

NUEVAS DIRECCIONES EN LA POLÍTICA DE AYUDA AL DESARROLLO

José Antonio Alonso
Universidad Complutense de Madrid

La evolución de la ayuda al desarrollo a lo largo de los últimos años revela que el sistema internacional de cooperación al desarrollo se encuentra sumido en una profunda crisis. En el presente trabajo se discuten las causas de esa crisis y se estudian los nuevos ámbitos a los que debiera dar respuesta la ayuda, como consecuencia del proceso de globalización. El artículo termina con un análisis de la eficacia de la ayuda y unas propuestas para la reforma del sistema.

1.- EL PUNTO DE PARTIDA: CRISIS EN EL SISTEMA DE AYUDA

Tras más de cuatro décadas de experiencia, el sistema internacional de ayuda al desarrollo se encuentra sumido en una profunda crisis, cuyas raíces hay que buscar no sólo en los importantes cambios habidos en el entorno internacional, sino también en las dudas que suscita su funcionalidad como instrumento al servicio del desarrollo. De modo que no es extraño que entre los países industriales, acuciados por el lastre de importantes desequilibrios fiscales, se haya difundido una suerte de fatiga por la ayuda prestada. Una actitud de desánimo que alcanza también a los beneficiarios, entre los que no faltan quienes reclaman menos recursos asistenciales a cambio de una más efectiva apertura de mercados, una mayor transferencia de tecnología y una más intensa actividad inversora por parte de los países industriales. Todo ello en un contexto de reducción manifiesta de la cuantía de la ayuda -tanto en términos nominales como reales-, que hace que la cuota que representa el esfuerzo financiero de los donantes haya caído desde el 0,35% del PNB propio de la década de los ochenta al 0,22% en

que se sitúa en el año 2000, la tasa más baja en la historia del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

En este retroceso de la ayuda han influido factores de muy diversa entidad, algunos de tono más coyuntural, otros de efecto más duradero. Entre los primeros, quizá quepa destacar la situación económica de los gobiernos donantes, muy centralmente preocupados en estos últimos años por el deseo de apurar las posibilidades de contención del gasto público y restaurar un más holgado equilibrio en las cuentas del Estado. A este factor se suma el efecto que sobre los presupuestos de cooperación han tenido los procesos de reforma y de reordenación del sistema de ayuda que se acometieron en alguno de los países donantes a lo largo de la década de los noventa, que condujeron a un reajuste a la baja -cabe suponer que temporal- de los recursos movilizados. Es el caso de Italia, Finlandia o Japón, cuyos respectivos coeficientes de AOD sobre el PNB cayeron de forma notable entre comienzos de los noventa y la actualidad. Y, en fin, también ha influido la exclusión de la lista de elegibles de alguno de los países tradicionalmente receptores de cooperación (es el caso de Israel, por ejemplo), eliminando del cómputo recursos anteriormente considerados como ayuda. Se trata de factores muy relacionados con las circunstancias del momento, cuyo impacto sobre la ayuda debiera ser más bien episódico.

Pero sería confundir el diagnóstico suponer que sólo han influido este tipo de factores: junto a ellos existen otros de rango más estructural -y de efecto más duradero-, que deben ser tenidos en cuenta, ya que desafían, con grados de intensidad diversos, la funcionalidad del propio sistema de cooperación al desarrollo. Con fines expositivos, cabría agrupar estos factores en torno a tres grandes áreas temáticas: en primer lugar, aquella que alude a los cambios habidos en el sistema de relaciones internacionales como consecuencia del fin de la "guerra fría" y del proceso de mundialización en curso; en segundo lugar, la que se relaciona con los cambios experimentados en la doctrina y en las estrategias de desarrollo en los últimos años; y, en tercer lugar, la que acoge las implicaciones que se derivan de los estudios encargados de evaluar la eficacia de la ayuda. La vigencia de estos elementos de cambio es un permanente factor de estímulo que obliga a revisar la orientación y contenidos de la política de ayuda, si se quiere que ésta preserve -o, acaso, acreciente- su utilidad futura como instrumento al servicio de un mundo más justo, estable y próspero.

2.- CAMBIOS EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

2.1. LA DISOLUCIÓN DEL MUNDO BIPOLAR

Son muchos los aspectos que expresan el cambio experimentado en el marco de las relaciones internacionales desde aquellos lejanos años cincuenta en que nace el sistema de ayuda. Acaso, el cambio más visible haya sido la



disolución del sistema bipolar que dominó la posguerra, aquél en que se gestó buena parte de los instrumentos e instituciones hoy vigentes. Como es sabido, se trataba de un mundo fragmentado en dos bloques confrontados -economías de mercado y economías socialistas-, cuya pugna alcanzaba todos los órdenes de la vida social. En cada uno de los dos bloques en conflicto se mantenía una muy definida jerarquía internacional, verticalmente integrada, estableciéndose en su seno mecanismos para facilitar el reclutamiento de los países periféricos y para forzar su cohesión en el interior de cada bloque. La confrontación Este-Oeste permeó cuantos conflictos internacionales se produjeron en el período, condicionando las respuestas de la comunidad internacional.

Con el final de la década de los ochenta, ese mundo bipolar se disolvió de manera abrupta, dando paso a un sistema distinto, más complejo y cambiante. Ya no existen dos bloques en conflicto, sino acaso polos regionales en torno a los que gravita más centralmente la actividad económica y el poder político -Norteamérica, Europa y el Pacífico, son los más evidentes-, con grandes áreas -como China o Rusia- de indefinida ubicación en el escenario internacional. La tensión entre estos polos es bien diferente a la existente en el pasado: se trata más de una rivalidad que de una estricta confrontación, estando la pugna orientada hacia los ámbitos económico y tecnológico más que hacia el ideológico o militar.

El cambio mencionado ha tenido implicaciones en muy diversos ámbitos, incluido la política de cooperación al desarrollo. No en vano el cambio descrito afecta a uno de los elementos básicos sobre los que se erigió la justificación de la ayuda; pues, en efecto, la ayuda nace (no sólo, pero sí de forma inequívoca) como un instrumento subordinado a la lógica de bloques que articula el sistema internacional¹. A través de la ayuda se trataba de favorecer la cohesión en el seno de cada bloque, aminorando las tensiones que pudiera provocar la desigual situación económica y social -Norte y Sur- de los países que los conformaban. Una tarea tanto más necesaria cuanto en el entorno temporal en el que nace la ayuda se produce la gran oleada descolonizadora, accediendo a la independencia buena parte de las antiguas colonias de África, Asia y El Caribe. Para que tal proceso no activase fuerzas centrífugas en el interior de cada bloque se hacía necesario arbitrar mecanismos concesionales que expresasen el compromiso que los países del Norte asumían con respecto a la futura suerte de un Sur desfavorecido.

La ayuda al desarrollo nació con ese propósito, sólo en parte declarado. Por ello, la disolución de los bloques ha supuesto para algunos donantes un cuestionamiento de la necesaria continuidad de la ayuda. Ésta no puede desempeñar como en el pasado su función como mecanismo de cohesión en el seno de cada uno de los bloques, porque tales bloques -y la dinámica de confrontación que los definía- han desaparecido. Cabría decir que para algunos

¹ Para mayor detalle, véase Alonso (1999) y Sanahuja (2001).

donantes la ayuda perdió gran parte del valor geo-estratégico que se le otorgaba en el pasado; por consiguiente ¿para qué mantener la ayuda?

Desde otra perspectiva, sin embargo, lejos de interpretarse este cambio como un debilitamiento de las razones que amparan el esfuerzo de cooperación, podría ser contemplado como una oportunidad única para ampliar la dimensión y eficacia de la ayuda. Al fin, ahora se podría reorientar parte de los recursos antaño destinados a la disuasión armamentística hacia tareas, sin duda más fecundas, relacionadas con la promoción del desarrollo -es el llamado "dividendo de la paz"-; al tiempo que se abre la oportunidad para orientar la ayuda, sin otros condicionamientos que le son ajenos, al servicio más directo de su objetivo central, que es la lucha contra la pobreza, facilitando la estabilidad y la gobernabilidad de un mundo crecientemente integrado.

2.2.- GLOBALIZACIÓN Y DESIGUALDAD: ¿SIGUE SIENDO NECESARIA LA AYUDA?

El segundo rasgo que con más fuerza define el cambio habido en el sistema de relaciones internacionales alude a los efectos del proceso de globalización en curso, de apertura e integración efectiva de mercados. Un proceso que ha incrementado hasta límites desconocidos los niveles de integración e interdependencia entre países y mercados por encima de las fronteras nacionales. Semejante proceso ha llevado aparejado una revalorización de las capacidades del mercado como instrumento idóneo de asignación y coordinación social. Se proclaman las virtudes asociadas al progresivo predominio del mercado que la globalización comporta; y se confía en que la existencia de un único mercado planetario, sin interferencias en el libre juego de sus factores constituyentes -a tal aspira la ideología globalista-, termine por incrementar los niveles de eficiencia y bienestar de la comunidad internacional (Alonso, 2000). Si este razonamiento se lleva a sus consecuencias, poco espacio le cabe a la acción social coordinada -como la ayuda internacional supone- para corregir las deficiencias del mercado. Si el mercado es capaz por sí mismo de promover el desarrollo ¿para qué proseguir con la ayuda?

Parece importante investigar si existen bases para semejante juicio. Esto es, conviene estudiar si el progresivo predominio del mercado a escala internacional ha contribuido a atenuar las desigualdades existentes en el mundo o si, por el contrario, las ha acentuado. En caso de que existan bases para la primera de las opciones, es posible que ello aliente un cierto espíritu conformista, a la espera de que el propio mercado corrija los niveles de desigualdad vigentes; en caso de que sea la segunda, se fortalece la justificada reclamación a una más intensa acción correctora a escala internacional. Semejante dilucidación es relevante al tema aquí discutido, ya que la ayuda al desarrollo constituye uno de los resortes propios de esa acción correctora.

