemas derivados de la relación Principal-Agente no pueden extinguirse a base de fijar condiciones contractuales (o de acuerdo) más detalladas o exigentes, porque es imposible en un entorno de información imperfecta definir de forma exhaustiva los términos de un contrato óptimo. No obstante, los riesgos se aminoran en la medida en que haya un alineamiento más estricto entre los objetivos de las dos partes de la transacción, lo que apunta a la necesidad de reforzar los procesos de apropiación (*ownership*) del desarrollo por parte del beneficiario.

– Los problemas de azar moral pueden no extinguirse plenamente, pero se podrían atenuar de forma notable si el beneficiario participase en los costes (y riesgos) de los proyectos de desarrollo que la ayuda promueve. No siempre esto se podrá llevar adelante, pero constituye una vía deseable para acotar los riesgos.

– Por último, debiera reconocerse la dialéctica de los intereses en conflicto que existen entre donante y receptor y advertir del carácter interactivo de las relaciones mutuas. Dicho de otro modo, las decisiones que cada uno adopta no sólo afectan al comportamiento propio, sino también a la respuesta (estratégica) de la otra parte de la relación. Una observación que secunda la pertinencia del diálogo político y de una cierta *condicionalidad mutua* en la ayuda

FUNGIBILIDAD DE LA AYUDA

Una de las consecuencias derivadas de la asimetría informativa en las relaciones donante-receptor es la reducida capacidad que el primero tiene para controlar el uso final de los recursos. Este hecho dio origen al concepto de *fungibilidad*: un término que alude al carácter maleable de la ayuda, que puede ser –total o parcialmente– reorientada de acuerdo con las conveniencias del receptor, cualquiera que hayan sido los iniciales objetivos para los que se concedió. El problema deriva del difícil seguimiento no sólo de los recursos externos entregados, sino también de los fondos domésticos que son liberados como consecuencia de la recepción de la ayuda. Dicho de otro modo, aunque el donante exija que su aportación sea empleada para una determinada finalidad (por ejemplo,

crear escuelas rurales), el receptor puede retirar aquella parte de los recursos domésticos que pensaba orientar a esa misma finalidad, reorientándolos hacia aquello que realmente le interesa (por ejemplo, comprar nuevos automóviles para los ministros). Dicho de otro modo, el control que el receptor tiene sobre los recursos entregados será siempre limitado, dando origen al problema de una cierta fungibilidad de la ayuda (cuya dimensión exacta es, sin embargo, objeto de discusión).

Este factor no sólo distorsiona el ejercicio de rendición de cuentas de los donantes (los recursos no van donde debieran), sino también puede afectar a la capacidad transformadora de la ayuda. Para buena parte de los donantes (y para muchos analistas) este problema –la fungibilidad– pasó a convertirse en la principal causa de la baja eficacia de la ayuda: sus limitados resultados se debían a que el receptor aplicaba parte o la totalidad de los recursos recibidos a finalidades distintas a aquellas para los que habían sido concedidos. De semejante diagnóstico se desprendía una terapia obligada: la necesidad de incorporar elementos correctores para restringir al máximo los grados de holgura en las decisiones de los beneficiarios. Al fin, si se limitaba la discrecionalidad de los receptores, se reducían las posibilidades de un uso indebido de la ayuda (o de los recursos domésticos liberados).

A semejante objetivo se orientó, por ejemplo durante buena parte de los años ochenta, el generalizado recurso a la condicionalidad *ex ante* de la ayuda, que vincula la disposición de los recursos a la previa asunción por parte del receptor de un plan de ajuste estructural acordado con el FMI. Se suponía que, de este modo, al comprometer a los receptores en la puesta en práctica de una política que se consideraba “correcta”, se reducían los estímulos a un uso inadecuado de los recursos de la ayuda. Fracasado ese ensayo, el Banco Mundial sugiere a finales de los años noventa sustituir la condicionalidad *ex ante* por una condicionalidad *ex post*, a través de la aplicación más estricta de un cierto criterio de selectividad. En este caso no se trata tanto de comprometer a los países con la futura puesta en marcha de una política más sana, sino de seleccionar a aquellos países que, de hecho, ya tenían esa política (Banco Mundial, 1998). Una recomendación que se fundamentaba en un análisis empírico que asociaba la eficacia de la ayuda a la previa existencia de políticas sólidas en el país receptor. Semejante prueba empírica se reveló sensible a las condiciones de la estimación, dando origen a una muy activa polémica todavía no finalizada. Pero, más allá de este problema, es la propia recomendación la que resulta discutible, dado los altos costes que comportaría su aplicación exigente como criterio de asignación de la ayuda.

