



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 359–393

El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje: diez desafíos para la ayuda

José Antonio ALONSO RODRÍGUEZ¹

*(PALABRAS CLAVE: FRACASO DE LA AYUDA, DESAFÍOS PARA LA AYUDA, DONANTES Y RECEPTORES.
KEY WORDS: FAILURE IN AID, CHALLENGES FOR AID, DONORS AND RECIPIENTS)*

La opinión sobre la ayuda al desarrollo ha estado siempre cargada de valoraciones contradictorias. Por una parte, se admite la buena intención que parece estar detrás de sus acciones y lo encomiable de los objetivos que dice perseguir, pero, por otra, se sospecha acerca de los auténticos propósitos de sus promotores y de las consecuencias que se derivan de las relaciones que promueve. Si por una parte se reconoce la pretensión de la ayuda de incorporar criterios éticos en un sistema de relaciones internacionales notablemente desigual, por otra se desconfía de su capacidad efectiva para abrir oportunidades de progreso a los países más pobres del planeta.

¹ Catedrático de Economía Aplicada. Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

La literatura empírica confirma estas sospechas, al acumular evidencias estadísticas acerca del limitado impacto que la ayuda tiene sobre las condiciones sociales y económicas de los países receptores.

Buena parte de los esfuerzos de los analistas se dedicaron a identificar el agente responsable de semejante decepción. Puestos a buscar, las miradas de buena parte de los donantes y de los organismos multilaterales confluyeron sobre los receptores de la ayuda: era el limitado compromiso con el desarrollo de los países beneficiarios, el inadecuado uso que hacían de los recursos recibidos, el incorrecto marco institucional y de políticas existente en sus países, los niveles de corrupción vigentes o el exceso de burocracia y el bajo nivel técnico de sus administraciones las razones que explicaban el fracaso de la ayuda. Apenas quedaba para los donantes sino la leve censura por no ser suficientemente estrictos en la selección de los países beneficiarios (se daba ayuda a quien no lo merecía) o por no ser lo suficientemente rigurosos en las condiciones requeridas al receptor para merecer la ayuda (baja exigencia de la condicionalidad). Más allá del sospechoso sesgo de semejante diagnóstico, no se advertía que, al proceder de este modo, se terminaban por convertir en causas del fracaso lo que no eran sino los síntomas del fenómeno que se quería combatir, el subdesarrollo. Dicho de otro modo, de concurrir todos aquellos rasgos que se demandaban de los receptores (buenas instituciones, buenas políticas y buena gestión), aquellos dejarían de estar necesitados de ayuda.

No está de más señalar que el grueso de la literatura referida al estudio de la eficacia de la ayuda, centrada en el inadecuado uso de los recursos por parte del receptor (la llamada *fungibilidad*), ha sido incubada y producida en el seno de los países donantes: es una tradición de análisis específicamente del Norte. Acaso, con un criterio de razonable reserva, los actores y analistas del Sur prefirieron concentrar su atención en otro tipo de problemas de mayor sustancia e impacto sobre sus posibilidades de desarrollo. Lo cual no deja de ser sintomático.

Desde el lado más crítico, tanto en el Norte como en el Sur se formuló un diagnóstico alternativo para explicar la falta de eficacia de la ayuda, si bien en este caso centrado en la perfidia de los donantes. La disposición de una agenda oculta, ajena a los objetivos del desarrollo y vinculada a la promoción de sus propios intereses, la discrecionalidad y falta de coordinación de sus acciones, los bajos grados de coherencia alcanzados entre sus políticas públicas o la falta de consistencia en sus decisiones son algunos de los

problemas que se le achacan al donante. Todos ellos son hechos fácilmente verificables, pero resta por explicar: en primer lugar, por qué se da de una manera tan generalizada ese comportamiento en los donantes, dado el carácter voluntario de su implicación en el sistema (si en realidad no quieren contribuir al desarrollo, basta con que no otorguen ayuda); y, en segundo lugar, por qué es tan baja la eficacia de la ayuda, incluso entre los donantes de más pulcro cumplimiento de sus obligaciones.

No cabe negar que las deficiencias antes señaladas en donantes y receptores constituyen problemas ciertos, que afectan de manera seria a las posibilidades transformadoras de la ayuda, pero en las páginas que siguen se va a optar por una hipótesis diferente: se partirá de considerar que *es la estructura del sistema de ayuda –y el tipo de relaciones que ésta promueve– el principal factor explicativo de su limitada capacidad transformadora en términos de desarrollo. No hay un agente responsable del fracaso de la ayuda, sino un sistema que genera incentivos inadecuados.*

Argumentando de otro modo, si la responsabilidad recayera en uno de los agentes –donante o receptor–, siempre cabría confiar en la existencia de un caso modélico (un donante ejemplar o un receptor disciplinado) cuyo éxito sirviese de contraejemplo. La realidad, sin embargo, es que la falta de eficacia de la ayuda es un rasgo tan resistente en el tiempo como internacionalmente generalizado, lo que sugiere que sus factores explicativos trascienden a la casuística de los comportamientos individuales para enraizarse en la configuración de la lógica del sistema de relaciones que promueve. Alterar ese sistema es responsabilidad de todos, pero especialmente de los países desarrollados que son quienes diseñaron y sostienen la ayuda. No se analizarán aquí, sin embargo, esos cambios, que quedarán meramente insinuados en el diagnóstico que se ofrece; un diagnóstico construido en torno a un decálogo de aspectos que delimitan otros tantos desafíos para el sistema de ayuda.

1. Doble vicio constitutivo del sistema de ayuda

A la política de ayuda acaso no le quepa más remedio que arrastrar esa 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 en la acción discrecional, unilateral y graciosa de los países desarrollados. Porque, en esencia, todo el sistema se asienta sobre la libre voluntad de los donantes, que apenas se encuentran condicionados en su proceder por un marco de tenues reco-

mendaciones acordado (por ellos mismos) en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE. Son los donantes, en suma, los que deciden cuánto dar, a quién y para qué tipo de actividades, sin apenas limitaciones que condicionen el 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 encomiende, 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 evidencian 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, en fin, respaldan regímenes corruptos e ilegítimos en función de conveniencias ocasionales. Es demasiado baja la credibilidad de los donantes como para que no contamine a un sistema, como la ayuda, que les otorga amplia discrecionalidad.

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 recíproca, 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 el dar y el recibir. El problema es que frente a la ayuda recibida, el país en desarrollo lo único que puede ofrecer 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 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 del 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.