Existe una opinión generalizada acerca de que el proceso de globalización en curso ha tendido a incrementar los niveles de desigualdad que rigen

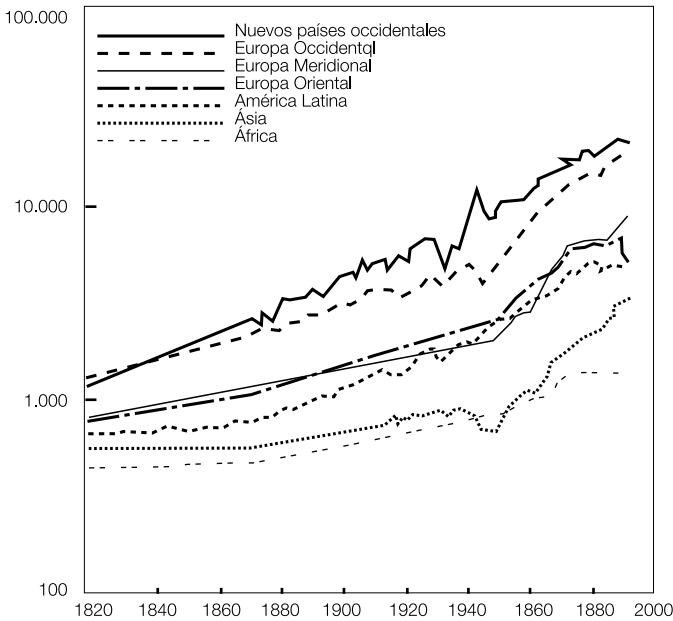


en la economía mundial. La evidencia más inmediata pareciera confirmar este juicio, al revelar el distinto ritmo de progreso seguido por las diversas regiones y países a lo largo del tiempo. A esta conclusión se llega, por ejemplo, a través de la mera inspección visual del gráfico 1, donde se registra la evolución del PIB per cápita de las diversas regiones mundiales, para el período 1820-1992, de acuerdo con las investigaciones que al respecto realizó Maddison (1992). Una primera conclusión que cabe derivar de dicho gráfico es que el conjunto de las regiones de la economía mundial siguieron a lo largo del período un proceso de crecimiento indudable, que parece haberse acelerado en el tramo temporal inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, entre 1950 y 1973, en la llamada edad de oro del crecimiento capitalista. Pero, en segundo lugar, el comportamiento dinámico de las diversas regiones fue muy disímil, incrementándose los niveles de desigualdad entre las regiones, como revela el crecimiento progresivo de los niveles de dispersión de los respectivos PIB per cápita. Los datos confirman este juicio: mientras el PIB per cápita de Europa Occidental se multiplica en el período (1820-1992) por 13 y el de los nuevos países occidentales (Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda) por 17, las áreas correspondientes al mundo en desarrollo como América Latina, Asia o África, presentan coeficientes de expansión de 7, 6 y 3, respectivamente. En suma, a lo largo del período aquí considerado el mundo se ha hecho globalmente más rico, pero también más desigual.

Las diferencias serían todavía más acusadas si en lugar de referirlas al comportamiento agregado de las regiones aludiesen a los países. Por ejemplo, la relación entre los respectivos PIB per cápita de Estados Unidos y de Ghana a lo largo del siglo XX se duplica holgadamente (pasando de ser el primero 9 veces a 21 veces superior), en el caso de India se multiplica casi por tres (pasando de 6 a 17 veces superior) y en el de Bangladesh por 4 (pasando de 7 a 31 veces superior). Los anteriores datos no tienen más valor que el documentar una tendencia que caracteriza buena parte del siglo XX: el incremento de la desigualdad en los niveles de desarrollo entre los países a escala internacional.

Semejante tendencia puede captarse a través de algún indicador sintético de la desigualdad. Así, por ejemplo, si se recurre al índice de Gini, los valores correspondientes pasan, entre 1820 y 1992, de 0,500 a 0,657, lo que expresa el inequívoco incremento de la desigualdad internacional. Similar conclusión se obtiene a partir de otros indicadores, como el índice de Theil, que pasa de 0,522 a 0,855, o de la desviación logarítmica, que pasa de 0,422 a 0,827. Incluso, si se recurre a indicadores truncados de la desigualdad, se confirma este mismo juicio: por ejemplo, la cuota de ingresos correspondiente al 20% más pobre del mundo ha caído, entre 1910 y 1992, del 3% al 2,2%, mientras, por el contrario, la correspondiente al 10% más rico pasa del 50,9% al 53,4%, en similar período.

GRÁFICO 1. NIVELES DE PIB PER CÁPITA POR REGIÓN, 1820-1992



Pese ser notablemente ilustrativos, la mayor parte de los indicadores de desigualdad referidos aluden a la diferencia existente entre los niveles de ingreso per cápita de los países. De este modo, se velan los niveles de desigualdad que puedan regir en el interior de los países, considerando que la situación de los ciudadanos de una determinada sociedad puede quedar bien registrada a través de la posición en la que se encuentre un ciudadano representativo. Semejante inferencia resulta totalmente inadecuada, porque una de las dimensiones de la desigualdad es la que rige en el seno de los países, entre ciudadanos de un mismo Estado. Afrontar este análisis con una cierta perspectiva histórica no es una tarea sencilla, habida cuenta de la penuria de datos y de los cambios habidos en la configuración política de las diversas regiones. No obstante, una reciente investigación de Bourguignon y Morrison (1999) aborda esa tarea en un ensayo reciente, distinguiendo entre la desigualdad que rige entre los Estados (desigualdad inter) y la desigualdad existente en el interior de los Estados (desigualdad intra), con datos referidos a las regiones consideradas en el estudio de Maddison (1992). Acorde con esta visión, los niveles de desigualdad agregada serán la consecuencia de sumar estos dos componentes.



CUADRO 1: EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE DESIGUALDAD

Desigualdad	1820	1850	1870	1890	1910	1929	1950	1960	1970	1980	1992
Coefficiente Theil											
Desigualdad intra	0.462	0.470	0.484	0.495	0.498	0.412	0.323	0.318	0.315	0.330	0.342
Desigualdad inter	0.061	0.128	0.188	0.250	0.299	0.365	0.482	0.458	0.492	0.499	0.513
Desigualdad total	0.522	0.598	0.672	0.745	0.797	0.777	0.805	0.776	0.808	0.829	0.855
Desviación logarítmica											
Desigualdad intra	0.370	0.374	0.382	0.393	0.399	0.356	0.303	0.300	0.304	0.321	0.332
Desigualdad inter	0.053	0.111	0.162	0.217	0.269	0.334	0.472	0.466	0.518	0.528	0.495
Desigualdad total	0.422	0.485	0.544	0.610	0.668	0.690	0.775	0.766	0.823	0.850	0.827

Fuente: Bourguignon y Morrison (1999).

El cuadro 1 da cuenta de las estimaciones derivadas del estudio citado; y el gráfico 2 ofrece la evolución de los coeficientes de Theil, que miden la desigualdad. Sin pretender agotar el análisis, de los datos ofrecidos se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, los niveles de desigualdad internacional han crecido en el período considerado, cualquiera que sea el indicador (coeficiente de Theil o desviación de la media logarítmica) a través del que se mida el fenómeno. La desigualdad crece rápidamente entre 1820 y 1910, deteniendo su crecimiento entre 1910 y 1950, para volver a crecer con intensidad entre 1960 y 1992. El único lapso temporal en que se registra un cierto retroceso en los niveles de desigualdad es el que media entre 1950 y 1960. También parece haberse contenido el incremento de la desigualdad en el último tramo del período analizado, entre 1980 y 1992, si bien en este caso falta perspectiva histórica para saber si el cambio expresa una tendencia duradera.

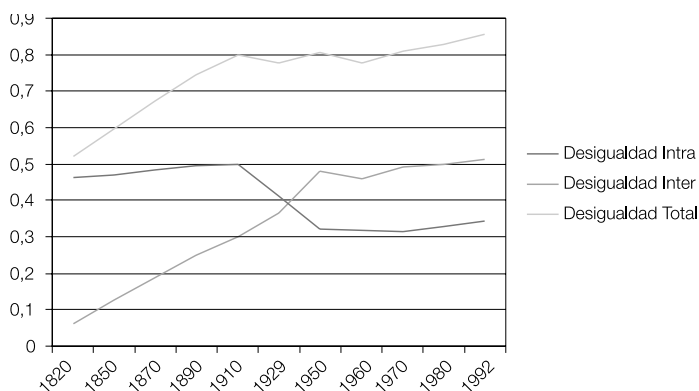
- En segundo lugar, la evolución de la desigualdad agregada es la resultante de dos vectores (desigualdad intra e inter) que siguen evoluciones claramente disímiles. Así, la desigualdad en el interior de los países ha seguido una tendencia de tono descendente, si bien pasando por diversas etapas. La desigualdad crece entre 1820 a 1910; a partir de esa fecha, desciende hasta bien avanzado el siglo XX; posteriormente, a partir de 1970, la desigualdad intra experimenta un ligero repunte, que afecta especialmente a algunos países desarrollados. En todo caso, el nivel de desigualdad intra-países correspondiente a 1992 es significativamente inferior al que regía en 1820.

- En tercer lugar, el nivel de desigualdad entre países (desigualdad inter) ha seguido una tendencia continuamente ascendente, con un episódico retroceso en la década de los cincuenta. Pese a la continuidad de esa tendencia ascendente, el período de más rápido crecimiento de esta dimensión de la desigualdad se registra en el período previo a la década de los cincuenta.

- Por último, como consecuencia de las tendencias descritas, se altera el peso de los dos componentes de la desigualdad en la resultante agregada. A comienzos del período eran los niveles de desigualdad en el interior de las economías los que determinaban, en mayor medida, la desigualdad a escala

internacional; en la actualidad, sin embargo, es la desigualdad entre los países la fuente básica de la desigualdad agregada. El mundo es, pues, más desigual, porque se ha incrementado la diferencia entre los niveles de renta per cápita de los países.

GRÁFICO 2 : EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD



Fuente: Bourguignon y Morrison (1999).

Conocida la evolución de la desigualdad, conviene detenerse a considerar su eventual vínculo con el proceso de globalización. Para trazar semejante relación conviene reparar en las características del período analizado desde la perspectiva de la integración internacional, siendo muy clarificadores al respecto los trabajos de Pritchett (1997), Williamson (1999), Lindert y Williamson (2001), O'Rourke y Williamson (1999) o O'Rourke (2001). En concreto, a lo largo del periodo considerado (1820-1992) es posible distinguir tres períodos distintos: una primera etapa (1820-1910) de intensa apertura de las economías a las transacciones internacionales, en la que se reducen los obstáculos al comercio, especialmente en virtud de la reducción de los costes de transportes, y se intensifican los movimientos de factores, tanto del capital como, especialmente, de mano de obra. Una segunda etapa (1910-1950) de retroceso manifiesto en los niveles de integración internacional, en virtud del reforzamiento de las barreras al comercio, de la disolución del orden monetario previo y de la retracción de los movimientos internacionales de factores. Y, finalmente, una tercera etapa (1950-1992) en que se avanza de nuevo en el proceso de globalización, se incrementan los volúmenes de comercio, a través de una importante reducción de aranceles, y se intensifica el movimiento internacional de factores, en especial del capital.

La comparación entre la secuencia descrita y la evolución de los niveles de desigualdad antes analizados no permite establecer una relación directa



entre ambos fenómenos (Lindert y Williamson, 2001). La desigualdad intra-países crece en la primera etapa globalizadora y se reduce en el periodo intermedio, de retroceso globalizador, lo cual pareciera sugerir una conexión entre ambos fenómenos; pero semejante conclusión no se corresponde con la relativa estabilidad de los niveles de desigualdad a lo largo del último periodo de más intensa globalización. Conviene advertir que tal resultado no supone admitir que la globalización no tenga efecto alguno sobre la distribución de la renta en el interior de los países, sino que no existe una relación única, que se exprese en forma de una tendencia definida. Es decir, el efecto varía de acuerdo con las condiciones de los países, en especial con la composición factorial de su especialización productiva, de modo que el impacto agregado de los diversos países se compensa. Por su parte, la desigualdad inter-países crece en la primera etapa de la globalización, pero sigue elevándose en la etapa intermedia de retroceso de la globalización; y, al contrario, desacelera su ascensión en la segunda etapa globalizadora. No cabe, por tanto, establecer relación lineal alguna entre globalización y desigualdad, cualquiera que sea la perspectiva que se considere.

Del recorrido realizado se pueden extraer, de forma sumaria, las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, la globalización genera cambios en la desigualdad en el interior de los países, pero el signo de esos cambios difiere según los casos. Es en los países con mayor intensidad de mano de obra donde la integración internacional acentúa las tendencias hacia una creciente igualdad; mientras que, por el contrario, la integración internacional ha podido incrementar la desigualdad en aquellos países especializados en recursos naturales.