Pese a su diferencia, ambas recomendaciones –condicionalidad y selectividad– comparten el diagnóstico de partida al identificar la fungibilidad como el principal problema de la ayuda. El inadecuado uso de los recursos por parte del beneficiario es la principal causa de la baja eficacia de la ayuda: toda la responsabilidad recae, por tanto, sobre el receptor. Tan asimétrica distribución de responsabilidades resulta altamente sospechosa y un tanto extraviada, porque si bien el marco político y económico del beneficiario influ-

ye en la eficacia de la ayuda, igualmente es decisivo el comportamiento del donante, el modo en que éste gestiona la ayuda (como más adelante se verá, Alonso, 2003).

EL VANO INTENTO DE PREDECIR UN PROCESO ABIERTO

Como se acaba de comentar, los donantes trataron de eludir los problemas derivados de su relación del tipo Principal-Agente a través de la estricta definición de las finalidades y contenidos de cada intervención. Se trataba de limitar los grados de discrecionalidad de los receptores, para reducir el espacio posible de la fungibilidad, a través de un ejercicio cerrado de programación de la ayuda. Ello ha tenido repercusiones tanto en el ámbito agregado como en el más limitado de la formulación de proyectos.

Por lo que se refiere al ámbito macro, el propósito enunciado llevó a los donantes a reclamar de los beneficiarios un ejercicio cada vez más estricto de planificación de su estrategia de desarrollo: se hizo así al comienzo del sistema de ayuda (la época de la planificación del desarrollo, en los años sesenta), y se retornó a esta práctica más recientemente a través de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP), animadas por el FMI y el Banco Mundial. En principio, semejante demanda puede parecer lógica: se trata de anticipar el esfuerzo inversor y la secuencia de reformas necesarias a acometer en un país. No obstante, semejante petición puede resultar un tanto contradictoria: cuando el intervencionismo y la capacidad de planificación está en retroceso en los países industriales, a los países en desarrollo se les reclama un exigente ejercicio de programación de su esfuerzo inversor en los ámbitos productivo y social. Para mayor paradoja, semejante petición se formula precisamente a aquellos países que más carencias institucionales y técnicas tienen y donde mayores son los niveles de incertidumbre e inestabilidad. Resulta un tanto excesivo esperar que los países más pobres estén en condiciones de realizar, con el nivel de complejidad requerido, un ejercicio solvente de programación para integrar en él los esfuerzos de la ayuda. No es extraño, entonces, que buena parte de los países más pobres hayan delegado la definición técnica de los PRSP al Banco Mundial, ante la incapacidad de definirlo desde el seno de sus administraciones.

Este afán programador tuvo también su traducción en el ámbito micro a través de la relevancia adquirida por las técnicas formales de programación y gestión de los proyectos de desarrollo. El afán por dotar de soporte programador a las intervenciones hizo que se pasase sin solución de continuidad de la ausencia de técnicas normalizadas para las intervenciones de desarrollo a suponer que en los procedimientos de programación radicaba el éxito de toda intervención. La adscripción de las agencias de desarrollo a la matriz

metodológica que define el Enfoque de Marco Lógico (EML) hizo que este enfoque se convirtiese en el procedimiento canónico de formulación entre los agentes de desarrollo.

La generalización de este proceder ha tenido, sin duda, ventajas que no cabe desconocer: permitió la unificación del lenguaje técnico entre los actores de la ayuda, generó una taxonomía razonada de factores asociados a la intervención y propició una cierta disciplina intelectual en la fundamentación de las propuestas. Ahora bien, junto a ello, generó también inconvenientes que no siempre se han reconocido. El más evidente es la traslación del énfasis a los aspectos relacionados con el instrumental y los procedimientos técnicos de formulación, en menoscabo de los relacionados con los procesos sociales de cambio en los que se inserta la intervención.

Más allá de este problema, existe otro de mayor alcance que afecta a la propia concepción que sobre los procesos sociales se deriva de la metodología de formulación de proyectos. En esencia, el EML está asentado sobre tres supuestos básicos, a su vez relacionados: I) es posible aislar una parte de la realidad social, definiendo el ámbito acotado sobre el que se quiere actuar; II) cabe establecer un sistema de relaciones unívocas entre una serie de factores asociados a la intervención y los resultados que se esperan de ella; y III) es posible, por tanto, prever, con anticipación y de manera razonable, los resultados que cabe derivar de una intervención. El resultado de la combinación de estos supuestos es un ejercicio de formulación, como el EML, basado en la relación lógica entre insumos, actividades y resultados.

Es posible, sin embargo, cuestionar buena parte de los supuestos anteriores. En especial si se aceptan los siguientes postulados sobre la realidad social:

– En primer lugar, que es limitada la capacidad predictiva que se tiene sobre el cambio social: existe un inextinguible grado de *incertidumbre* en los procesos de cambio social, que hace difícil que puedan ser sometidos a ejercicios estrictos y cerrados de programación.