En los últimos tiempos ha cobrado mayor audiencia un discurso que insiste en los beneficios compartidos que se derivan de la ayuda en un mundo crecientemente interdependiente. Aunque el origen de esta posición se puede rastrear en los informes de la Comisión Pearson (1969) o de la Comisión Brandt (1980), ha sido el PNUD (Kaul et al. 1999 y 2003) el que en la actualidad asumió y desarrolló este discurso, tratando de otorgarle una base analítica más sólida, a partir del concepto de los bienes públicos globales. Aunque se trata de una línea de trabajo de notable interés, no logra cambiar la dinámica fundamentalmente asimétrica y discrecional del sistema de ayuda.

De hecho, 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. Los epígrafes siguientes son tributarios de la misma limitación que aquí se anticipa.

2. ¿Quién reclama la ayuda?

La configuración del sistema de ayuda se enfrenta a un problema básico que condiciona el sistema de relaciones sobre el que se erige: la población para cuyo beneficio supuestamente trabaja el sistema no es la misma que aquella de donde proceden los recursos. O, por decirlo de otro modo, los beneficiarios de la ayuda no son ciudadanos –ni votantes, por tanto– del país que financia la ayuda, por lo que es limitada su capacidad efectiva para incidir sobre las decisiones que se adopten en el seno del sistema. De esta observación se derivan dos implicaciones de interés: en primer lugar, si los potenciales beneficiarios no influyen en las decisiones de los donantes, entonces ¿de dónde procede la demanda de ayuda?; y, en segundo lugar, ¿frente

a quién responde la ayuda? Ambos aspectos están relacionados, pero aquí se analizarán en dos epígrafes independientes.

Si, como se ha señalado, no existe coincidencia sustancial entre los contribuyentes y los supuestos beneficiarios del sistema de ayuda, parece pertinente interrogarse: ¿de dónde surge la demanda doméstica de ayuda al desarrollo? ¿por qué se expresa una demanda colectiva sobre algo de lo cual la población demandante no es beneficiaria? Para encontrar una respuesta inteligible acaso sea necesario cuestionar el propio contenido de la interrogación: es posible que existan intereses en el Norte que resulten retribuidos a través de la ayuda. Si así fuese –y es lo que se quiere sugerir–, conviene identificar tales intereses para no erigir una composición engañosa –o excesivamente angélica– del sistema de ayuda.

Para empezar, no cabe descartar una primera respuesta manifiestamente benévola: son los buenos propósitos de los donantes, motivados por una cierta aspiración altruista o por el más estricto sentido de justicia, los que motivan la ayuda. En este caso, la recompensa para los donantes no estaría vinculada tanto a réditos materiales cuanto a la más indirecta e íntima satisfacción que provoca el cumplimiento de un código ético, de un sistema de valores con el que las personas se sienten comprometidas (cualquiera que sea el fundamento moral de semejante compromiso). Sin duda, este imperativo moral está presente en el respaldo social a la ayuda y forma parte central del argumentario del sistema, pero no cabe admitir que agote el cuadro de sus posibles motivaciones.

De hecho, el problema comienza con la misma delimitación de lo que se entiende como donante. ¿A quién nos referimos cuando hablamos de donante? Porque son diversos los actores que se ven implicados en el sistema de ayuda y no todos, sin embargo, tienen las mismas motivaciones, ni comparten similar posición (e influencia) en la cadena de la ayuda. Es posible que cierto compromiso moral aliente el respaldo a la ayuda de un sector de la ciudadanía del Norte, pero en el sistema operan otro tipo de actores (partidos políticos, gobiernos, agencias oficiales de desarrollo, ONG y empresas proveedoras de bienes y servicios, entre otros), cada uno con sus respectivos propósitos e intereses. Una situación relativamente similar se produce en el país receptor, donde también operan diversos actores, más allá de la potencial población beneficiaria, haciendo complejo el cuadro de intereses en juego. Por lo demás, la relación entre los diversos actores (del Norte y del Sur) implican diversos niveles de jerarquía y asimetría informativa que es necesario tener en cuenta

para entender la lógica del conjunto del sistema (el gráfico 1 pretende dar una imagen simplificada de este sistema de relaciones).

Desde un punto de vista agregado, el papel de Principal (mandatario) en la relación lo desempeña la ciudadanía del Norte, que es la que da origen al sistema de ayuda. De los ciudadanos proceden los recursos que nutren la ayuda (a través de la imposición o de las aportaciones voluntarias); y son esos mismos ciudadanos los que, a través del resultado electoral, condicionan tanto el mandato político en este ámbito (ayuda oficial) como la acción de las ONG (ayuda privada). En el caso de la cooperación oficial, el mandato de la ciudadanía queda intermediado por la acción de los partidos políticos, que traducen las demandas colectivas y las trasladan a las instituciones representativas, dando lugar a los compromisos de gobierno. A su vez, los gobiernos delegan la acción efectiva de la ayuda en agencias (oficiales o privadas), que son las que llevan adelante los programas de cooperación. El desarrollo de estos programas, sin embargo, requiere de diversos insumos, bienes y servicios materiales y técnicos, que sólo parcialmente son ofrecidos por las agencias responsables, siendo el resto adquiridos en el mercado (sea del Norte o del Sur). Así pues, también los proveedores de estos bienes y servicios (donde se encuentran, entre otras, las empresas consultoras y las propias ONG) se integran en el colectivo de actores del sistema de ayuda. La cadena se prolonga en el Sur a través de otros tantos agentes, unos públicos y otros privados, que median entre los gestores de los programas de desarrollo y la población beneficiaria. No obstante, dado que el interés está en identificar la motivación doméstica de la ayuda, se hará caso omiso de los intereses en juego en el país receptor².

Pues bien, volviendo al Norte, cada uno de los actores mencionados es portador de intereses específicos y no necesariamente coincidentes. Las encuestas hablan de una ciudadanía que asocia la ayuda al desarrollo con los propósitos de la acción humanitaria: se trata de atender los requerimientos básicos de la población más necesitada del Sur. No obstante, en la traducción que hacen los gobiernos donantes de semejante demanda, a esos objetivos se añaden otros menos generosos, relacionados con los intereses de la política exterior, la promoción cultural o el fomento económico del donante. Para algunos modelos de cooperación (Estados Unidos sería uno de estos casos),

² También en el Sur se registra una pluralidad de actores, entre los que se cuentan las empresas proveedoras de bienes y servicios, las agencias de desarrollo, las instituciones públicas, la ciudadanía y la población beneficiaria.

este tipo de motivaciones constituyen el eje básico de su asignación de la ayuda, para otros, sin embargo, (países nórdicos, por ejemplo) el peso de los objetivos de desarrollo del receptor parecen tener mayor presencia en sus decisiones (Neumayer, 2003). En todo caso, los modelos sobre la asignación de la ayuda tienden a confirmar la naturaleza mixta de las motivaciones del donante, donde se integran los intereses propios (*donor interest*) y las carencias ajenas (*receptor needs*) para explicar tanto la identificación de los países beneficiarios como la distribución de los recursos entre ellos³.