- En segundo lugar, la tendencia histórica confirma el crecimiento continuado de la desigualdad entre países, pero no cabe atribuir su causa, de forma exclusiva, a la globalización. Un resultado que se confirma al observar que la desigualdad crece incluso en los periodos de retroceso en los niveles de integración internacional.

- Por último, la globalización ha podido facilitar la convergencia parcial entre países, pero no ha corregido sino, al contrario, amplificado la exclusión. Si la primera tendencia ha podido reducir los niveles de desigualdad, al aproximar la situación de países con parámetros básicos semejantes -los llamados clubes de convergencia-, la segunda ha tendido a incrementar la desigualdad agregada del sistema internacional, al amplificar la distancia entre los extremos del arco de la distribución de la renta a escala internacional.

Aún cuando queden mucho aspectos por estudiar, el análisis realizado es suficiente para concluir que no cabe confiar en que el mercado reduzca los niveles de desigualdad existentes a escala internacional. Más bien, la evidencia histórica revela que el proceso de progresiva consolidación del mercado internacional ha tendido a ensanchar el arco de la distribución de la renta, acentuando la distancia entre los más ricos y los más pobres. Una conclusión

que confirma la necesidad de recurrir a resortes de acción pública que tiendan a corregir los niveles de desigualdad vigentes: la ayuda al desarrollo constituye uno de esos resortes necesarios para promover la equidad.

2. 3.- GOBERNABILIDAD INTERNACIONAL: LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES

El proceso de globalización ha tenido otra consecuencia relevante desde la perspectiva internacional, ya que ha puesto en evidencia la asimetría existente entre los niveles de integración efectivamente alcanzados entre mercados y países por encima de las fronteras y el limitado marco normativo y regulador que existe a escala internacional para gobernar semejante proceso. Esta asimetría está en la base del incrementado nivel de riesgo e inestabilidad que caracteriza al sistema internacional; al tiempo que constituye un obstáculo para el más pleno aprovechamiento de las posibilidades que brinda la creciente integración internacional. La mayor interdependencia entre países acentúa los efectos indirectos –las llamadas externalidades- de carácter transnacional: efectos, que, sin embargo, no son integrados en los procesos de decisión de quien los genera. Para corregir esta ineficiencia del mercado es necesario fortalecer el marco regulador internacional, sea para el más pleno aprovechamiento de las interdependencias -externalidades positivas-, sea para su prevención -externalidades negativas-. Tal es lo que sucede en el seno de las economías nacionales, encargándose el sector público de acometer la tarea de regulación necesaria para preservar las condiciones de eficiencia y los niveles de equidad que se consideran socialmente aceptables: el problema es que no existe un marco adecuado para desarrollar similar labor a escala internacional.

Un tipo particular de externalidad es la que se produce en el caso de los bienes públicos; es decir, aquellos que, una vez producidos, generan beneficios para todos en una forma no limitada (de manera equivalente, aunque inversa, cabría hablar de “males públicos”). Caracterizan a estos bienes dos rasgos que los diferencian de aquellos objeto de transacción comercial (cuadro 2): se trata de bienes no excluibles, lo que significa que no hay fácil modo de determinar la compensación requerida para acceder a su titularidad; y de bienes de beneficios no rivales, lo que expresa que su consumo por parte de un agente no limita las posibilidades de disfrute por parte de otros. 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. Más bien, lo que se genera es un incentivo para el comportamiento oportunista: cada consumidor espera poder beneficiarse del esfuerzo de los demás, generando como resultado una subproducción del bien respecto del que sería socialmente deseable. Por este motivo, la asignación de los bienes públicos no pueden dejarse al funcionamiento espontáneo del mercado, requiriendo alianzas, acuerdos o compromisos que permitan coordinar las contribuciones a través de un esfuerzo concertado.



CUADRO 2.- CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES EN FUNCIÓN DE SUS CARACTERÍSTICAS

	Rival	No rival
Excluable	Bienes privados	Bienes de red Bienes de club
No excluable	Bienes sujetos a congestión Bienes parcialmente comunes	Bienes públicos puros

En la realidad económica, es limitada la gama de bienes que se consideren enteramente públicos: más generalizado es el caso de bienes parcialmente públicos -o bienes públicos impuros-, que son aquellos que son ni totalmente excluibles ni totalmente rivales. Por ejemplo, en el caso de que los costes de exclusión no sean muy elevados, es posible asociar a su consumo una tarifa, que otorga a los financiadores un privilegio de acceso al bien, en condiciones de no rivalidad: es el caso de los bienes de club y de los bienes de red; existen bienes que aun cuando son no excluibles, su consumo tiene cierto grado de rivalidad, al verse afectado el disfrute de un agente por el nivel de consumo de los demás: son los bienes sujetos a congestión; o, en fin, hay bienes que se generan como consecuencia indirecta de la producción de otro bien, de modo que es difícil deslindar los mercados de cada uno de ellos: se trata de bienes conjuntos, que deben gestionarse de manera agregada.

Si los rasgos anteriores permiten una cierta diferenciación en la naturaleza de los bienes, similar ejercicio clasificador puede realizarse atendiendo al ámbito de cobertura de los beneficios que se deriva de su consumo, distinguiendo entre bienes públicos nacionales, regionales y globales (cuadro 3). La combinación de estos dos criterios -naturaleza de los bienes y ámbito de cobertura de sus beneficios- da lugar a una clasificación útil a los efectos de pensar el marco institucional más adecuado para su gestión (Alonso, 2000b).

CUADRO 3.- CLASIFICACIÓN DE ALGUNOS BIENES PÚBLICO

Ámbito	Público puro	Público impuro	Club	Producto conjunto
Nacional	Defensa Justicia	Redes de transporte	Redes comunicación Sistema Irrigación	Protección civil Educación
Regional	Enfermedades comunes Prevención catástrofes Gestión del agua	Immunización Prevención lluvia ácida Regulación cuencas fluviales	Sistemas información Mercados comunes	Prevención conflictos Asistencia técnica
Global	Cambio climático Defender biodiversidad Prevenir deforestación Seguridad financiera Gestión de océanos	Control del crimen Gestión pesquerías Normas biogenética	Corredores aéreos Orbitas geoestacionarias Internet	Protección forestal Lucha contra la pobreza

Pues bien, el proceso de globalización en curso amplifica el espacio correspondiente a los bienes (y males) públicos globales, haciendo más necesario que antaño la generación del marco normativo e institucional necesario

para su gestión. Al fin, la garantía de provisión de los bienes públicos es una de las tareas tradicionalmente encargadas a las instituciones representativas de la sociedad. Si bien, en este caso, el marco en el que se definen los bienes públicos –y, por tanto, su gestión– necesariamente excede al propio de los Estados nacionales, reclamando un multilateralismo más activo.

El recorrido realizado resulta de interés, porque la provisión de una parte importante de los bienes públicos globales aparece condicionada a alcanzar logros efectivos en materia de equidad internacional. De hecho, la superación de la pobreza extrema presenta, al menos de forma parcial, los rasgos propios de un bien público impuro, un bien de producción conjunta. En gran medida, porque la pobreza es fuente de otra serie de problemas que afectan a la capacidad de gobierno del sistema internacional, a su estabilidad y posibilidad de progreso. Fenómenos como el deterioro ambiental, la presión sobre unos recursos escasos o vulnerables por parte de una población creciente, las tensiones migratorias, la extensión de las enfermedades para las que existe prevención o tratamiento, la inseguridad internacional asociada al narcotráfico y al terrorismo, las crisis humanitarias recurrentes o, en fin, los conflictos bélicos regionales, aun cuando no sean consecuencia exclusiva de la pobreza, están alimentados por la penuria en la que vive buena parte de la población del mundo en desarrollo.

Son todos ellos problemas que afectan al conjunto de la comunidad internacional; y cuya solución excede a las posibilidades de cualquier país en solitario –por poderoso que sea–, requiriendo de una acción concertada de la comunidad internacional dirigida a modificar las causas profundas de muchos de estos males, que están enraizados en el subdesarrollo y en la pobreza. Se encuentra así una nueva perspectiva de justificación de la ayuda, vinculada a su naturaleza como instrumento al servicio de la gobernabilidad global. La ayuda, por tanto, como un mecanismo más en la gestión de los bienes públicos globales.

2.3.- GLOBALIZACIÓN Y NUEVO MARCO NORMATIVO

Acorde con el efecto que la pobreza extrema tiene en la gobernabilidad global, la comunidad internacional, a instancias de las Naciones Unidas, puso en marcha una dinámica de Conferencias y Cumbres internacionales en la que, de modo concertado, se procedió al análisis de los principales aspectos que plantea el desarrollo a nivel mundial. Así, a lo largo de la última década se celebraron, entre otras, la Conferencia de Jomtien (1990) y Dakar (2000) sobre desarrollo y educación, la de Nueva York (1990) sobre la infancia, la de Río de Janeiro (1992) sobre desarrollo y medio ambiente, la de Viena (1993) sobre los derechos humanos, la de El Cairo (1994) sobre población y desarrollo, la de Copenhague (1995) sobre desarrollo social, la de Beijing (1995) sobre la mujer, la Segunda Conferencia sobre asentamiento humanos de Estambul (1996) o la Cumbre sobre alimentación de Roma (1996). A través



de estas Conferencias se fue conformando un marco doctrinal acaso impreciso, pero notablemente útil desde el que abordar los problemas del desarrollo, dando origen a un cuerpo de compromisos consensuados, de diverso alcance y nivel de precisión.

Acaso la expresión más clara de este compromiso compartido se alcanzó en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, celebrada en Viena, en 1993, donde se definió la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las personas, incluyendo el derecho al desarrollo como un componente inalienable e intrínseco a la naturaleza humana. Se reafirma así el contenido básico de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986, que inspiraría más tarde alguna de las conclusiones de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague. Se amplía de este modo el ámbito de los derechos humanos, definiéndose en correspondencia la extrema pobreza y la exclusión social como “una violación de la dignidad humana”.

De este modo se fue conformando –y es un resultado más de la globalización- una suerte de carta de ciudadanía global. La superación de la pobreza y el derecho al desarrollo forman parte de este cuadro de derechos intrínsecos de todos los seres humanos. En correspondencia, la promoción de este derecho no debiera concebirse como una acción graciosa y discrecional, sino como una obligación internacional, que a todos los países y pueblos compete, según se deriva del marco de derechos humanos acordado. La ayuda al desarrollo remite a ese sistema de derechos y obligaciones internacionalmente convenido.

Ahora bien, el nuevo marco global en el que se definen tanto los problemas que se derivan del subdesarrollo como los derechos que asisten a las personas choca con el carácter preferentemente bilateral -y discrecional- que ha venido caracterizando a la acción internacional en este campo. El sistema de ayuda al desarrollo nació en un mundo de naciones, como una parte de la política bilateral de los Estados industriales, que son los que libremente deciden la cantidad, composición y orientación de los recursos asignados. Este rasgo del sistema de ayuda genera numerosos problemas, relacionados con la excesiva presencia de los intereses del donante en las acciones de ayuda, con la falta de coordinación entre los diversos actores y con el estímulo adverso a un mayor compromiso financiero de los gobiernos (Alonso, 1999). Pero, más allá de estos problemas, existe una inadecuación básica entre el rango de los problemas que se quieren afrontar (crecientemente global) y la naturaleza de la respuesta que se ofrece (preferentemente bilateral): una inadecuación que es fuente de disfuncionalidades e ineficacia. Si se quiere que la cooperación al desarrollo se acomode a los nuevos retos que impone el momento es necesario avanzar hacia una conformación crecientemente multilateral del sistema, entendiendo la ayuda, cada vez más, como un instrumento al servicio de la gobernabilidad global.