– En segundo lugar, que es difícil representar la dinámica social a través de sistemas compuestos por relaciones unívocas y lineales (de causa a efecto): más bien, lo que dominan son *relaciones circulares*, con variables que mutuamente se relacionan a través de un sistema complejo de interacciones.

– En tercer lugar, que los agentes sociales carecen de un conocimiento cierto sobre la realidad social y sobre los efectos de sus intervenciones, por lo que construyen sus respuestas de acuerdo a un principio de *racionalidad limitada*, que se basa en un proceso de prueba y error, de aprendizaje a través de la experiencia y la reflexión crítica.

– En cuarto lugar, que el proceso de desarrollo presenta una dinámica altamente condicionada por las especificidades de cada caso (hay una cierta *path dependence*), lo que explica la dificultad que tienen las generalizaciones universales y la importancia de los elementos consuetudinarios –específicos de un tiempo y un lugar– en la definición de las estrategias de desarrollo.

– Por último, en relación con el rasgo anterior, que el desarrollo se configura muy centralmente como un *proceso de aprendizaje*: como éste disfruta de una cierta dinámica acumulativa, resultado de las posibilidades que brindan las capacidades previas para el desarrollo posterior. Aun así, el carácter incierto del proceso hace que no exista la posibilidad de establecer algo que se parezca a una *pragmática del éxito* en materia de desarrollo.

Asumir los supuestos anteriores no comporta necesariamente impugnar las tareas de programación de la ayuda, ni condenar la metodología del EML al ámbito de lo inútil o desatinado, pero sí obliga a entender que, en todo caso, se tratará de un proceso flexible, abierto a la corrección y al error. Dicho de otro modo, los ejercicios de definición de la política de ayuda, si quieren estar acordes con la naturaleza del proceso, deben abrir un espacio notable a los procesos de aprendizaje, requiriendo, por tanto, actitudes capaces de procesar el error y de aprender de la experiencia. Deben venir inspirados más por un propósito estratégico firme y por una actitud abierta al aprendizaje que por un ejercicio hermético de programación.

Conviene advertir que ya hace tiempo las empresas transitaron por similar senda al abandonar las *matrices de planificación*, propias de los años sesenta, en beneficio de una concepción más abierta y flexible de la *dirección estratégica* propia de la década de los ochenta. De este modo se reconocía que, en un entorno altamente cambiante y con limitada capacidad de procesamiento de la información, lo esencial era definir con claridad el propósito estratégico de la empresa y admitir, sin embargo, una elevada flexibilidad en las respuestas frente al entorno, integrando lo aprendido a partir de la propia experiencia. Para matizar la anterior analogía, conviene anotar una diferencia importante entre la empresa y las agencias de desarrollo. En el caso de la empresa, el propio mercado penaliza los errores del *management*, a través de una pérdida en la posición competitiva, pero no existe similar resorte en el caso de la ayuda. Lo que subraya la importancia decisiva que en la ayuda tienen los procesos de aprendizaje a partir de la propia experiencia.

CLAVES DEL PROCESO DE CONOCIMIENTO

De cuanto se ha dicho en el punto anterior se desprende una posición escéptica hacia las virtudes de la programación formal y exhaustiva de las intervenciones de desarrollo; y, al contrario, se insiste la necesidad de combinar, como componentes clave del éxito, el *compromiso estratégico* para fijar unas metas claras, reconocibles y consistentes en el tiempo, con una *actitud abierta al aprendizaje*, para ir definiendo la senda de acuerdo con un ine-

vitale proceso abierto al error. Una organización debe ser capaz de definir con firmeza el cuadro de propósitos que inspiran una intervención, pero admitiendo altas dosis de flexibilidad –y aun de oportunismo– en la determinación de la senda y de los medios a utilizar. Semejante planteamiento no hace sino subrayar la importancia de los factores subjetivos en el seno de una organización de desarrollo. Al fin, la capacidad para aprender críticamente de la experiencia, para mantener la tensión de búsqueda de nuevas soluciones y posibilidades, para realizar los procesos de adaptación requeridos sin perder de vista los propósitos estratégicos de la intervención depende en gran medida de las actitudes y aptitudes de la organización promotora de la intervención.

Pues bien, en la conformación de las actitudes y aptitudes adecuadas en las organizaciones de desarrollo, cuatro factores parecen especialmente relevantes:

– En primer lugar, el *nivel de formación y experiencia* de quienes actúan como promotores del cambio. El aprendizaje previo (formal e informal) ayuda a interpretar nuevas situaciones, a identificar posibles carencias o a descubrir nuevas posibilidades. Lo que justifica la importancia de un aprendizaje específico de los agentes promotores del desarrollo.

– En segundo lugar, el grado de *identificación de la organización* con los propósitos de la intervención y con las metas genéricas del desarrollo, que es lo que define la existencia de un firme compromiso estratégico.