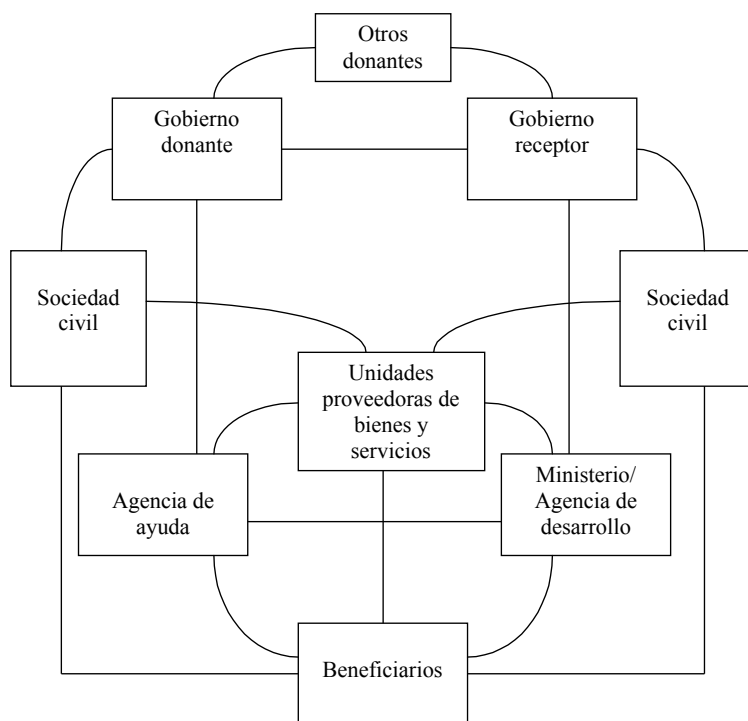
Ahora bien, además de los actores públicos, participan también en el sistema diversos actores privados, como las ONG y las entidades proveedoras de bienes y servicios para la ayuda. En el caso de las ONG, podría pensarse que existe un mayor grado de coincidencia entre sus propias motivaciones y las de la ciudadanía que las respalda, dado el carácter voluntario de las adscripciones respectivas. Se trata de organizaciones nacidas para promover iniciativas de desarrollo en el Sur y alentar la conciencia solidaria en el Norte, por lo que se supone que su identificación con los objetivos supuestos del sistema de ayuda debiera ser mayor, especialmente si se tiene en cuenta que son organizaciones ajenas al lucro. No obstante, más allá de formulaciones retóricas, lo cierto es que la ayuda genera también un flujo de retribuciones –materiales y simbólicas– para las ONG del Norte, que pueden condicionar su comportamiento: la preservación de la viabilidad financiera, el deseo de incrementar la cuota de mercado de las subvenciones, el propósito de mejorar la capacidad negociadora frente a otros actores o, en fin, la búsqueda de la propia reputación constituyen intereses presentes en el comportamiento de las ONG. Unos intereses que, por cierto, se entremezclan con aquellos otros de carácter más individual que animan a los profesionales –técnicos y directivos– que trabajan en el seno de las ONG, relacionados con sus condiciones retributivas, de seguridad en el trabajo o de reconocimiento profesional. Este conjunto de objetivos aparecen en muchos casos directamente asociados al volumen de los fondos que canaliza la ONG, a la dimensión de su cartera de proyectos, y no tanto a la calidad de sus intervenciones, lo que termina por alimentar tendencias no siempre adecuadas: el afán por el crecimiento, a veces sin una base sólida de gestión, y la proclividad al universalismo –frente a la especialización–, tratando de hacerse presente allí donde existen recursos.

³ La literatura es muy amplia por lo que aquí sólo se mencionarán como referentes recientes Neumayer (2003) y McGillivray (2003), donde se hace un repaso de los principales trabajos sobre el tema.

Este tipo de intereses relacionados con la posición competitiva y con los resultados de la organización en los mercados se hacen más presentes, si cabe, en la conducta de las entidades proveedoras de bienes y servicios para la ayuda, especialmente en el caso de las empresas y consultoras. Al fin, a este tipo de actores les guía un (legítimo) objetivo mercantil: su campo de acción especializado las relaciona con el sistema de ayuda, pero su propósito no difiere del que portan otras empresas en ámbitos alternativos de competencia. Cuanto más amplio sea el mercado financiero de la ayuda, más externalizadas estén las tareas y más especializados sean los requerimientos técnicos, mayor será el recurso a los servicios de este tipo de empresas. Al igual que las ONG o las agencias de desarrollo, la aspiración a disponer de una política de ayuda vigorosa se convierte entonces en un interés corporativo para este tipo de entidades, con independencia de cuál sea el efecto de semejante política sobre sus destinatarios últimos.

Así pues, a la pregunta de a quién interesa la ayuda es necesario otorgar una respuesta múltiple. No son sólo –ni acaso principalmente– las poblaciones del Sur las que reclaman la existencia de la ayuda: numerosos intereses, de muy diversa naturaleza, en el Norte están detrás de este ámbito de la acción pública. Las necesidades de las poblaciones del Sur constituyen el referente último y lejano del conjunto del sistema, pero otro tipo de intereses –en ocasiones de dudosa conexión con aquellas necesidades– inciden sobre la política de ayuda. Reconocer la existencia de esos intereses no deslegitima necesariamente al conjunto del sistema, aunque ayuda a explicar alguna de sus disfunciones. De hecho, identificar esos intereses constituye el primer paso obligado para mejorar la capacidad transformadora de la ayuda. Sólo tras reconocer esa pluralidad de intereses se podrá establecer el marco de estímulos –y de penalizaciones– requerido para que las necesidades de los beneficiarios últimos se constituya en referente central del sistema de ayuda.

GRAFICO 1
Estructura ultra-simplificada del sistema de ayuda



3. ¿Frente a quién responde la ayuda?

Un segundo interrogante derivado de la escisión existente entre sostenedores y beneficiarios del sistema es ¿ante quién responde la ayuda? En principio, podría suponerse que la ayuda debiera rendir cuentas frente a sus supuestos beneficiarios, las poblaciones necesitadas del Sur. Al fin, son las carencias de aquellas poblaciones las que justifican el esfuerzo y frente a las que cabe juzgar la real capacidad transformadora de la ayuda. Ahora bien, dado que el sistema se configura sobre relaciones de naturaleza no recíproca, donde los beneficiarios ocupan el flanco débil de la relación, no es realista suponer que sean éstos quienes reclamen la rendición de cuentas. Al fin, los beneficiarios reciben la ayuda, pero ¿qué dan a cambio para que

puedan reclamar? El poder negociador de la población beneficiaria del Sur sobre el conjunto del sistema es mínimo (por no decir inexistente).