3.- CAMBIOS EN LA DOCTRINA DEL DESARROLLO

Un segundo factor de cambio en la justificación de la ayuda se relaciona con la importante alteración habida, en las dos últimas décadas, en la teoría del desarrollo. Los cambios afectan a muy diversos ámbitos, dando origen a lo que con toda propiedad cabría denominar como una *nueva visión del desarrollo*. Semejante cambio ha tenido sus consecuencias sobre la política de ayuda, no en vano ésta última es tributaria de las concepciones que es cada momento rijan acerca del proceso de desarrollo. Semejante cambio ha tenido una consecuencia sobre la política de ayuda; no en vano ésta última es tributaria de las concepciones que en cada momento rijan acerca del proceso de desarrollo. Aún cuando no sea posible detenerse en todos sus detalles, merece la pena aludir a los cambios habidos, ya que sobre ellos se erige una nueva forma de entender la ayuda al desarrollo. En concreto, se distinguirá entre los cambios habidos en la concepción del desarrollo y los asociados con la definición de las estrategias resultantes.

3.1.- ASPECTOS RELACIONADOS CON LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO

Un primer grupo de alteraciones se produce en el ámbito doctrinal, afectando a la concepción misma de lo que se entiende por desarrollo (cuadro 4). A finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta, cuando se instituye la política internacional de ayuda, la concepción que reina acerca del desarrollo es de tono predominantemente economicista: en esencia, se entiende el desarrollo como un proceso de ampliación progresiva de capacidades productivas. Se acepta que tal proceso comporta cambios significativos en la estructura productiva y social y en el marco institucional de los países, acorde con las pautas de su progresiva modernización, pero se considera que tales cambios tienen una base predominantemente económica. Aun cuando se aceptasen otras dimensiones implicadas en la caracterización del subdesarrollo -desigualdad social, debilidad institucional, elevado grado de ruralización, altos índices de natalidad y mortalidad, baja esperanza de vida o bajo nivel de escolarización, por ejemplo-, éstas se consideraban más síntomas que factores explicativos del fenómeno considerado. La dimensión clave en la que se dirimía el problema del subdesarrollo era de naturaleza predominantemente económica.

CUADRO 4: CAMBIOS EN LA TEORÍA DEL DESARROLLO: ASPECTOS RELACIONADOS CON LA FUNDAMENTACIÓN

Ámbito	Concepción pretérita	Nueva visión del desarrollo
<i>Concepción</i>	Desarrollo como ampliación de capacidades productivas.	Desarrollo como ampliación de capacidades y opciones de las personas.
<i>Justificación</i>	El desarrollo se asocia a una ampliación de los niveles de eficiencia y de bienestar material.	El desarrollo se asocia al ejercicio efectivo de los derechos humanos civiles, políticos, sociales y culturales.
<i>Naturaleza</i>	Estado diferenciado: países desarrollados frente a subdesarrollados.	Proceso continuado de realización.
<i>Dimensiones</i>	La dimensión económica como elemento central del desarrollo.	Visión plural en la que se incluye: <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico • Equidad social • Democracia y participación social • Sostenibilidad ambiental • Interculturalidad



Esta concepción economicista tuvo serias implicaciones sobre la forma de entender los procesos de desarrollo, por cuanto legitimó la subordinación de otro tipo de propósitos -como los asociados con la equidad social- al logro de la mayor tasa de crecimiento económico posible. Se justificó así una concepción ahistórica del desarrollo, poco sensible a las peculiares condiciones sociales, culturales e institucionales de los países afectados; y se formuló una terapia uniforme, basada en la mimética traslación de la experiencia vivida por los países ricos, que hacía descansar el proceso de cambio social en una sobrevalorada capacidad transformadora de la dimensión económica. El crecimiento pasaba a ser, de esta forma, no sólo una condición necesaria, sino, acaso, suficiente para promover un genuino proceso de desarrollo. Aunque tal proceso comportase otro tipo de transformaciones sociales, se pensaba que éstas serían, en buena medida, inducidas por el cambio económico, auténtico promotor del proceso de transformación social.

Un cambio notable en esta concepción del desarrollo tuvo lugar a comienzos de los años noventa con la consolidación del concepto de desarrollo humano, finalmente acuñado por el PNUD, aunque con claros antecedentes en corrientes previas del enfoque de necesidades básicas. A través de esta concepción del desarrollo humano se pretendió desplazar el protagonismo de la dimensión material -ampliación de las capacidades productivas-, para convertir al ser humano, con sus potencialidades y múltiples dimensiones -ampliación de las capacidades humanas-, en protagonista y destinatario último del proceso de desarrollo. En consecuencia, se pasó a caracterizar el desarrollo como el proceso de *ampliación progresiva de las oportunidades y capacidades de las personas*, individual y colectivamente.

Esta radical modificación en la concepción del desarrollo tuvo implicaciones en muy diversos ámbitos. En primer lugar, en la justificación misma del desarrollo como proyecto social. En el pasado, tal justificación descansaba en razones de eficiencia social agregada: en definitiva, se consideraba que cuanto mayor fuera el nivel de desarrollo de un país, más elevado sería el bienestar al que podría acceder su población. Así pues, era la búsqueda de crecientes niveles de bienestar -preferentemente, material- lo que justificaba el esfuerzo social en la promoción del desarrollo. Hoy, sin abandonar semejante justificación, se entiende que el desarrollo es, sobre todo, un modo de ampliar la libertad efectiva de las personas y, por tanto, una vía para consolidar sus derechos. A través del desarrollo se amplían los escenarios de opción futura de los pueblos, que se convierten en crecientes protagonistas de su historia. De un modo muy gráfico, el Nóbel A. Sen alude a esta visión cuando elige como título de su último libro *Desarrollo como libertad*.

La concepción señalada tiene otra implicación notable acerca de la naturaleza del proceso: el desarrollo deja de ser un estadio al que accede un determinado grupo de países privilegiados, para convertirse en una senda de progresión infinita en cuyo tránsito se encuentran todos los pueblos del mundo.

La dicotomía desarrollo/subdesarrollo deja de tener sentido (más allá del recurso clasificatorio), para abrirse paso una concepción que considera que todos los países están en una senda de progresivo desarrollo. La meta es móvil, porque el proceso de ampliación de las capacidades humanas no tiene límites; y ningún país puede considerarse en puridad como desarrollado, sino acaso en progresivo tránsito hacia niveles crecientes de desarrollo. De ahí que tenga relevancia establecer el marco normativo al que remite ese proceso de progresiva realización.

Pues bien, un último aspecto relevante de los cambios mencionados se relaciona con las dimensiones implicadas en semejante marco normativo. En correspondencia con la creciente transdisciplinariedad de los estudios sobre el desarrollo, aquel enfoque predominantemente economicista del pasado se vio desplazado por una concepción más compleja y multidimensional del fenómeno estudiado. En definitiva, se parte de la evidencia de que una sociedad es una realidad compleja; y que el subdesarrollo es una categoría social y no meramente económica. En consecuencia, se considera que el proceso de desarrollo, para que sea genuino, debe integrar, con voluntad transformadora, el conjunto de las dimensiones que conforman la estructura social de un país.

Una consideración suficientemente integradora del cambio social obliga, cuando menos, a considerar las siguientes cinco dimensiones básicas en el proceso de desarrollo:

- *Crecimiento económico socialmente equilibrado*, pues si bien es cierto que no basta con que exista crecimiento para suponer que se está en presencia de un proceso genuino de desarrollo, no es menos cierto que no cabe un proceso sostenido de desarrollo si no se sustenta sobre una dinámica continuada de ampliación de las capacidades productivas de los pueblos.
- *Promoción de la equidad social*, ya que para que exista desarrollo es necesario que todos los sectores de la sociedad, incluidos sus colectivos más vulnerables o marginados, sean beneficiarios de los frutos del progreso. La lucha contra la pobreza y por la equidad de género forman parte de esta dimensión de la equidad social.
- *Respeto a la sostenibilidad ambiental*, ya que el desarrollo no es sostenible si se basa en una utilización degradante del entorno: tal comportamiento constituiría un atentado contra un esencial principio de equidad intergeneracional.
- *Defensa de los derechos humanos, la democracia y la participación social*, porque no cabe ampliar las capacidades humanas si se excluye a las personas de los procesos de decisión en todo aquello que les afecta, si se les margina o excluye de las instituciones o si se les limita sus derechos como ciudadanos. El objetivo del desarrollo debe conducir a una creciente participación social, al objeto de que los pueblos se apropien de sus propios procesos de cambio: un propósito que es incompatible con la presencia de la opresión política o de género.



- *Respeto al diálogo cultural*, porque no es posible asentar un proceso de desarrollo sobre la base de la negación de las formas culturales sobre las que cada pueblo se constituye. El respeto a la diversidad cultural, la promoción de la libertad creativa y el reconocimiento de las raíces propias de cada pueblo debe ser una de las dimensiones obligadas del desarrollo.

Todas estas dimensiones son necesarias a un proceso de desarrollo en su pleno sentido. Y, al contrario, la desconsideración de cualquiera de estas dimensiones da lugar a procesos atrofiados, a dinámicas sociales truncadas, a estrategias imperfectamente realizadas de desarrollo.

3.2.- ASPECTOS FUNCIONALES Y OPERATIVOS

Los cambios habidos en la teoría del desarrollo se manifiestan también en el ámbito de las estrategias y políticas a aplicar. En concreto, las modificaciones más importantes en este ámbito se refieren a la identificación de las variables más relevantes, a la consideración de los actores sociales encargados de protagonizar el cambio y al contenido de las políticas aplicar (cuadro 5).

CUADRO 5: CAMBIOS EN LA TEORÍA DEL DESARROLLO: ASPECTOS FUNCIONALES Y OPERATIVOS		
Ambito	Concepción pretérita	Nueva visión del desarrollo
<i>Variables relevantes</i>	Capital físico (ahorro-inversión)	Visión plural del capital <ul style="list-style-type: none"> • Capital físico • Capital humano • Capital social • Capital natural
<i>Actores</i>	Protagonismo del Estado	Coprotagonismo de: <ul style="list-style-type: none"> • Estado • Sector Privado • Sociedad Civil
<i>Políticas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Intervencionismo estatal • Reserva frente al mercado • Voluntarismo social 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad macro como requisito • Inserción internacional (gobernada) • Espacio para el funcionamiento de mercados • Fortalecimiento institucional • Cohesión social

Buena parte de los modelos dinámicos de los años cincuenta y primeros sesenta identifican al ahorro y a la inversión como los principales factores explicativos del crecimiento. Tal es la conclusión a la que apunta la propuesta teórica de Harrod, que dio fundamento a buena parte de los modelos cuantitativos sobre la ayuda. Pero también desde otras perspectivas doctrinales más cercanas a la teoría del desarrollo, se secundó aquella proposición básica: las posiciones de Lewis, Nurkse, Rosenstein-Rodan o Rostow, todos ellos relevantes analistas del desarrollo, confirmaron el papel crucial que la inversión tenía en la promoción del proceso de crecimiento y cambio social. La ayuda internacional podía contribuir a esa tarea, proporcionando, en condiciones de coste ventajosas, parte de aquellos recursos financieros -ahorro externo, en suma- que las economías en desarrollo precisaban.