– En tercer lugar, las *motivaciones y los valores* de las personas responsables de los procesos de decisión, que definen la parte más empática del proceso de cambio como estrategia colectiva.

– Y, en fin, la *calidad de las relaciones* que se establecen entre la organización de desarrollo y el colectivo social que debe protagonizar el cambio, ya que de este aspecto depende la eficacia de las intervenciones.

Estos cuatro factores inciden sobre la capacidad de aprendizaje de la organización, que es el factor clave que le va a permitir sortear las dificultades y buscar nuevas soluciones. Es conveniente señalar que ese proceso de aprendizaje se refiere no sólo a las personas, sino también a las organizaciones. Es decir, no son sólo las personas las portadoras de conocimiento, también las instituciones corporeizan conocimiento en forma de rutinas organizativas y de memoria colectiva. Por este motivo es importante fomentar la disposición al aprendizaje de las organizaciones.

Este aprendizaje deriva no sólo del conocimiento expreso (o formal), sino también del conocimiento tácito (o informal). El primero es un conocimiento articulado, que identifica causas y genera teorías, transmitiéndose a través de procesos expresos de formación; el segundo está más ligado a la experiencia y se transmite a través del trabajo en común, de las rutinas organizativas y de otros procedimientos no formales. Al primer tipo de conocimiento, por ejemplo, responde el saber propio de la teoría del desarrollo: una teoría compleja, de naturaleza transdisciplinar, que se despliega en varia-

dos niveles de abstracción. Semejante teoría no proporciona una pragmática del éxito en el desarrollo, pero puede ayudar a construir diagnósticos, elaborar respuestas y destilar buenas prácticas que ayuden a los agentes de desarrollo. Ahora bien, junto a este tipo de conocimiento, es necesario tener en cuenta aquél otro que se produce de forma tácita: es decir, ligado más a la experiencia que a una interpretación informada de las causas explicativas de los hechos. Ambos tipos de conocimiento son necesarios y, en gran medida, complementarios. No obstante, el conocimiento tácito (que es más del tipo *know-how* que *know-what*) es más difícil de codificar y transmitir sin ciertos procesos previos de elaboración. Procesos que deben integrarse en las rutinas de la organización, para que el aprendizaje sea un flujo continuo, no un hecho singular: tal es lo que distingue a una organización abierta al aprendizaje.

Así pues, si la organización quiere mejorar su propia práctica debe integrar en su funcionamiento organizativo aquellas rutinas que facilitan la adquisición, procesamiento y transmisión de conocimiento en su seno, más allá del ámbito en el que se ha generado. En este proceso de adquisición de conocimiento tácito están implicadas tres tareas:

– En primer lugar, el ejercicio necesario de *introspección, observación y análisis de las experiencias* (lo que en muchas organizaciones se denomina la “sistematización de experiencias”). Esta tarea permite codificar informalmente los conocimientos derivados de la práctica, tarea previa para su posterior transmisión.

– En segundo lugar, el proceso de *promoción de la identidad en el seno de la organización*, para facilitar la generación de expectativas convergentes y la existencia de categorías de análisis compartidas en el seno de la organización. Semejante proceso no sólo reduce la tendencia al oportunismo, sino también establece la base común, los modelos cognitivos compartidos, para reunir la información, el conocimiento y la búsqueda de soluciones.

– En tercer lugar, las actividades de *comunicación, de transmisión continuada de la experiencia sistematizada*. La comunicación no sólo facilita los procesos de explicitación de lo aprendido, sino también de interacción entre los conocimientos parciales integrándolos en principios superiores de organización.

Las organizaciones deben incorporar estos procesos en sus rutinas operativas, al objeto de generar una envolvente continuada de progresión en el conocimiento disponible. Y deben desplegar estos procesos a diversos niveles: en el seno de un grupo que comparte una experiencia, en el seno de la organización en la que se inserta el grupo o entre diversas organizaciones y con el entorno. Estos procesos de combinación y coordinación del saber adquirido pueden ser fuente de nuevos conocimientos: una observación que apunta al papel crucial que desempeña el sistema de relaciones de la organización con el entorno. Al fin, el entorno proporciona, en primer lugar, los estímulos e insumos necesarios para alimentar los procesos de conocimiento; y, en segundo lugar, los mecanismos de prueba, selección y retroalimentación del saber. Lo que

apunta a la importancia de encontrar una adecuada definición de las fronteras de la organización: unos límites excesivamente tenues pueden dañar el sentido de unidad, de identificación interna, de cohesión, en suma, de una organización, pero unas fronteras excesivamente definidas (o impermeables) pueden dificultar los procesos de comunicación y aprendizaje derivados de la relación fluida con el entorno.