De forma más realista, el actor que está en condiciones de exigir rendición de cuentas es el Principal de la relación básica del sistema: la ciudadanía del Norte. Al fin, es el contribuyente del Norte quien aporta los recursos y respalda el mandato político también en este ámbito. No obstante, la capacidad de control de la ciudadanía sobre la orientación y los resultados de la política de ayuda es más bien tenue. Un resultado al que contribuye poderosamente el hecho de que la ayuda se ejecute en beneficio de personas y en entornos geográficos que quedan fuera del control informativo del contribuyente. La ciudadanía establece, por tanto, un mandato que las fuerzas políticas traducen, mediatizado por la dialéctica parlamentaria, en compromiso de gobierno. A su vez, ese compromiso genérico se convierte en un encargo de programas efectivos de ayuda a las agencias oficiales de desarrollo (en el caso de las agencias privadas la relación es más directa con la ciudadanía). Y éstas, a su vez, reclaman el concurso en el ámbito operativo de las entidades proveedoras de bienes y servicios.

Si descendemos en este sistema de relaciones, a las agencias de desarrollo les debiera corresponder la tarea de rendir cuentas frente a la ciudadanía del Norte, que es de quien procede el mandato. No obstante, dado el limitado grado de conocimiento y de control que la ciudadanía tiene sobre la orientación y contenidos de los programas puestos en marcha por las agencias de desarrollo (oficiales y privadas), los ejercicios públicos de rendición de cuentas tienden a ser poco comprometidos y más bien superficiales; y suelen ir dirigidos más a las fuerzas políticas y al resto del gobierno que a la ciudadanía. Incluso, como más adelante se insistirá, la rendición de cuentas tiende a volcarse más sobre el uso de los insumos del sistema (que es lo que más fácilmente conoce la ciudadanía) que sobre sus logros efectivos en el Sur (menos fácil de conocer). A su vez, la rendición de cuentas de las entidades proveedoras de bienes y servicios para la ayuda no se produce ni respecto a los que debieran ser los beneficiarios últimos del sistema (poblaciones del Sur), ni respecto a los que promueven y sostienen la ayuda (la ciudadanía del Norte), sino frente a las agencias de desarrollo (financiadoras) que las han contratado.

En suma, no existe mecanismo alguno de responsabilidad en el gasto respecto a los intereses o necesidades de los beneficiarios. Para constatar semejante aserto basta con preguntarse ¿quién paga por los errores cometidos (o que se puedan cometer) en la acción de ayuda? Y ¿cómo se

indemniza por esos errores? No existe procedimiento alguno que penalice los errores ni obligue a la compensación a la población beneficiaria por los daños que se deriven de decisiones equivocadas o de la mala gestión de los responsables de la ayuda. Lo que evidencia que se trata de un sistema con limitados mecanismos automáticos de corrección.

Este es el problema al que tanto Easterly (2002) como Soros (2002) pretendieron dar respuesta a través de la creación de un cierto mercado descentralizado de la ayuda. En concreto, Easterly (2002) plantea la posibilidad de dedicar parte de la ayuda a otorgar *aid-vouchers* a los receptores (personas, familias o comunidades pobres), para que los receptores los empleen en adquirir servicios de desarrollo entre los distintos proveedores potenciales (organismos multilaterales, agencias bilaterales, ONGD o empresas consultoras). Lo que permitiría otorgar voz efectiva a las poblaciones beneficiarias y alentaría una cierta competencia entre los agentes de la ayuda, que estarían obligados a rendir cuentas ante los beneficiarios que los contratan. Acaso la propuesta de Easterly no sea la mejor alternativa, en gran medida porque diluye en sentido de responsabilidad pública en la provisión de servicios básicos relacionados con el desarrollo, pero apunta a un problema que debería considerarse en cualquier reforma del sistema de ayuda.

4. Un entorno de información incompleta y asimétrica

De lo expuesto en el punto anterior ya se deducen algunos de los problemas generales que aquejan al sistema de ayuda. Por supuesto, el primero de ellos alude a la existencia de una relación de poder, una estructura jerárquica que recorre el conjunto del sistema, condicionando sus posibilidades para animar dinámicas emancipatorias en quienes ocupan posiciones relegadas. Como se señaló más atrás, existe una contradicción latente entre la estructura de relaciones no recíprocas del sistema y el propósito que éste persigue de alentar crecientes grados de autonomía –el *desarrollo como libertad*, en términos de Sen (1999)– en los supuestos beneficiarios. La funcionalidad de un sistema como el señalado sólo se produciría en el hipotético caso de que se diese un alineamiento inequívoco entre los propósitos de donante y receptor: un supuesto que está claramente alejado de la realidad. No obstante, aun en el caso de que a los donantes les guiase la mejor de las voluntades, la funcionalidad de la ayuda se enfrentaría a diversos problemas relacionados con las motivaciones internas y con el marco de información en el que operan las relaciones (Ostrom, et al., 2002 o Martens, 2002).

4.1. Problemas de motivación

Un primer grupo de problemas aparece asociado al inadecuado marco de estímulos que aparece asociado a la ayuda. Aquí son dos los problemas básicos: por una parte, el carácter –al menos parcial– de bien público de buena parte de los objetivos propios del desarrollo, que motivan tendencias al oportunismo en el donante; por otra, la trampa en la que puede caer el donante –el *dilema de samaritano*–, que puede alentar el comportamiento ventajista del beneficiario. Veamos ambos aspectos.

Por bien público se entiende aquél que, una vez producido, está disponible para todos en una forma no limitada. Estos bienes tienen dos características que los diferencia de aquellos objeto de transacción comercial: son no excluibles, lo que significa que no hay fácil modo de determinar la compensación requerida para acceder a su titularidad; y son no rivales, lo que expresa que su consumo por parte de un agente no limita las posibilidades de disfrute por parte de otros (Alonso, 2002). Esta incapacidad para restringir el acceso a los bienes públicos, una vez producidos, limita el estímulo de los consumidores para asumir de forma espontánea la financiación correspondiente a su provisión: cada cual espera beneficiarse del esfuerzo de los demás. Como consecuencia de este comportamiento oportunista, no existirán estímulos suficientes para la producción del bien, que se ofrecerá en el mercado en menor nivel de lo que sería socialmente deseable. Para evitar este resultado es necesario establecer los procedimientos de acción colectiva, de coordinación social, que permitan corregir la ausencia o imperfección de los mercados.