Propuestas teóricas posteriores revelaron que los obstáculos al crecimiento en los países en desarrollo no sólo provienen de sus bajas tasas de ahorro, sino también de las dificultades que tienen para proveerse de las divisas necesarias para crecer. El progreso de las importaciones que el crecimiento provoca no siempre puede ser acompañado por una dinámica similar por el lado de las exportaciones, que suelen gravitar sobre productos primarios poco competitivos. Como consecuencia, se genera un desequilibrio exterior que impone una severa restricción a las posibilidades de crecimiento sostenido de la economía. De acuerdo con este modelo, inicialmente propuesto por Chenery y Strout, a la ayuda internacional se le encomienda la tarea de cubrir esas dos brechas a las que se enfrentan los países en desarrollo: la que surge entre la tasa de acumulación requerida y la tasa de ahorro disponible, por una parte; y la que tiene como base la diferencia existente entre la capacidad de generación de divisas de las exportaciones respecto a las que demanda la acción importadora que impone el crecimiento.

Esta visión del crecimiento fue progresivamente cuestionada por excesivamente simple y lineal a medida que se avanzó en la década de los sesenta. A ello contribuyó la creciente implantación de un enfoque neoclásico, más flexible en sus supuestos y con capacidad para inspirar una importante línea de investigación empírica acerca de los factores explicativos del crecimiento. Los resultados de estas investigaciones -Solow, Denison o Kendrick, entre otros- pusieron en evidencia que el papel de la acumulación de capital era relativamente menor en la promoción del crecimiento; que, no obstante, encontraba en el progreso tecnológico -la productividad total de los factores- la variable explicativa de mayor relevancia. No obstante, el modelo no integraba dentro de su construcción analítica el comportamiento de esta variable.

A partir de comienzos de los años ochenta se produce una importante renovación en este cuerpo de doctrina, dando origen a lo que se llamará la nueva teoría del crecimiento. Gran parte de este esfuerzo de renovación pasa por admitir la presencia de un factor de producción capaz de ser acumulado a lo largo del proceso de crecimiento y que contribuya a la expansión del producto sin estar sometido a rendimientos decrecientes. Esta posibilidad se atribuye a factores, como el conocimiento, con capacidad para generar economías externas, para ser fuente de ventaja monopolista o para promover una dinámica acumulativa. De este modo, al concepto de capital físico, variable central en las explicaciones tradicionales del crecimiento económico, se fueron añadiendo los términos de capital humano, que expresa los niveles de formación y capacitación de las personas, de capital natural, asociado al patrimonio de recursos aportado por la naturaleza, y de capital social, que alude a los niveles de confianza social, al grado de asociacionismo, a la conciencia cívica y a los valores culturales dominantes en la sociedad. Junto a ello, hoy se insiste más que antaño en el papel crucial que para el progreso económico tiene la existencia de un marco institucional y normativo adecuado, al tiempo que



se reclama como condición de desarrollo el establecimiento de una situación efectiva de buen gobierno. Se abre espacio así a factores intangibles relacionados con las instituciones, los saberes, las normas y los valores colectivos en la explicación del progreso.

Ahora bien, el cambio no sólo afecta a las variables que se identifican como más relevantes en la explicación del desarrollo, sino también a la función que se atribuye a los agentes sociales en dicho proceso de cambio. La teoría tradicional otorga al Estado un papel protagonista en la promoción del desarrollo: es el responsable básico de poner en marcha la dinámica inversora, ya sea interviniendo directamente en el proceso productivo -a través de empresas de capital público-, ya incidiendo indirectamente en los mercados a través de una densa trama reguladora. La visión tradicional del desarrollo aparece así asociada a la defensa de un Estado paternalista, con una vocación fuertemente intervencionista y, en algunos casos, proteccionista. En el fondo de esta visión subyace una desconfianza hacia la capacidad que tiene la iniciativa privada para protagonizar los procesos de inversión y cambio económico en un país en desarrollo; al tiempo que se mantiene un notable escepticismo acerca de la capacidad del mercado para operar con eficacia, transmitiendo los estímulos correspondientes a los agentes económicos. Por ambas razones, el Estado debía asumir la responsabilidad básica en la promoción del desarrollo.

La experiencia internacional demuestra que la desconfianza hacia la capacidad de iniciativa del sector privado no estaba debidamente fundamentada: incluso en los países de más bajo nivel de renta, el sector privado -especialmente de la pequeña empresa- se configura como uno de los componentes sociales más dinámicos del mundo en desarrollo. Al tiempo, se observó que si el mercado en su función asignativa tenía fallos, el Estado no estaba libre de ellos: es más, su excesiva intervención en la vida económica era fuente de potenciales ineficiencias, que afectaban a las condiciones de coste y competitividad del conjunto de la economía, generando Estados hipertrofiados, con problemas de financiación recurrentes, mercados distorsionados por una excesiva y arbitraria regulación y economías alejadas de las condiciones de competencia internacional.

En la actualidad, sin embargo se tiene una visión más equilibrada del papel que los agentes público y privado desempeñan en el proceso de desarrollo. Se reconoce que al Estado le cabe una función crucial en la prestación de bienes públicos, en la configuración del marco normativo en el que operan los agentes y en la determinación de la política necesaria para favorecer la equidad, la estabilidad y el crecimiento. Pero, se considera también determinante la acción del sector privado, transformando las iniciativas creativas en proyectos empresariales. Al sector privado le corresponde el protagonismo en la tarea de generar tejido productivo, a través de su acción inversora, creando renta y empleo. Sin el concurso de ambos agentes, con una acción mutua-

mente reforzante, es difícil concebir un proceso de desarrollo vigoroso y sostenido en el tiempo.

Y si hoy rige una concepción más equilibrada entre el papel de ambos agentes económicos, también se considera imprescindible función que le cabe a la sociedad civil en el proceso de desarrollo. A través de las organizaciones que median entre el Estado y el ciudadano, se articula y fortalece el tejido social, permitiendo una más plena, integradora y activa participación del conjunto de la sociedad en los procesos de cambio que el desarrollo comporta. Disponer de una sólida sociedad civil es una garantía para la sostenibilidad de la democracia; y un requisito para hacer que el proceso de desarrollo tome al ser humano como destinatario y protagonista de sus logros.

Así pues, si los tres actores -Estado, sector privado y sociedad civil- son co-protagonistas del proceso de desarrollo, la ayuda debe concebirse de una manera más abierta y compleja, capaz de integrar a los tres en su acción de estímulo y apoyo al proceso de cambio. Ya no cabe entender la ayuda como una merca política pública, responsabilidad exclusiva del Estado, sino como una acción en la que se integran el conjunto de los agentes sociales -del país donante y del país beneficiario- en un esfuerzo compartido por promover el desarrollo.

Por último, también se ha producido un cambio en la caracterización de las políticas promotoras del desarrollo. Aun cuando resulte una simplificación un tanto forzada, la política económica en el pasado venía teñida por su inclinación favorable al activismo estatal, por sus recelos frente a las capacidades asignativas del mercado, por su desconfianza respecto a los beneficios del comercio internacional y por su inclinación hacia la acción social programada a través de la planificación del desarrollo. Estas posiciones, no obstante, han sufrido una perceptible modificación en los últimos años. Hoy se asume de forma más generalizada que el mercado constituye un poderoso mecanismo de asignación, compatible con la acción pública en aquellos ámbitos en los que el mercado no es eficiente; que la defensa de la industria nacional debe hacerse compatible con el objetivo de una creciente inserción de la economía en los escenarios internacionales; y que la promoción de las capacidades nacionales de desarrollo debe hacerse compatible con la preservación de los equilibrios macroeconómicos básicos. Así pues, el logro de un cierto equilibrio entre la presencia pública y privada, la obligada apertura internacional, especialmente en el ámbito comercial, y la preservación de la estabilidad macroeconómica parecen recomendaciones en las que existe hoy un amplio nivel de coincidencia en buena parte de la doctrina.

Al tiempo que se corrigen anteriores perspectivas, nuevos temas se manifiestan como cruciales para una estrategia de desarrollo con éxito. Entre ellos, tres parecen de especial relevancia: la promoción de los procesos formativos, el logro de un cierto nivel de equidad social y el desarrollo de un marco institucional adecuado. Se trata de tres aspectos, por lo demás, íntimamente rela-



cionados. La educación y la capacitación de las personas no sólo constituye un derecho, sino también una de las vías más eficaces para promover el crecimiento y la equidad social; a su vez, es difícil que esos objetivos se consigan si no se dispone de un marco institucional adecuado para la gestión del conflicto; y, en fin, dicho marco institucional será frágil si no se asienta sobre niveles suficientes de cohesión social.

4.- LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Un último ámbito que incide sobre la política de cooperación al desarrollo es el que se relaciona con la evaluación agregada de la ayuda. Los estudios sobre esta materia han tendido a promover un cierto escepticismo entre políticos y académicos acerca de la eficacia de la ayuda: sus estimaciones parecían confirmar la existencia de relaciones débiles, cuando no ambiguas, entre los recursos recibidos y los objetivos de desarrollo del receptor. La cuidadosa revisión de esta literatura no parece avalar una opinión totalmente negativa acerca del impacto de la ayuda, pero ello no impide que prevalezca una cierta desconfianza acerca de la efectiva capacidad transformadora de este instrumento (Hansen y Tarp, 1999). Para discutir este aspecto se revisarán muy sucintamente los antecedentes, para centrar la atención, posteriormente, en los últimos estudios sobre la materia².

4.1.- LA EFICACIA DE LA AYUDA: ANTECEDENTES

En la revisión de los estudios sobre la eficacia de la ayuda, es posible distinguir cuatro etapas diferenciadas. En la *primera etapa* domina una imagen complaciente de la ayuda: su impacto positivo sobre el crecimiento del receptor se considera un ámbito no problemático. Se supone que la inyección de recursos financieros en términos concesionales necesariamente debía comportar un efecto beneficioso sobre unas economías siempre necesitadas de capital. Autores como Nurkse o Rosenstein-Rodan habían insistido en el papel clave que la limitada capacidad de ahorro tenía en la circularidad de factores paralizantes que alimentan el subdesarrollo: a través de la ayuda podía aportarse el capital requerido para romper esa circularidad viciosa y poner en marcha una senda de crecimiento. Los recursos de la ayuda se consideraban, por tanto, plenamente complementarios a los recursos nacionales disponibles para financiar la inversión. La estimación realizada por Rosenstein-Rodan (1961) sobre la aportación de recursos necesaria para poner en marcha una dinámica de crecimiento sostenido en los países en desarrollo es un buen exponente de la visión optimista que caracterizó esta primera etapa.