En resumen, la calidad de las intervenciones de desarrollo depende crucialmente de que las organizaciones que las promuevan sean entidades abiertas al aprendizaje. Lo que supone que sean capaces de alentar un proceso continuo de formación, reflexión, síntesis y socialización de conocimientos, fruto de la combinación continuada del saber expreso y tácito, tanto en su seno como respecto al entorno.

INADECUADOS INCENTIVOS DE GESTIÓN

El objetivo formulado al final del epígrafe anterior se enfrenta, con frecuencia, a la existencia de un marco inadecuado de gestión en el seno de las organizaciones de desarrollo. Una parte importante de los actores del sistema de ayuda tienen naturaleza pública (gobiernos y agencias oficiales de desarrollo), afectándoles las mismas dificultades que toda institución pública tiene para establecer un marco adecuado de incentivos para la gestión de sus actividades. Caracteriza a este tipo de instituciones tener múltiples objetivos que compiten en la orientación de sus actividades y una diversidad de Principales (ciudadanos, partidos políticos, grupos de presión...) con propósitos igualmente dispares. A ello se une la dificultad que comporta determinar el coste de oportunidad de una determinada opción, por la ausencia de valores mercantiles asociados a los servicios prestados.

Como consecuencia, en el caso de las agencias oficiales de desarrollo es difícil establecer un régimen adecuado de incentivos que aliente la mejora de los procesos de gestión. Más bien, al contrario, existe una disociación entre retribución y rendimientos, diluyendo los posibles mecanismos automáticos de continuada mejora de la eficiencia por parte del personal. Ante esta disociación, los gestores buscan aminorar los niveles de riesgo con los que operan y tratan de desplazarse hacia aquellas actividades donde es más fácil una identificación de méritos. El primero de los procesos lleva a los gestores a otorgar un excesivo peso al establecimiento y perpetuación de rutinas (para atenuar el riesgo) o a externalizar la justificación de las decisiones, mediante contratación de servicios profesionales fuera de la Administración (para desplazar el riesgo). Como consecuencia, las actividades de algunas agencias de desarrollo se han convertido en una mezcla de procesos rutinarios de gestión (administrativa) con una intensa labor de contratación externa de consultores (para los ámbitos técnicos). Semejante proceso

acentúa la dinámica de descapitalización técnica de las agencias, que terminan por convertirse en meras tramitadoras de expedientes de contratación.

A su vez, la dificultad para definir claramente los resultados de las intervenciones impide una adecuada identificación de los méritos en el proceso de gestión. Ello provoca, por una parte, un sesgo de los gestores hacia aquellas acciones más visibles o las más fáciles de seguir; y, por otra, una concentración del interés sobre aquellas acciones de mayor dimensión económica, que son las que se asocian al mérito de los gestores. Dicho de otro modo, la relevancia de las acciones no se establece en función de su pertinencia, eficacia e impacto sobre los beneficiarios (difícil de comprobar), sino en función de los recursos (humanos, técnicos y financieros) que moviliza: un sesgo hacia los insumos (*input bias*) que no ayuda a asentar incentivos adecuados de gestión.

Aun a pesar de que no padecen similar pluralidad de propósitos y mandatos, las ONG se enfrentan a problemas de incentivos parecidos a los de las agencias oficiales de desarrollo. También en este caso hay poca relación entre rendimientos y retribuciones, lo que hace que los gestores –técnicos y responsables– de las ONG traten de evitar los riesgos, de asentar rutinas, de buscar la visibilidad y de identificar la reputación con la dimensión de los recursos gestionados, más que con los resultados obtenidos.

No es fácil corregir este inadecuado marco de incentivos para la gestión. Lo único que cabe es ser conscientes de este tipo de problemas, para poner en uso estímulos que contraríen las tendencias más perversas en la conducta de las organizaciones.

DISPERSIÓN DE ACTORES

El sistema de ayuda está constituido como un sistema bilateral que descansa en la acción discrecional de los donantes. Una consecuencia de esta estructura es la dispersión y falta de coordinación entre donantes, que genera un efecto pernicioso sobre la eficacia del conjunto del sistema. La situación se complica como consecuencia de la ampliación del número de agencias multilaterales, del incremento de los donantes bilaterales y del surgimiento, cada vez más protagonista, de un amplio colectivo de agencias privadas –ONG o redes de ONG– que operan en el campo de la ayuda.

El proceso descrito ha conducido a lo que algunos autores denominan la *proliferación de los donantes* (Acharya, Fuzzo de Lima y Moore, 2004). Los datos correspondientes al final de la década de los noventa, referidos sólo a los donantes oficiales de carácter bilateral, confirman esta tendencia. Como promedio, cada uno opera en 107 países, si bien en un 80% de los casos los receptores son marginales (captan menos del 1% del total de la ayuda concedida). Al tiempo, y como media, cada país beneficiario

recibe recursos de 23 donantes oficiales (16 de tipo bilateral). Dado que los procesos de decisión son en gran medida autónomos, son pocas las experiencias efectivas y continuadas de coordinación que obliguen a una acción concertada, incluso entre los donantes que operan en un mismo país.