Pues bien, buena parte de los objetivos del desarrollo presentan rasgos cercanos a los bienes públicos. Conquistas efectivas en materia de desarrollo en el Sur podrían incrementar el dinamismo del mercado mundial, aminorar los riesgos sanitarios y las crisis humanitarias, mejorar la gestión ambiental a escala global, disminuir los niveles de riesgo e inseguridad internacional e incrementar los niveles de gobernabilidad global: son todos beneficios susceptibles de ser compartidos por todos, incluidos los países industriales, cualquiera que sea el esfuerzo de cada cual. Este hecho alienta el comportamiento oportunista de los donantes: eludir el esfuerzo propio, a sabiendas de que finalmente compartirán los beneficios que se deriven del esfuerzo de los demás. La consecuencia de este proceder es una subproducción del bien (en este caso, la promoción del desarrollo) respecto a lo que sería socialmente deseable, conduciendo el coeficiente de ayuda hacia una nivelación a la baja

del esfuerzo individual de cada donante.

En estos casos, para vencer los comportamientos oportunistas es necesario promover la acción cooperativa, el esfuerzo concertado que permita aproximar la producción del bien a lo que sería el óptimo social. Es decir, para la provisión de estos bienes se requieren más acuerdos vinculantes a escala internacional y un mayor protagonismo de la acción multilateral. No obstante, semejantes objetivos se enfrentan al carácter preferentemente bilateral del sistema de ayuda, que sigue descansando, en buena medida, sobre la discrecionalidad de los Estados. Tanto la creación de fondos compartidos para atender problemas comunes (como la Fast Track Initiative en educación o el Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria en el caso de la salud) como el avance en instrumentos de coordinación de los donantes, sea en las políticas (como los PRSP, los Sector Wide Approach), sea en los mecanismos de financiación (los *basket-funds* o los *common pools*) constituyen respuestas (imperfectas) para afrontar el problema señalado.

Los problemas relacionados con los bienes públicos no sólo se plantean a nivel agregado, sino también a escala local, y pueden afectar al diseño de un proyecto. De hecho, la acción de desarrollo se refiere, en muchas ocasiones, a bienes comunes locales que presentan las características (al menos parciales) de un bien público. Es el caso, por ejemplo, de los proyectos relacionados con la biodiversidad, con la riqueza forestal de una zona, con el patrimonio cultural o con ciertos aspectos del marco institucional de la colectividad, por aludir sólo a algunos ejemplos. En esos casos, es posible que la acción de ayuda consiga logros efectivos (por ejemplo, reforestación de una zona), pero es difícil que esos logros sean sostenibles si no se altera el marco normativo para impedir el comportamiento oportunista de los actores (por ejemplo, el retorno a las prácticas de deforestación, al amparo del carácter comunal del bosque). En estos casos es preciso tener en cuenta que la acción de desarrollo será inútil si no va acompañada de un cambio en el marco normativo (estímulos y penalizaciones) en el que operan los agentes.

El segundo problema de motivación que afecta a la ayuda tiene relación con lo que Buchanan (1975) denominó el *dilema del samaritano*. Semejante situación se plantea cuando el donante no está en posición de exigir al receptor el cumplimiento de las condiciones que aparecían asociadas a la concesión de la ayuda, en gran medida porque considera que el coste que se derivaría de cortar el flujo de recursos es superior al asociado al incumplimiento de lo acordado. Este problema se manifiesta de forma notable en

el caso de la ayuda humanitaria: dada la imperiosidad con la que se plantea la intervención, el donante no está en condiciones de reclamar el cumplimiento de compromiso alguno al receptor. El caso de la ayuda alimentaria otorgada a Sudán a comienzos de los noventa, descritos por Fisher (1993), son un buen ejemplo de las consecuencias de este problema: finalmente, los campesinos renunciaban a cultivar sus tierras al confiar en que, de todos modos, los alimentos terminarían por llegar.

Pero, estas mismas circunstancias se pueden producir –y se han producido– también en el caso de la ayuda al desarrollo. Un ejemplo se puede encontrar en el comportamiento de los donantes respecto a la condicionalidad asociada a los programas de ajuste estructural: en muchas ocasiones el coste que cabía derivar del corte de la ayuda era muy superior al incumplimiento por parte del receptor de ciertas reformas parciales anteriormente comprometidas. La relajación del grado de exigencia de los compromisos es la consecuencia de semejante proceso. En esos casos el donante pierde credibilidad, al ser incapaz de hacer cumplir lo acordado, y el beneficiario encuentra un estímulo al comportamiento ventajista.

No es fácil encontrar solución a este tipo de problemas, que son fundamentalmente motivacionales. Lo único que cabe es reconocer la dialéctica de los intereses en conflicto 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 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.

4.2. Problemas en el sistema de relaciones

El segundo grupo de problemas derivan del contexto de información imperfecta en que opera la ayuda. Los agentes no disponen ni son capaces de procesar el conjunto de la información requerida para optimizar sus decisiones; y, al tiempo, la distribución de esta 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 je-

rárquica, 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 del 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. El donante es quien otorga la ayuda, pero quien definitivamente pone en uso los recursos es, en buena parte de los casos, el beneficiario, sin que el donante pueda controlar de forma plena el proceso. Esto es lo que da lugar a los problemas de fungibilidad de la ayuda sobre los 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. Existe un problema de azar moral en el caso de las agencias de desarrollo (tanto oficiales como privadas) derivado de la inexistencia de una relación directa entre los gastos ejecutados y los ingresos obtenidos. Como se planteó páginas atrás, ¿quién paga por los errores en la gestión de la ayuda? Pero, además, puede existir también un problema de azar moral que afecte al conjunto del sistema de ayuda, en la medida en que ésta se conforme como una especie de seguro frente a los errores o 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 la elusión de 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.

Por último, y debido a las mismas deficiencias de información, el sistema de ayuda puede padecer problemas de *selección adversa*, al inducir decisiones inadecuadas en los beneficiarios. 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 este

criterio podría acabar por penalizar al país (o al colectivo social) que mayor progreso ha obtenido a partir de su propio esfuerzo, al tiempo que premia 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 participa de los costes y los riesgos de los proyectos de desarrollo que la ayuda promueve. No siempre esto se podrá llevar adelante, pero constituye una vía deseable para acotar el problema.
- Por último, los problemas de selección adversa obligan a considerar en los criterios de decisión no sólo la situación de partida, sino también los efectos previsibles de los estímulos asociados a la ayuda. Cabría decir que hay que diseñar la ayuda en un entorno de acción estratégica por parte de los actores.

5. 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 que el segundo da a los recursos recibidos. Un hecho que dio origen al concepto de *fungibilidad* de la ayuda, definido por Singer (1965) y Griffin (1970) a finales de la década de los sesenta. A través de este concepto se 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. A

ello contribuye no sólo la limitada posibilidad de seguimiento efectivo de los recursos, una vez que están en manos del receptor, sino también a la capacidad que éste tiene para, con cargo a la ayuda, liberar recursos domésticos previos asignados a similar fin, que quedan a su libre disposición.