Esta imagen quedó puesta en entredicho a comienzos de la década de los setenta, cuando tanto desde posiciones liberales (Bauer o Friedman)

² Un mayor desarrollo de estos aspectos pueden encontrarse, entre otros, en Alonso (1999b).

como desde posiciones radicales (entre otros, los dependentistas) se cuestiona la eficacia de la ayuda. Aun cuando las posiciones no son enteramente coincidentes, ambas corrientes comparten sus dudas acerca de la real utilización de los recursos de la ayuda: se asienta de este modo la idea de *fungibilidad*, tempranamente enunciada por Singer, que alude al efecto de desviación del esfuerzo nacional que motiva la ayuda. Aunque el donante se esfuerce por precisar los ámbitos a los que se debe aplicar la ayuda, la recepción de recursos externos motiva una liberación de los recursos domésticos que se programaba dirigir a esa misma finalidad. En estos casos, la ayuda se comporta como sustitutiva (parcialmente sustitutiva, al menos) más que como complementaria de los recursos domésticos comprometidos por el beneficiario.

Uno de los primeros autores en exponer las consecuencias de la fungibilidad fue Griffin, quien sostuvo que una buena parte de los recursos recibidos a través de la ayuda pasaban a nutrir el consumo del país receptor, y no a fortalecer la inversión como teóricamente se argumentaba. Dicho de otro modo, la ayuda afectaba de forma negativa a la capacidad de ahorro doméstica. Griffin (1970) trató de documentar empíricamente sus posiciones mediante una regresión transversal, a partir de una muestra de 32 países, en la que el ahorro doméstico (en relación al PIB) se ponía en relación con el ahorro externo recibido (en relación, también al PIB). Los resultados de su estimación sugieren que de cada dólar de ayuda que se recibe, alrededor de 75 centavos va dirigido al consumo y los 25 restantes a engrosar la inversión.

El planteamiento de Griffin era, sin embargo, excesivamente simple como para resultar concluyente: descansaba en una identidad contable, sin apenas referencia a relaciones de comportamiento económico, y no contemplaba el impacto dinámico que la ayuda tiene sobre la renta de la economía beneficiaria –suponía que la elasticidad de la oferta de bienes y servicios a la entrada de recursos externos era cero, cosa que resulta poco plausible-. Pese a ello, su crítica tuvo un serio efecto sobre la comunidad académica, que trató de comprobar la validez de la relación discutida, abriendo así una segunda etapa en los estudios sobre la eficacia de la ayuda.

En esta *segunda etapa* dominan los trabajos que tratan de identificar la relación que existe entre la ayuda (a_t) y el ahorro nacional (s_t), ambos expresados habitualmente como proporción del PIB. Es decir, la relación que se estima es:

$$s_t = \alpha_0 + \alpha_1 a_t \quad (1)$$

interpretando que el signo de α_1 revelará el sentido del efecto de la ayuda sobre el ahorro.

Bajo la ecuación estimada subyace el marco de relaciones que se sugiere en la modelización del crecimiento debida a Harrod. Se supone que la tasa



de inversión (i) determina el crecimiento del PIB (y), condicionado por la relación capital-producto vigente en la economía (v). Es decir:

$$y_t = v \frac{I_t}{Y_t} = v i_t \quad (2)$$

Al tiempo, la inversión se nutre de distintas fuentes de financiación, entre las que se encuentran el ahorro doméstico, la ayuda al desarrollo y el resto de las fuentes de financiación externa (f). Es decir:

$$I_t = S_t + a_t + f_t \quad (3)$$

con lo cual se supone que el efecto que la ayuda tenga sobre el ahorro puede afectar a la capacidad inversora de la economía y , a través de ella, sobre el crecimiento.

Son representativos de esta generación de trabajos, además de las aportaciones iniciales de Griffin (1970) y Griffin y Enos (1970), los debidos a Gupta (1970 y 1975), Papanek (1973), Weisskopf (1972) o, más tardíamente, Singh (1985). Tomados en conjunto, tal como recuerdan Hansen y Tarp (1999), de los 24 ejercicios de regresión realizados, en 14 se obtiene un coeficiente negativo y en 10 uno que no resulta significativamente distinto de cero (cuadro 6, fila 1). Quiere esto decir que, acorde a los datos, la ayuda no amplifica el ahorro en una proporción equivalente a los recursos movilizados: la ayuda desplaza, al menos parcialmente, los recursos domésticos.

Ahora bien, para saber el efecto que este proceso tiene respecto a la inversión no basta con suponer la existencia de un coeficiente negativo ($\alpha_i < 0$): para inferir que la ayuda afecta negativamente a la inversión es necesario, como demuestra Newlyn (1973), que el coeficiente estimado sea inferior a -1 ³. Si se adopta este criterio más exigente, los resultados son notablemente más favorables (fila 2 del cuadro 6): de las veintidós estimaciones realizadas, sólo una detecta la existencia de una relación negativa, con un coeficiente inferior a la unidad; en 13 casos el coeficiente es no significativamente distinto de -1 ; y en ocho casos se encuentra por encima de ese valor. Estos resultados son suficientes para argumentar, frente a los más optimistas, que no toda la ayuda pasa a incrementar el ahorro disponible; pero también confirma, frente a los más pesimistas, que en la mayor parte de los casos la ayuda parece amplificar el total de los recursos de que se nutre la inversión en el país receptor.

³ Si se parte de la ecuación 3 y se supone que no existe otro recurso externo además de la ayuda, resultará que:

$$\frac{\partial I_t}{\partial a_t} = \frac{\partial S_t}{\partial a_t} + 1$$

CUADRO 6: BALANCE DE RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA

Variable	(-)	0	(+)	Total
Ahorro	14	10	0	24
Ahorro *	1	13	8	22
Inversión	0	1	15	16
Crecimiento	1	25	38	64

Fuente: Hansen y Tarp (1999)

(*) En este caso la hipótesis nula es ($\alpha = -1$)

A medida que se avanza en la década de los ochenta, se van haciendo más complejos los modelos en los que se inserta la ayuda. Se entra así en una *tercera etapa* en la que, entre otros avances, se registran los cuatro siguientes:

- En primer lugar, se accede a unas bases de datos más amplias y fiables, con mejor información tanto respecto a la ayuda como a otras variables relevantes.
- En segundo lugar, se adopta una modelización económica del crecimiento más compleja y flexible, incorporando supuestos compatibles con la propuesta teórica de Solow.
- En tercer lugar, se incorpora una mínima estructura temporal en las estimaciones, aceptando la presencia de retardos en las variables, un aspecto destacado por Mosley (1980).
- Por último, en esta etapa se comienza a considerar el problema de la posible endogeneidad de la ayuda, lo que condiciona el modo de estimación. En definitiva, se considera que no sólo la ayuda influye sobre los niveles de desarrollo de los receptores, sino también esos mismos niveles condicionan el proceso de la asignación de la ayuda, un aspecto destacado por Gupta e Islam (1983) y Mosley et al. (1987).

Al tiempo que se registran estos avances, se produce un cambio en la orientación de los estudios, más centralmente concernidos por investigar la relación directa entre ayuda e inversión o, en su caso, entre ayuda y crecimiento, sin necesidad detenerse en el papel intermedio del ahorro. En el primer caso (ayuda-inversión), la relación estimada se deriva, como sugiere Papanek (1972), de la identidad (3), que se transforma en una ecuación del tipo:

$$i_t = \beta_0 + \beta_1 s_t + \beta_2 a_t + \beta_3 f_t \quad (4)$$

Las investigaciones más representativas de esta etapa, buena parte de ellas elaboradas en la década de los ochenta, son las de Heller (1975), Dowling y Hiemenz (1982), Gupta e Islam (1983), Levy (1987 y 1988) o Mosley et al. (1987 y 1992). Una visión de conjunto de estas investigaciones arroja un resultado notablemente coincidente: de las dieciséis estimaciones realizadas, en 15 se encuentra un impacto positivo de la ayuda sobre la inver-



sión; y sólo en un caso, el impacto es no significativamente distinto de cero. Semejante resultado es conforme con las conclusiones obtenidas al estimar la relación entre la ayuda y el ahorro, proyectando una imagen bien alejada del tono pesimista que domina la literatura sobre esta materia.

Menos concluyentes son, sin embargo, los estudios que investigan la relación directa entre ayuda y crecimiento. Apenas existen estudios que otorguen un impacto negativo de la ayuda (solamente un caso), pero suponen una proporción importante (25 sobre 64) los que no detectan relación significativa alguna; en todo caso, el grupo más amplio es el de las investigaciones (38) que detectan un impacto positivo de la ayuda. Esta mayor indeterminación se confirma al reparar en los estudios más influyentes de esta tercera etapa. Y, así, al lado de investigaciones en las que se obtienen resultados positivos, como es el caso de la debida a Dowling y Hiemenz (1982), referida a un grupo de países asiáticos, o la de Levy (1988), al estudiar 22 países africanos, otras, como la elaborada por Mosley et al (1987) sobre una base amplia de más de cincuenta países en desarrollo, son incapaces de encontrar relación significativa alguna entre ayuda y crecimiento.

Como señalan Hansen y Tarp (1999), las conclusiones serían otras si se considerase con más detenimiento el fundamento de estos análisis. Pues, para concluir que la ayuda no tiene efecto sobre el crecimiento, habría que aceptar que cuando menos el ahorro doméstico sí tiene ese efecto. En caso contrario, si ninguna de las dos variables es significativa, habrá que convenir en que el modelo no capta adecuadamente la lógica de financiación del crecimiento. Pues bien, de las 25 investigaciones que atribuyen a la ayuda un coeficiente no significativamente distinto de cero, algo más de la mitad atribuyen al ahorro un coeficiente no distinto de cero, lo que permite cuestionar su validez. Así pues, la mayor parte de los estudios más sólidamente fundados parecen atribuir un efecto positivo a la ayuda; y entre aquellos que no detectan relación alguna, dominan los que tampoco aprecian impacto alguno asociado al ahorro, lo que hace dudar de su adecuada especificación.

En los años noventa se abre una *cuarta etapa* en los estudios sobre la eficacia de la ayuda. Entre los avances que se producen en esta etapa, cabría destacar los cuatro siguientes:

- En primer lugar, se mejoran notablemente las bases informativas, lo que permite incorporar series temporales en la estimación (y no sólo análisis transversales), a través del recurso a paneles de datos.
- En segundo lugar, el marco teórico desde el que se considera el efecto de la ayuda integra los nuevos supuestos que se derivan de las nuevas modelizaciones del crecimiento endógeno.
- En tercer lugar, las nuevas estimaciones consideran de una forma más plena la potencial endogeneidad de la ayuda.
- Finalmente, se considera la posibilidad de que la relación entre ayuda y crecimiento sea no lineal, admitiendo la presencia de rendimientos decrecien-

tes en la ayuda (captado a través de la presencia de la variable elevada al cuadrado, a^2) o de la interacción entre la ayuda y alguna otra variable (en concreto, las políticas aplicadas por el receptor, p).