Esta situación tiene una triple consecuencia perniciosa: en primer lugar, al mismo tiempo que existen países que son centro de atención de un amplio número de donantes, otros apenas reciben recursos del sistema de ayuda internacional; en segundo lugar, y dado el bajo nivel de coordinación, se desaprovechan las potenciales complementariedades que pudieran existir entre los donantes; y, por último, la proliferación de donantes genera una presión inconveniente sobre los receptores, que ha de atender los requerimientos de cada uno de ellos.

Este último aspecto es especialmente grave, porque da origen a una desviación de las limitadas capacidades técnicas del país receptor que en lugar de atender a las necesidades del país, se orientan a satisfacer las demandas de los donantes. Tanzania constituye un buen ejemplo. A comienzos de la década de los noventa, apenas operaba en Tanzania un número reducido de agencias de desarrollo. A finales de la década el número de donantes y de intervenciones se había multiplicado, hasta el punto de obligar a su Ministerio de Cooperación Internacional a elaborar cerca de 2.400 informes de diverso tipo y de tener que organizar la visita y recibir a cerca de 1.000 delegaciones de donantes al año (Birdsall y Deese, 2004). Esto explica, por ejemplo, que el presidente de Tanzania, Benjamín Mkapa, pidiera un período de cuatro meses al año de *tregua* para las misiones internacionales.

Tomemos, por último, el caso de un receptor reciente: Vietnam, un país que recibe una ayuda equivalente al 5% del PIB. Pues bien, en el año 2002 operaban en el país 25 donantes bilaterales, 19 donantes multilaterales y cerca de 350 ONG. Este colectivo de donantes tenía un contingente de 8.000 proyectos vivos, algo así como un proyecto por cada 9.000 personas (Acharya, Fuzzo de Lima y Moore, 2004). Hay que señalar, además, que en la mayor parte de los casos la capacidad técnica e institucional de cada uno de estos donantes supera holgadamente la disponible en el seno del país receptor. Máxime si se tiene en cuenta que, en muchas ocasiones, los propios donantes captan para sus equipos los mejores cuadros técnicos de la Administración local, prevaleciendo de su capacidad para ofrecer mejores condiciones retributivas, lo que da origen a lo que un autor denominó “destrucción institucional” en los países receptores (Morss, 1984, y Knack y Arman, 2003).

Ahora bien, sería engañoso atribuir toda la responsabilidad de este fenómeno a los donantes; también los receptores están interesados, en muchas ocasiones, en diversificar las fuentes de provisión de ayuda, como mecanismo de aseguramiento y como fórmula para obtener una mayor capacidad negociadora. De nuevo, el problema no está en el comportamiento de una de las partes de la relación (aunque la responsabilidad

no sea equivalente), sino en el marco de estímulos que genera el sistema, que requeriría una severa corrección de la dispersión existente.

Frente al problema señalado se observan dos procesos paralelos, que pueden tener consecuencias dispares para el sistema de ayuda. Por una parte, parece asentarse un nuevo consenso internacional basado en: I) nuevos objetivos (la reducción de la pobreza, traducida a los Objetivos de Desarrollo del Milenio); II) nuevos mecanismos para hacer operativa la estrategia en el seno de los países (los *Poverty Reduction Strategy Papers*); III) nuevos instrumentos para apoyar las estrategias (*Medium Term Expenditure Frameworks*, MTEF, *sector-wide approaches*, SWAPs o apoyo directo a presupuesto); y IV) nuevos mecanismos de financiación (*Poverty Reduction Strategy Credits*, PRSC, los *common pools* o los *baskets funds*). En esta misma línea cabría situar los esfuerzos del CAD para lograr una cierta armonización en las prácticas de los donantes, cuyo exponente más claro es la Declaración de Roma, de 2003 (DAC, 2003).

Semejante proceso trata de atenuar los niveles de dispersión de los donantes, propiciando su acción coordinada, al tiempo que transferir responsabilidades de gestión al propio beneficiario de la ayuda, fortaleciendo los procesos de asociación (*partnership*) y de apropiación por parte del receptor (*ownership*). Aunque se trata de una dinámica positiva, lo cierto es que está lejos de estar debidamente implantada en el comportamiento de los donantes. Acaso porque éstos otorgan limitada relevancia a los costes que sobre el receptor tiene la proliferación de actores y porque, puestos a elegir, prefieren preservar su discrecionalidad sobre la ayuda.