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 fueron concedidos. De semejante diagnóstico se desprendía una terapia obligada: la necesidad de incorporar elementos correctores para restringir al máximo los grados de holgura de los beneficiarios: a semejante objetivo se orientaron buena parte de las propuestas reformadoras promovidas en el sistema de ayuda en los últimos años.

Tal es el caso, por ejemplo, de la generalización, en los años ochenta, de las prácticas de 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 para su economía, acordado con el FMI. Se suponía que la aplicación de semejante plan garantizaría un clima de políticas adecuado en el seno del país receptor, lo que terminaría por reducir los estímulos a un uso inadecuado de los recursos de la ayuda, aminorando los efectos perversos de la fungibilidad. Transcurridos los años, no parece, sin embargo, que esta forma de entender la condicionalidad haya contribuido a mejorar los niveles de eficacia de la ayuda; y existen razones para pensar que ha podido afectar negativamente a los propios procesos de reforma que se querían impulsar. La condicionalidad contribuyó a presentar las reformas como una imposición externa, más que como un objetivo internamente deseable, convirtiendo a la ayuda en el pago que el donante hace a cambio de las reformas. No es extraño entonces que los países en desarrollo trataran de amplificar las dificultades del ajuste (elevar el *precio* de las reformas) al objeto de recibir más ayuda; o bien que revirtiesen las reformas una vez recibida la ayuda. El balance de este proceder ha sido, como las propias instituciones de Bretón Woods reconocen, más bien decepcionante.

Es, acaso, esta percepción lo que hizo que el Banco Mundial, en el final de los años noventa, sugiriese un nuevo procedimiento para reducir la fungibili-

dad de la ayuda: la selección más exigente de los receptores (Banco Mundial, 1998). Se parte para ello de asumir que la ayuda sólo es eficaz cuando opera en un entorno de buenas políticas y se pasa a recomendar a los donantes una mayor selectividad de sus socios, de modo que los recursos se dirijan centralmente a aquellos países que cumplen con ese requisito. Al proceder de este modo se está sugiriendo sustituir una condicionalidad *ex-ante* (ayuda a cambio de un compromiso de ajuste) por la condicionalidad *ex-post* (ayuda a cambio de la efectiva vigencia de buenas políticas). La prueba empírica en que se funda semejante recomendación no está libre de objeciones, habiendo dado origen a una muy activa polémica todavía no finalizada. Pero, más allá de este problema, es la propia recomendación la que resulta discutible. La selectividad, aplicada de forma exigente, puede tener elevados costes para aquellos países que requieren del estímulo de la ayuda para hacer viable una política solvente; o para aquellos otros que precisan generar las condiciones sociales e institucionales previas para el diseño y puesta en marcha de las políticas adecuadas. Por lo demás, la exigida aplicación de unas políticas adecuadas como condición previa a la recepción de ayuda supone una vuelta de tuerca en esa dinámica perversa de usurpación por parte del donante de la responsabilidad básica que al beneficiario le cabe en el diseño y apropiación de su política económica y social.

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. Es el inadecuado uso de los recursos por parte del beneficiario la principal causa de la baja eficacia de la ayuda: toda la responsabilidad recae, por tanto, sobre el receptor. A los donantes lo único que se les reclama es la necesidad de ser más exigentes en la fijación de las condiciones al receptor o más cuidadosos en la selección de sus contrapartes. Tan asimétrica distribución de responsabilidades resulta altamente sospechosa y un tanto extraviada, porque si bien el marco político y económico del beneficiario influye en la eficacia de la ayuda, igualmente es decisivo el comportamiento del donante, el modo de hacer y gestionar la ayuda.

6. El vano intento de predecir un proceso abierto

Los donantes trataron de eludir los problemas derivados de su relación del tipo Principal–Agente a través de la definición lo más estricta posible de las finalidades y contenidos de cada intervención. Se trataba de garantizar el uso de los recursos, limitando los grados de discrecionalidad de los re-

ceptores. Esto 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 de precisar el uso de la ayuda les llevó a los donantes a reclamar de los beneficiarios un ejercicio cada vez más estricto de programación de sus políticas 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, en este caso renovada, con las más recientes Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP), animadas por el FMI y el Banco Mundial. Pese a su aparente lógica, semejante petición resulta un tanto contradictoria: en un momento de retroceso en el grado de intervencionismo público en los países industriales, a los países en desarrollo se les reclama un exigente ejercicio de programación de sus reformas e inversiones. Y, para mayor paradoja, semejante petición se formula precisamente a aquellos países que más carencias presentan en términos de capacidades institucionales y técnicas 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 —especialmente los más pobres— hayan delegado la definición técnica de los PRSP en el 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 creciente 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 a suponer que en los procedimientos de programación radicaba el secreto del 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 y compartida 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 la adecuada inserción de la acción externa en la dinámica local de desarrollo. El ropaje técnico de buena parte de la terminología pareciera, en ocasiones, dispensar del análisis acerca de la dinámica social asociada al cambio que el desarrollo reclama.

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) que es posible aislar una parte de la realidad social, definiendo el ámbito acotado sobre el que se quiere actuar y la población beneficiaria de la intervención; ii) que 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) que 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. Por más que se quiera anticipar con precisión los objetivos, el futuro está necesariamente abierto. La realidad social es compleja y cambiante, de modo que incorpora elementos de novedad en el tiempo que resultan difícilmente previsibles.
- 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. Esto no sólo condiciona el supuesto de causalidad sobre el que se fundamentan los ejercicios de programación de EML, sino también la posibilidad de segmentar la realidad social de una

forma inequívoca. Uno y otro aspecto conspiran contra la posibilidad de construir modelos formalizados y cerrados de programación.

- En tercer lugar, que los agentes sociales no operan con un conocimiento cierto y completo ni sobre la realidad social, ni sobre los efectos de sus intervenciones. No cabe suponer, por tanto, la capacidad para definir comportamientos optimizadores, sino respuestas gobernadas por una *racionalidad limitada* (Simon, 1956), fundamentada en un proceso de prueba y error, de aprendizaje a través de la experiencia y de la reflexión crítica.
- En cuarto lugar, aunque se acepte el carácter abierto del proceso de cambio, ha de asumirse también la existencia de un cierto condicionamiento en las opciones, derivado de la historia previa de cada cual. Cabría decir que el pasado condiciona, en parte, las opciones de futuro (hay una cierta *path dependence* en el proceso de desarrollo). Esto 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, 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*.