El trabajo de Boone (1994 y 1996), analizando el efecto que la ayuda tiene de acuerdo con los regímenes políticos vigentes en el receptor⁴, constituye el primer estudio que cabría situar -con ciertas peculiaridades-, en esta cuarta etapa. A partir de una construcción analítica singular, basada en el desarrollo de una función de utilidad de la clase política, acorde con un marco doctrinal propio de elección pública, estudia el efecto de distorsión que el régimen político impone sobre la ayuda. Sus resultados son notablemente pesimistas: "(...) la ayuda incrementó el consumo, pero sin que tal incremento del consumo beneficiara a los pobres". Según los resultados de Boone, la propensión marginal al consumo de la ayuda no es significativamente distinta de uno y la propensión marginal a invertir no es significativamente distinta de cero. Por su parte, el coeficiente que expresa el impacto de la ayuda sobre el crecimiento no es significativamente distinto de cero, lo que le lleva a concluir que sus resultados son consistentes con las previsiones más pesimistas de Bauer y Friedman. Al tiempo, Boone señala que en la modulación de estos resultados puede tener influencia el régimen político vigente, siendo mayor la eficacia de la ayuda en términos de reducción de la pobreza en aquellos regímenes con menor opresión política u opresión de género.

El estudio más influyente de esta etapa es, sin embargo, el debido a Dollar y Burnside (2000), que además de su efecto sobre la comunidad académica, dio soporte doctrinal a la propuesta estratégica del Banco Mundial, contenida en su documento *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. Consideran Dollar y Burnside que la eficacia de la ayuda depende de las condiciones en que se produce la asignación de los recursos, sin que quepa suponer una relación de signo único. Entre las condiciones relevantes, es el marco institucional y de políticas aplicado por el beneficiario el que de forma más central determina la eficacia de la ayuda. Al fin, si no cabe eliminar la fungibilidad de la ayuda, se supone que su limitación efectiva dependerá de la calidad institucional y política del receptor de los recursos. En términos empíricos, semejante planteamiento conduce a una forma funcional reducida que hace depender el crecimiento de la ayuda recibida, de una variable referida al marco institucional y de políticas aplicado (p) por el receptor, de una variable que expresa la interacción entre las políticas y la ayuda (ap) y de un vector de otras posibles variables (x). Es decir, una ecuación de la forma:

$$Y_t = \gamma_0 + \gamma_1 a_t + \gamma_2 p_t + \gamma_3 a_t p_t + \gamma_4 x_t \quad (5)$$

⁴ Boone distingue entre regímenes elitistas, en los que el gobierno maximiza el bienestar de una coalición de gobierno; regímenes igualitarios, en los que el gobierno maximiza el bienestar de la parte de la población de menor renta; y regímenes liberales, en los que la ayuda trata de reducir las distorsiones fiscales del receptor.

Para estudiar el marco de políticas aplicadas, Burnside y Dollar recurren inicialmente a un índice relativamente sencillo, construido a partir de tres indicadores macroeconómicos fácilmente disponibles -déficit público, inflación y apertura exterior-; más adelante enriquecen este índice, incorporando dimensiones relacionadas con el ámbito institucional y con el entorno social y político del receptor. La estimación de la ecuación descrita arroja un coeficiente correspondiente a la ayuda no significativamente distinto de cero, mientras que el coeficiente que se atribuye al término interactivo es positivo y significativo. Estos resultados se interpretan en el sentido de que el impacto de la ayuda es imperceptible, salvo que se dé en un entorno de políticas adecuado. Del estudio referido, el Banco Mundial extrae una conclusión relevante: es necesario ser notablemente más exigente en la selección de los países receptores de la ayuda, orientando los recursos hacia aquellos países que disfrutaran de un marco de políticas adecuado. La selectividad sugerida supone sustituir la condicionalidad *ex-ante* que caracterizó a la política de ayuda en el pasado, asociada a la aceptación de los programas de ajuste estructural por parte del receptor, por una suerte de condicionalidad *ex-post*, al reservar la ayuda sólo para aquellos países que, de hecho, pueden demostrar que están aplicando un buen cuadro de políticas.

Los resultados obtenidos por Dollar y Burnside, y las recomendaciones derivadas por el Banco Mundial, suscitaban un muy intenso debate. En concreto, la crítica se centró en los siguientes tres aspectos:

- En primer lugar, se cuestiona el sentido que cabe atribuir a lo que el Banco Mundial denomina un buen marco de políticas. En concreto, se critica el modo de composición del índice de políticas, la pertinencia de las variables que lo integran y el sentido de las relaciones que se presuponen entre estos componentes y el crecimiento económico. Por lo demás, se cuestiona que exista un único modelo de políticas correcto al que todos los países deban someterse.

- En segundo lugar, se discute la especificación de la ecuación estimada y los procedimientos seguidos en la estimación, que se consideran poco robustos (muy sensibles, por tanto, a la composición de la muestra). La obtención de resultados distintos al repetir el ejercicio con pequeñas variaciones en la especificación o en la muestra ayuda a alimentar este juicio crítico.

- Por último, se critican las recomendaciones derivadas del estudio por considerarlas poco realistas y altamente costosas para los países en desarrollo con problemas de gobernabilidad y de gestión económica. En concreto, se cuestiona que se pueda utilizar un índice de políticas como el sugerido a modo de criterio automático de asignación de la ayuda, sin consideración de las condiciones del país y de los esfuerzos que realiza en materia de gestión económica y social. Y se considera que la selectividad propuesta, si se aplica de modo exigente, puede tener elevados costes para muchos países que requieren del estímulo de la ayuda para hacer viable y efectiva 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.

4.2.- APORTACIONES MÁS RECIENTES

La publicación del trabajo de Dollar y Burnside motivó una cierta reactivación de los estudios sobre la eficacia de la ayuda. Aunque hechas en un marco doctrinal relativamente semejante, las nuevas investigaciones aportan matices de interés que conviene comentar. Todos los estudios parten de asumir como marco teórico la nueva teoría del crecimiento endógeno; en todas las estimaciones se recurre a bases de datos con dimensión temporal; y en todas se supone la existencia de no linealidad en la relación entre ayuda y crecimiento. Ahora bien, la no linealidad trata de captarse a través de la incorporación de una variable (a^2) que intenta captar la existencia de rendimientos decrecientes en la ayuda, y no mediante la interacción entre la ayuda y las políticas aplicadas. Las razones que se aportan para suponer la existencia de rendimientos decrecientes de la ayuda varían según los casos, suponiendo que es consecuencia bien de un síndrome de tipo "enfermedad holandesa", que se genera por la entrada excesiva de recursos externos (Durbarray et al.1999), bien motivado por la limitada capacidad de absorción del receptor (Hadjimichael et al 1995), bien como resultado de la destrucción institucional que motiva la alta dependencia de la ayuda (Lensink y White, 1999).

De entre los estudios a los que se alude, en todos cuantos se ha incorporado una variable pertinente (es decir, a^2), la estimación confirma la existencia de rendimientos marginales decrecientes de la ayuda, al menos a partir de un determinado nivel (es el caso de Hadjimichael et al, 1995; Durbarray et al, 1998; y Hansen y Tarp, 1999); y en todos los estudios en los que se han incorporado variables alusivas a las políticas aplicadas por los receptores, se ha confirmado que, más allá del efecto directo de estas variables, la ayuda resultaba eficaz por sí misma. Ambos resultados cuestionan el planteamiento seguido por Dollar y Burnside; y, aun cuando confirmen el efecto positivo derivado de la existencia de un buen marco de políticas, niegan que tal componente sea un requisito obligado para que la ayuda tenga un efecto positivo sobre el receptor. Como señalan Durbarray et al. (1998:18), "la ayuda es un determinante significativo del crecimiento incluso cuando las variables políticas son incorporadas de forma independiente".

Esta misma conclusión es obtenida por Hansen y Tarp (1999), quienes, además, comprueban los poco robustos que resultan los resultados de Dollar y Burnside: cuando la estimación se repite, ampliando levemente la muestra, el término interactivo entre ayuda y política pierde su significatividad; un resultado que también se obtiene cuando se incorpora una variable alusiva a la existencia de rendimientos decrecientes de la ayuda y, además, en este caso, el coeficiente correspondiente a la ayuda se revela como significativo. En

suma, frente al escepticismo dominante en esta materia, todo parece indicar que la ayuda tiene efecto positivo, crecientemente constatable, sobre los receptores. Estos resultados les permiten concluir a los autores que "el irresuelto tema acerca de la evaluación de la eficacia de la ayuda no es si la ayuda funciona, sino cómo lo hace, y si se puede hacer que los diversos instrumentos de la ayuda funcionen mejor adaptándose a las circunstancias de cada país".

Esta nueva generación de estudios abrió, además, algunas nuevas líneas de trabajo de interés. De entre ellas destaca la promovida por el trabajo de Lensink y Morrisey (1999), cuyo principal interés radica en que estudia la eficacia de la ayuda poniéndola en relación con la conducta del donante, más que con las condiciones de la economía receptora. Más específicamente, se analiza el efecto que la incertidumbre y la inestabilidad en los flujos de ayuda, que deriva de la discrecionalidad de las decisiones del donante, tienen para la economía beneficiaria. Los resultados de la estimación son relativamente nítidos: cuando no se considera la incertidumbre o la variabilidad de los flujos de ayuda, no cabe establecer relación significativa alguna entre ayuda y crecimiento; ahora bien, cuando se integra una variable expresiva de la incertidumbre de los flujos externos, esta variable resulta significativa y con un impacto negativo sobre el crecimiento; al tiempo que el efecto de la ayuda recibida se revela positivo y claramente significativo. Una interpretación plausible de estos resultados apunta a que la incertidumbre en los flujos de ayuda tienen un impacto negativo sobre el crecimiento, pero, una vez controlada la incertidumbre, el efecto de la ayuda sobre la dinámica económica es positivo. Lo que conduce a una conclusión relevante en materia de política de ayuda: las asignaciones deben realizarse en un marco temporal acordado entre donante y receptor de medio y largo plazo, al objeto de dotar de cierta previsibilidad a los recursos transferidos.

5.- A MODO DE CONCLUSIÓN: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA DE AYUDA

Tras el recorrido realizado, conviene aludir a las implicaciones que para la política de ayuda se derivan de los factores de cambio analizados. Semejante referencia servirá, además, como recordatorio de las principales conclusiones obtenidas a lo largo de las páginas precedentes. Para facilitar la exposición, las propuestas se articularán en torno a dos grandes áreas de interés relacionadas con la ayuda: las que afectan a su concepción como instrumento especializado y las que se relacionan con los modos de enfocar su gestión.

a) Relativos a la concepción de la ayuda

1.- La ayuda como un instrumento para la gestión global.

La creciente integración entre países y mercados ha puesto en evidencia, con más nitidez que antaño, que el problema del subdesarrollo y de

la pobreza extrema concierne al conjunto de la comunidad internacional. No cabe concebir la pobreza como un mal exclusivo de quien directamente la padece, sino como un problema que afecta a las condiciones de gobernabilidad del sistema internacional. La comunidad internacional está obligada a desarrollar, por tanto, un nuevo marco normativo e institucional para afrontar la gestión de los bienes (y para la prevención de los males) públicos globales, entre los cuales figura la pobreza y sus consecuencias. La ayuda al desarrollo puede constituirse en un instrumento útil a ese objetivo.

2.- *La necesidad de un marco multilateral más sólido.*

Si se considera que buena parte de los problemas asociados a la pobreza han adquirido el rango de problemas globales, el marco institucional desde el que gestionar la ayuda debiera tener también esa naturaleza crecientemente global. Desde esta perspectiva, debiera transitarse desde un sistema que es hoy predominantemente bilateral a otro en el que adquiriera mayor relevancia la acción de carácter multilateral. Un propósito que debe ir acompañado de la reforma del sistema multilateral vigente para fortalecer su legitimidad, representatividad y eficacia.