La otra tendencia que se observa es la creación de fondos específicos, de carácter global, a los que concurren los donantes con el ánimo de financiar determinados objetivos que se consideran bienes públicos internacionales (es el caso de la *Fast Track Initiative* o del *Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria*, por ejemplo). Esta respuesta suscita una valoración contradictoria, ya que si, por una parte, constituye una forma de financiar acciones globales de interés, por otra amplía el número de actores autónomos del sistema de ayuda, agravando el problema de proliferación de donantes antes aludido.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LA CALIDAD DE LAS RELACIONES CON LOS ACTORES DEL SUR

La cooperación para el desarrollo se propone estimular el progreso social generado en el Sur, siendo las sociedades afectadas las que deben ser responsables y protagonistas de su propio desarrollo. Quiere esto decir que la ayuda se despliega en un ámbito fundamentalmente dialógico, de relación y entendimiento con la población beneficiaria, con

sus organizaciones e instituciones. Por ello, cabría decir que la calidad de la ayuda depende, en gran medida, de la calidad de las relaciones que las organizaciones de la ayuda establezcan con las organizaciones e instituciones de las comunidades beneficiarias.

De lo dicho se desprenden dos conclusiones de interés. En primer lugar, que por tratarse de un ámbito dialógico, es más importante el lenguaje intencional que el puramente técnico en la conformación de unas relaciones de calidad. Sin duda, es necesario un sólido diagnóstico técnico y una adecuada fundamentación de las opciones, pero, finalmente, la intervención debe fundamentarse en la construcción de relaciones de confianza, que sólo pueden erigirse a través del lenguaje intencional, dirigido a facilitar el entendimiento y la comprensión mutua. De ahí que los aspectos subjetivos de las organizaciones –sus valores corporativos, su compromiso estratégico, las actitudes y aptitudes de sus técnicos y responsables– sean fundamentales para ese objetivo. Cabría decir que, desde esta perspectiva, las claves de una adecuada intervención están mucho más en el *software* que en el *hardware* de las organizaciones implicadas.

En segundo lugar, el sistema de relaciones que los actores del sistema construyan con el Sur no sólo condiciona la calidad de la intervención, sino, sobre todo, el proceso de aprendizaje sobre el que debiera constituirse la práctica de la ayuda. Sólo si existe una relación de calidad entre donante y comunidad beneficiaria (y sus organizaciones) es posible concebir un proceso continuado de retroalimentación, de aprendizaje compartido sobre el que asentar el progreso social.

Lamentablemente, la asimetría de poder entre el donante y el receptor conspira contra la construcción de relaciones de calidad entre ambos. Quiere esto decir que esas relaciones no serán un resultado espontáneo de la mera ayuda: requiere de una acción deliberada y mutua que corrija la asimetría aludida. Una actitud sistemáticamente renovada para potenciar el empoderamiento y la participación autovalorativa de los beneficiarios en los procesos de decisión y gestión de la intervención; y de repliegue deliberado del donante, para mantener su posición en un nivel subsidiario, cualquiera que sea su contribución técnica y económica al proyecto. La posibilidad de error por parte del beneficiario no puede constituirse en una excusa para preservar el control de los donantes, porque, en definitiva, sobre ese error necesario se funda el proceso de aprendizaje que alienta el desarrollo. Sólo sobre esta doble actitud se podrá atenuar el carácter fundamentalmente asimétrico –y no recíproco– sobre el cual se funda la ayuda.

Referencias bibliográficas

ACHARYA, A.; FUZZO DE LIMA, A. y MOORE, M. "Aid proliferation: how responsible are the donors?". *IDS Working Paper 214* (2004) Sussex: Institute of Development Studies.