Asumir los supuestos anteriores no comporta necesariamente impugnar las tareas de programación de la ayuda, ni condenar al EML al ámbito de lo inútil o desatinado, pero sí obliga a entender que, en todo caso, habrá de tratarse 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 que las empresas transitaron por similar sendero al abandonar las *matrices de planificación*, propias de los años sesenta, en beneficio de una concepción más abierta y flexible de la

dirección estratégica, abierta en 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, era más importante identificar nuevos espacios de competencia que concentrar los esfuerzos en cartografiar geografías ya conocidas. Lo esencial, se entendió entonces, 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. La estrategia debía ser, por tanto, más abierta que inventarial, más preocupada por la búsqueda de nuevas soluciones y posibilidades que por el recuento de las alternativas preestablecidas, más dispuesta al cambio y a la adaptación que al mantenimiento de modelos cerrados de supuesta capacidad predictiva.

Para matizar la anterior analogía, conviene anotar una diferencia importante entre la empresa y las organizaciones 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 propia: lo que constituye un poderoso mecanismo automático de corrección. No existe similar resorte en el caso de la ayuda, ya que es muy limitada (si es que existe) la penalización automática del error: lo que subraya la importancia decisiva que tienen los aspectos relacionados con valores y motivaciones en la determinación de la conducta de las organizaciones de desarrollo. Resulta crucial, por tanto, alimentar aquellas *actitudes y aptitudes* necesarias para hacer que los actores de la ayuda —y sus organizaciones—, alimenten su capacidad para procesar la experiencia y para aprender del error. Sin las actitudes —es decir, los valores y las motivaciones— adecuadas, es difícil captar lo que sugiere el entorno y lo que dicta la propia experiencia; y sin las aptitudes —la formación y capacitación— adecuadas, será difícil procesar adecuadamente la información que el entorno y la experiencia sugieren. Ambos componentes son claves para sustituir —parcialmente— la carencia de mecanismos automáticos de corrección que afectan a la ayuda.

7. 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 en 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 inevitable 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, como se ha dicho, 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.

En la conformación de las actitudes y aptitudes adecuadas, 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 variados 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, complementarios⁴. 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 las rutinas organizativas aquellos procesos 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 compartidas en el seno de la organización.

⁴ Pese a que la diferencia entre conocimiento explícito y conocimiento tácito resulta clara desde una perspectiva conceptual, la frontera en la práctica suele ser más borrosa y flexible (Spender, 1996).

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 (Kogut y Zander, 1992).

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 puede 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 suma, 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.

8. 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, sean públicas o privadas.

En concreto, una parte importante de los actores del sistema de ayuda tienen naturaleza pública: son los gobiernos y las agencias oficiales de desarrollo en el Norte. A este tipo de instituciones les afecta las dificultades que toda entidad pública tiene para establecer un marco adecuado de incentivos para la gestión de sus actividades (dificultades, por cierto, acrecentadas, en el caso de la ayuda al desarrollo). Frente a la empresa que tiene un objetivo central que guía su comportamiento (la obtención de un beneficio perdurable) y un Principal identificable (el propietario), caracteriza a la Administración tener múltiples objetivos que compiten en la orientación de sus actividades y una diversidad de Principales (los ciudadanos, los partidos políticos, los grupos de presión,..) con propósitos igualmente dispares. Adicionalmente, en las decisiones empresariales es relativamente fácil determinar el coste de oportunidad de una determinada opción, porque suele presentarse en términos mercantiles fácilmente mensurables: no sucede lo mismo, sin embargo, en el caso de la administración pública, donde buena parte de los servicios prestados carecen de mercado.

Como consecuencia, es difícil establecer un régimen adecuado de incentivos en el seno de la administración 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 mera 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.

Parte de estos problemas los sufren también las ONG. Es cierto que las ONG no padecen la pluralidad de propósitos y mandatos que caracterizan a la administración: se supone que su misión es más precisa y que existe una mayor comunidad de propósitos entre quienes actúan como Principales de su mandato (sus fundaciones y asociados) y los gestores. Pero, a cambio, las ONG tienen los mismos problemas de incentivos que la administración pública. 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.

Un caso distinto es el de las entidades proveedoras de bienes y servicios: al operar a través del mercado, tanto sus objetivos como sus estímulos de gestión son más nítidos, más próximos a los de cualquier empresa. No obstante, ese marco de incentivos puede tener también consecuencias negativas sobre la intervención de desarrollo: la presión competitiva obliga a estas empresas a tratar de ajustar el componente básico de sus costes, relacionado con el número de horas de trabajo de consultor. Las vías para lograr semejante resultado es a través de alguna (o una combinación) de estas tres vías: bien sustituyendo personal *senior*, más experimentado y caro, por otro de menor nivel de formación y salario (becarios, recién licenciados, etc.), bien normalizando los procedimientos a través de metodologías estandarizadas que se tratan de replicar a diversos casos, bien, finalmente, limitando el trabajo sobre el terreno, que suele ser el componente más caro del estudio. Cualquiera de estas vías conduce a un empobrecimiento del contenido creativo de sus análisis y recomendaciones, de su capacidad para captar lo que de específico tiene cada realidad social, generando aportaciones rutinarias y de escaso aliento analítico.

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.

9. Dispersión de actores

El sistema de ayuda está constituido como un sistema bilateral que descansa en la acción discrecional de los donantes: son ellos los que, con notable libertad, deciden hacia dónde, cuánta, en qué y cómo conceden su ayuda. 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 contribuyentes 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. Lamentablemente, los recursos no siguieron un proceso similar de expansión.

El proceso descrito ha conducido a lo que algunos autores denominan la *proliferación de los donantes*, no sólo porque se amplía el número de los que actúan, sino también porque cada uno de ellos opera en una diversidad de países⁵ (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 mediana, cada país beneficiario recibe recursos de 23 donantes oficiales (16 de tipo bilateral). Dado que los procesos de decisión son virtualmente autónomos, apenas existen mecanismos 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 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 que operan en un mismo país, a partir de las ventajas comparadas de cada cual, produciéndose solapamientos indeseables. Por último, la proliferación de donantes genera una presión inconveniente sobre

⁵ En la última década se percibe un esfuerzo por parte de algunos donantes para limitar el número de sus principales socios. No obstante, no se produjo un proceso paralelo de especialización entre los donantes, de modo que mientras algunos países en desarrollo son centro de operación de una multitud de agencias, otros apenas reciben ayuda.

las capacidades técnicas y de gestión del país receptor, 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. A partir de diversos estudios, el Banco Mundial ilustra este problema: en un mismo momento llegó a haber 405 proyectos de otros tantos donantes en el Ministerio de Salud en Mozambique; a comienzos de los noventa operaban 40 donantes y más de 2000 proyectos en ese país; y en Ghana durante el mismo periodo cerca de 64 instituciones gubernamentales o cuasi-gubernamentales estaban recibiendo ayuda. Las consecuencias de este proceso son claras: de nuevo de acuerdo con el Banco Mundial, el número de informes que deben realizar cada año los deudores a las instituciones financieras multilaterales supera el número de 8.000, de los que más de 5.000 se dirigen al propio Banco Mundial.