- ADAM, J.P.; DEVARAJAN, S. y O'CONNELL, S.A. "Aid dependence reconsidered". *Policy Research Working Paper 2441* (1999). World Bank.
- African Development Bank. *Achieving the Millenium Development Goals in Africa: Progress, prospects and policy implications*. Global Poverty Report, 2002.
- ALONSO, J.A. "Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda". En: ALONSO, J.A. y FITZGERALD, V. (eds) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: Editorial Catarata, 2003.
- ALONSO, J.A. "El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje". *European Journal of Development Research*, 16, 4 (2004). P. 845-67.
- ALONSO, J.A. "Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Nueva agenda de desarrollo?". *Cuadernos de Información Económica*, 187 (julio-agosto 2005). P. 49-57.
- BANCO MUNDIAL. *Assessing Aid. What works, what doesn't and why*. Nueva York: Oxford University Press, 1998.
- BIRDSALL, N. y Deese, B. "Hard currency. Unilateralism doesn't work for foreign aid either". *Washington Monthly* (March 2004).
- BLACK, R. y White, H. *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*. London: Routledge, 2004.
- BROSSARD, M. y GACOUGNOLLE, L-Ch. *Financing primary education for all: Yesterday, today and tomorrow*. UNESCO, 2001.
- BRAÜTIGAM, D. *Aid dependence and governance*. EGDl, Almquist and Wiksell Internacional, 2000.
- BURNS, B.; MINGAT, A. y RAKOTOMALALA, R. *Achieving universal primary education by 2015: A chance for every child*. World Bank, 2003.
- CARLSSON, J. y WOHLGEMUTH, L. *Learning in development co-operation*. Estocolmo: Almquist and Wiksell International, 2002.
- CLEMENS, M.; KENNY, Ch. y MOSS, T. "The trouble with the MDGs: Confronting expectations of aid and development success". *Working Paper No.40* (2004) Center for Global Development.
- COMMISSION FOR AFRICA. *Our Common Interest. An Argument*. London: Penguin Books, 2005.
- DAC. *Harmonising donor practices for effective aid delivery*. París: OECD, 2003.
- DELAMONICA, E.; MEHROTRA, S. y VANDMOORTELE, J. "Is EFA Affordable? Estimating the Global Millenium Cost of "Education for All". *Innocenti Working Paper No. 87* (2001). UNICEF
- DEVARAJAN, S.; MILLER, M. y SWANSON, E.V. "Goals for development: History, prospects and costs". *Policy Research Working Paper No. 2819* (2002). World Bank.
- EASTERLY, W. "The ghost of financing gap, testing the growth model of the international financial institutions". *Journal of Development Economics* 60, 2 (1999). P. 423-38.
- EASTERLY, W. *The elusive quest for growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press, Mass, 2001.
- EASTERLY, W. "The cartel of good intentions: bureaucracy versus markets in foreign aid". *Working Paper No. 4* (2002). Center for Global Development.
- FILMER, D. "Costing the goal of universal primary enrolments by 2015: Back of the (big) envelope calculations". World Bank, 2002.

- GREENHILL, R. "The unbreakable link-debt relief and the millennium development goals". Report from Jubilee Research at the New Economics Foundation, 2002.
- GOTTSCHALK, R. "How much external finance will be need to meet the poverty-reduction target by 2015?". Institute of Development Studies, University of Sussex, 2004.
- KNACK, S. y ARMAN, A. "Aid intensity, donor fragmentation and the quality of governance". Washington: Mimeo, 2003.
- MARTENS, B; MUMMERT, U.; MURRELL, P. y SEABRIGHT, P. *The institutional economics of foreign aid*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- MAXWELL, S. "Heaven or hubris: reflections on the new "New Poverty Agenda". En: Black, R. y White, H. *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*. London: Routledge, 2004.
- MAXWELL, S. "The Africa Commission Big Push". *ODI Opinions*, mayo, 2005.
- MESSNER, D. y WOLFF, P. "The millennium Development Goals. Thinking Beyond the Sachs Report". *Briefing Paper* No. 5 (2005). Deutsches Institute für Entwicklungspolitik.
- MINGAT, A.; RAKOTOMALALA, R. y TAN, J-P. "Financing education for all by 2015: Simulations for 33 African countries". World Bank, 2002.
- MORSS, E.R. "Institutional destruction resulting from donor and project proliferation in sub-Saharan African countries". *World Development*, 12 (4) (1984). P. 465-70.
- NASCHOLD, F. "Aid and the Millenium Development Goals". *ODI Opinions* (2002).
- O'CONNELL, S.A. y C.C. SOLUDO "Aid intensity in Africa". *World Development*, 29 (9). (2001). P. 1.527-52.
- OSTROM, E.; GIBSON, C.; SHIVAKUMAR, S. y ANDERSSON, K. "Aid, incentives and sustainability. An institutional analysis of development cooperation". *Sida Studies in Evaluation*, 02/01 (2002). Estocolmo.
- OXFAM "Last chance at Monterrey: Meeting the challenge of poverty reduction". *Briefing Paper* No.17 (2002). Oxfam.
- ROSESTEIN RODAN, P.N. "International aid for underdeveloped countries". *Review of Economic and Statistics*, 43 (1961). P. 107-38.
- SACHS, J. (dir.) *Investing in development. A practical plan to achieve the Millenium Development Goals*. Earthscan, UN Millenium Project, 2005.
- VANDERMOORTELE, J. "Are the Millennium Development Goals feasible?". En: Black, R. y White, H. *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*. London: Routledge, 2004.
- WHITE, H. "Using development goals and targets for donor agency performance measurement". En: Black, R. y White, H. *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*. London: Routledge, 2004.
- WHITE, H. y Booth, D. "Using development goals to design country strategies". En: Black, R. y White, H. *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*. London: Routledge, 2004.
- WORLD BANK. "Education for dynamic economies: Action Plan to accelerate progress towards education for all". *Paper for Spring Development Committee Meeting*. (2002).
- WORLD BANK. "Supporting sound policies with adequate and appropriate financing: implementing the Monterrey Consensus at the country level". World Bank, 2003.