Para advertir acerca del proceso, Tanzania constituye un buen ejemplo. A comienzos de la década de los noventa, apenas operaban en Tanzania sino un número reducido de agencias de desarrollo. A finales de la década su Ministerio de Cooperación Internacional tuvo que elaborar cerca de 2.400 informes de diverso tipo y 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 periodo 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 bilateral, 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). Ha de señalarse, 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 de África Subsahariana (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 frente a los donantes. 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. No se quisiera dar a entender, sin embargo, que lo ideal sería una política estricta de reparto, de modo que cada beneficiario se asignase a un donante específico. Tal sistema podría resultar no sólo poco viable, sino también manifiestamente inconveniente por cuanto daría lugar a lazos de dependencia exclusivos. Lo que se critica no es la ausencia de reparto de los beneficiarios entre los donantes, sino la excesiva proliferación y falta de coordinación de estos últimos.

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 asentado sobre: 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*, MTEFs, *sector-wide approaches*, SWAPs o *Poverty Reduction Strategy Credits*, PRSCs); y iv) nuevos mecanismos de financiación (apoyo directo a presupuesto, los *common pools* y 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 (CAD, 2003).

Semejante proceso trata de atenuar los niveles de dispersión de los donantes, propiciando su acción coordinada, al tiempo que se trata de transferir responsabilidades de gestión al propio beneficiario de la ayuda, fortaleciendo los procesos de asociación (*partnership*) y de apropiación de la ayuda por parte del beneficiario (*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 hacia la creación de fondos específicos, de carácter global, con el ánimo de financiar determinados objetivos que se consideran bienes público internacionales (es el caso de la *Fast Track Initiative* o del *Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria*, por ejemplo) o de generar nuevos instrumentos de financiación para afrontar los objetivos de desarrollo (como la *Millenium Account* o la *Internacional Financial Facility*). Esta respuesta suscita una valoración contradictoria. Por una parte, constituye una forma de obtener financiación para acciones globales de interés: a través de estas respuestas parciales, por tanto, se trata de paliar la ausencia de mecanismos más integradores y eficaces de gobierno internacional. Ahora bien, también tienen un efecto negativo, en la medida en que amplían el número de actores autónomos del sistema de ayuda, agravando el problema de proliferación de donantes antes aludido.

10. 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: son las propias sociedades afectadas las que deben ser responsables y protagonistas de su propio desarrollo, correspondiéndole a la ayuda un papel meramente subsidiario, de apoyo a esos procesos. 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 construido con el Sur no sólo constituye un factor requerido para definir la intervención, sino, sobre todo, para alimentar 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. Quiere esto decir que esas relaciones no serán el resultado espontáneo de la puesta en común o del trabajo compartido de ambas partes de la relación: requiere una acción deliberada y mutua que corrija la asimetría aludida. Una actitud sistemáticamente renovada de potenciar el empoderamiento y la participación autovalorativa de los beneficiarios en los procesos de decisión, gestión y asunción de los costes y riesgos 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– en que se funda la ayuda.

Referencias bibliográficas

- ACHARYA, A., A. FUZZO DE LIMA y M. MOORE, (2004), “Aid proliferation: how responsible are the donors?”, *IDS Working Paper 214*, Sussex, Institute of Development Studies.
- ALONSO, J. A., (2002), “Bienes Públicos Globales y cooperación al desarrollo”, en *La Realidad de la Ayuda 2002–2003*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- BANCO MUNDIAL, (1998), *Assessing Aid. What works, what doesn't and why*, Nueva York, Oxford University Press.
- BIRDSALL, N. y DEESE, B., (2004), “Hard currency. Unilateralism doesn't work for foreign aid either”, *Washington Monthly*, march.
- BUCHANAN, J. M., (1975), “The Samaritan's dilemma”, en E. S. Phelps (ed), *Altruism, morality and economic theory*, Nueva York, Russell Sage Foundation, .

- Comisión Brandt, (1980), *Diálogo Norte-Sur*, Editorial Nueva Imagen.
- Comisión Pearson, (1969), *Partners in development*, Londres, Pall Mall Press.
- CAD, (2003), *Harmonising donor practices for effective aid delivery*, París, OECD.
- CARLSSON, J. y WOHLGEMUTH, L., (2002), *Learning in development co-operation*, Estocolmo, Almqvist and Wiksell International.
- EASTERLY, W., (2002), "The cartel of good intentions: bureaucracy versus markets in foreign aid", *Working Paper n° 4*, Center for Global Development.
- GRIFFIN, K., (1970), "Foreign capital, domestic savings and economic development", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 32, 99-112.
- KAUL, I., GRUNBERG, I. y STERN, M. A., (eds), (1999), *Global public goods. International cooperation in the 21st century*, Nueva York, Oxford University Press.
- KAUL, I. P., CONCEICAO, LE GOULVEN, K. y MENDOZA, R. U., (eds), (2003), *Providing global public goods. Managing globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- KOGUT, B. y ZANDER, U., (1992), "Knowledge of the firm, combinative capabilities and the replication of technology", *Organization Science*, 3, 383-97.
- KNACK, S. y ARMAN, A., (2003), "Aid intensity, donor fragmentation and the quality of governance", mimeo, Washington.
- MARTENS, B., MUMMERT, U., MURRELL, P. y SEABRIGHT, P., (2002), *The institutional economics of foreign aid*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MCGILLIVRAY, M., (2003), "Modelling aid allocation. Issues, approaches and results", *WIDER Discussion Paper 2003/49*, United Nations University.
- MORSS, E. R., (1984), "Institutional destruction resulting from donor and project proliferation in sub-Saharan African countries", *World Development*, 12 (4), 465-70.
- NEUMAYER, E., (2003), *The pattern of aid giving. The impact of good governance on development assistance*, Londres, Routledge.
- O'CONNELL, S. A. y SOLUDO, C. C., (2001), "Aid intensity in Africa", *World Development*, 29 (9), 1527-52.

- OSTROM, E., GIBSON, C., SHIVAKUMAR, S. y ANDERSSON, K., (2002), "Aid, incentives and sustainability. An institutional analysis of development cooperation", *Sida Studies in Evaluation*, 02/01, Estocolmo.
- SEN, A., (1999), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta.
- SINGER, H., (1965), "External aid: for plans or projects", *The Economic Journal*, 75, 539-45.
- SOROS, G., (2002), *Globalización*, Barcelona, Editorial Planeta.