3.- *Financiación basada en un principio exactivo*

La naturaleza predominantemente bilateral y discrecional de la ayuda condiciona el tipo de compromiso financiero que los donantes adquieren con la ayuda. Es difícil pensar en una corresponsabilidad internacional frente a los problemas que genera la pobreza, si el esfuerzo financiero no se traduce en un consenso vinculante. Por ello, si se quiere afrontar con garantía y eficacia las acciones de cooperación internacional debieran establecerse acuerdos vinculantes en torno a la magnitud del esfuerzo que cada país debe realizar; un esfuerzo que, necesariamente, debiera seguir una senda de progresividad de acuerdo con los niveles de renta de los donantes.

4.- *La ayuda como respuesta obligada al derecho al desarrollo*

Uno de los resultados del proceso de globalización en curso es la generación de un marco normativo incipiente de carácter universal: un nuevo marco normativo que concibe el derecho al desarrollo como una de las dimensiones obligadas de los derechos humanos. Acorde con esta visión, la ayuda al desarrollo debiera dejar de considerarse como un acto gratuito y discrecional de los donantes, para concebirse como la respuesta obligada a un compromiso asumido respecto a la comunidad internacional.

5.- *Ampliación de la agenda: nuevos objetivos e instrumentos*

Acorde con la nueva visión más compleja y multidimensional del proceso de desarrollo, la ayuda ha de ampliar su agenda, incorporando nuevas áreas de trabajo y nuevos resortes instrumentales. Ya no es posible



concebir la ayuda como una mera provisión de ahorro externo a los países en desarrollo: la captación de recursos financieros sigue siendo una labor necesaria, pero también lo son otras tareas relacionadas con el desarrollo de las capacidades técnicas, con la mejora de los niveles de cualificación de las personas, con la promoción de la equidad social y de género, con la defensa de la sostenibilidad ambiental, con el fortalecimiento del sistema institucional y con el apoyo a las prácticas del buen gobierno. La política de promoción del desarrollo se vuelve más compleja; y, en correspondencia, la ayuda internacional ha de hacerse más multidimensional, penetrando en áreas y aspectos antes no considerados.

6.- *Una política con capacidad de integración de actores*

Como consecuencia de los cambios en la concepción del desarrollo se modificó también la visión acerca del papel de los agentes sociales en el proceso de desarrollo. Hoy se tiene una visión más integrada del coprotagonismo necesario en la promoción del desarrollo entre Estado, sector privado y sociedad civil. Ya no cabe concebir a la ayuda como una política de exclusiva responsabilidad de los Estados, sino como una tarea que concierne al conjunto de los actores sociales.

7.- *Desarrollo de las capacidades locales*

La ayuda debe concebirse como una política con fecha de caducidad. Su propósito es estimular a los países a alcanzar las condiciones que se requieren para poner en marcha un proceso de desarrollo humano sostenible que haga innecesaria la ayuda. Para conseguir ese propósito, la acción de la ayuda debe orientarse a promover las capacidades locales, al objeto de incrementar los grados de autonomía del receptor.

8.- *Una acción preocupada por los procesos de cambio*

El desarrollo es un proceso largo y complejo, que requiere un marco temporal de realización dilatado. Semejante dinámica se opone, en ocasiones, a los ritmos más exigentes que pretende imponer el donante, acuciado por la necesidad de justificar su aportación de recursos. Se buscan resultados inmediatos más que establecer las bases para otorgar solidez y sostenibilidad a los procesos de cambio endógenamente definidos. No obstante, son éstos procesos los que alimentan el proceso de desarrollo.

9.- *Complementariedad con el mercado*

El objetivo central de la ayuda es mejorar los niveles de equidad del sistema internacional, abriendo oportunidades de progreso a los sectores más pobres y vulnerables. En este sentido, la ayuda responde a una lógica bien diferente a la del mercado. No obstante, en un sistema cada vez más globalizado, no cabe propiciar a través de la ayuda situaciones basadas en una artificial protección frente al mercado. Semejante pro-

pósito sería difícilmente sostenible en el tiempo y acabaría por generar mayores costes de los que inicialmente quiere evitar. Frente a ello, la ayuda debiera orientarse a mejorar las capacidades con las que países y comunidades se insertan en los mercados, al objeto de elevar sus probabilidades de éxito. Dicho de otro modo, la ayuda debe concebirse como un instrumento complementario más que sustitutivo del mercado.

10.- Orientación especializada a la lucha contra la pobreza

Acorde con lo señalado, como instrumento complementario al mercado debe dirigirse allí donde no llega (o no llega eficientemente el mercado). Desde esta perspectiva, la ayuda debe concebirse como un instrumento especializado en combatir los procesos de exclusión que el mercado genera. Lo que comporta una más clara orientación de los recursos hacia los países más pobres, que son los que tienen más difícil acceso a los mercados internacionales de capital.

b) Gestión de la ayuda

1.- Estabilidad de los flujos de ayuda: bases de la asociación

Una de las conclusiones derivadas de los estudios sobre la eficacia de la cooperación internacional alude al coste que para las posibilidades de desarrollo del receptor tiene la inestabilidad de los flujos de ayuda. Superar esa inestabilidad pasa por establecer marcos temporales más estables de acuerdo entre donante y receptor. Tal es lo que se sugiere al defender la asociación -partnership- como principio para la gestión de la ayuda.

2.- El efecto principal-agente: la apropiación de los procesos de desarrollo

Uno de los problemas que se plantea en la gestión de la ayuda tiene que ver con problemas de información asimétrica. Se trata de un caso típico de relación principal-agente: el principal (donante) entrega unos recursos para objetivos definidos, pero no tiene capacidad para controlar el uso que de esos recursos hace el agente (receptor). El único modo de aminorar los problemas que se derivan de esta relación es asegurar que el receptor se identifica con los objetivos definidos. Un propósito que se relaciona con el principio de apropiación -ownership- del desarrollo por parte del beneficiario que se demanda para la gestión de la ayuda.

3.- El problema de la fungibilidad: la mutua condicionalidad

Relacionado con el aspecto anterior, se manifiesta el problema de la fungibilidad de la ayuda. Un problema que se ha tratado de corregir bien a través de la condicionalidad, tal como la practicó el FMI y el Banco Mundial a lo largo de los ochenta, o bien a través de la selectividad de la ayuda, tal como sugiere ahora el Banco Mundial. Cualquiera de estas opciones presenta problemas serios como criterio para la gestión de la ayuda. Frente a ello, habría que defender un principio de mutua condi-

cionalidad, de compromiso efectivo entre donante y receptor para establecer las condiciones que hagan eficaz la ayuda.

4.- *Disipación del impacto: mejora en los niveles de la coherencia*

Es difícil que se obtengan logros efectivos en materia de desarrollo si los objetivos que se propone la política de ayuda se ven contrariados por los propósitos del resto de las políticas públicas de los donantes. Es difícil que se generen las condiciones de desarrollo si se da ayuda con una mano, mientras con la otra se cierran los mercados a los productos de los países más pobres o se les somete a una presión financiera indebida a través del cobro de la deuda externa. Es preciso, por tanto, que se avance en los niveles de coherencia en las políticas públicas de los donantes, al objeto de mejorar los niveles de eficacia de la ayuda.

5.- *El problema de la absorción: la coordinación internacional*

Por último, la eficacia de la ayuda está condicionada a la capacidad que el receptor tiene para gestionar de forma adecuada los recursos recibidos, integrándolos en sus procesos internos de inversión y transformación social. El aspecto aludido tiene una notable relevancia, habida cuenta de la debilidad técnica e institucional de los países en desarrollo; y es un problema que se amplifica como consecuencia de la falta de coordinación de los donantes. Cada uno de ellos impone un proceso diferenciado de negociación, seguimiento y rendición de cuentas al receptor, obligando a que buena parte de sus limitadas capacidades técnicas se dediquen a atender las exigencias de los donantes, más que las necesidades de sus propias sociedades. Una vía para limitar ese problema sería incrementar los niveles de coordinación internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. (1999): *Estrategia para la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid.
- Alonso, J. A. (1999b): "La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas", en J. A. Alonso y P. Mosley, *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Editorial Cívitas, Madrid.
- Alonso, J. A. (2000): "Globalization, civil society and the multilateral system", *Development in practice*, vol. 10, nº 3-4, agosto.
- Alonso, J. A. (2000b): "Instituciones multilaterales y gobernabilidad del sistema internacional", en J. A. Alonso y Ch. Freres, *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*, Editorial Cívitas, Madrid.
- Boone, P. (1994): "The impact of foreign aid on savings and growth", London School of Economics, mimeo.

- Boone, P. (1996): "Politics and the effectiveness of foreign aid", *European Economic Review*, vol. 40.
- Bourguignon, F. y Morrison, C. (2001): Inequality among world citizens: 1820-1992, mimeo.
- Dollar, D. y Burnside, C. (2000): "Aid, policies and growth", *American Economic Review*, 90, September.
- Dowling, J. M. y Hiemenz, U. (1982): "Aid savings and growth in the Asian region", *Asian Development Bank Economics Office Report Series* (International), num.3, Asian Development Bank.
- Durbarray, R., Gemmel, N. y Greenaway, D. (1998): "New evidence on the impact of foreign aid on economic growth", *CREDIT Research Paper*, núm. 8.
- Griffin, K. (1970): "Foreign capital, domestic savings and economic development", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol. 32.
- Griffin, K. y Enos, J. (1970): "Foreign assistance: objectives and consequences", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 18.
- Gupta, K. L. (1970): "Foreign capital and domestic savings: A test of Haavelmo's hypothesis with cross-country data: A comment", *Review of Economics and Statistics*, LII, 214-16.
- Gupta, K. L. (1975): "Foreign capital inflows, dependency burden, and saving rates in developing countries: A simultaneous equation model", *Kyklos*, 28, 358-74.
- Gupta, K. L. e Islam, M. A. (1983): *Foreign capital, savings and growth: An international cross-section study*, D. Reidel Publishing, Dordrecht.
- Hadjimichael, M. T.; Ghura, D.; Mühleisen, M.; Nord, R.; Uçer, E. M. (1995): "Subsaharan Africa: growth, savings, and investment, 1986-93", *Occasional Paper 118*, International Monetary Fund.
- Hansen, H. y Tarp, F. (1999-a): "Aid effectiveness disputed", en Tarp, F. (ed.), *Foreign aid and development*, Rotledge, Londres.
- Hansen, H. y Tarp, F. (1999-b): "Aid and growth regressions", *Journal of Development Economics*, vol. 64.
- Heller, P. S. (1975): "A model of public fiscal behaviour in developing countries: Aid, investment and taxation", *American Economic Review*, vol. 65.
- Lensink, R. y Morrissey, O. (1999): "Uncertainty of aid inflows and the aid-growth relationship", *CREDIT Research Paper*, núm. 3.
- Lensink, R. y White, H. (1999): "Is there an aid Laffer curve?", *CREDIT Research Paper 99/6*, University of Nottingham.
- Levy, V. (1987): "Anticipated development assistance, temporary relief aid and consumption behaviour in low-income countries", *The Economic Journal*, 97.



- Levy, V. (1988): "Aid and growth in Sub-saharan Africa: The recent experience", *European Economic Review*, vol. 32.
- Lindert, P. H. y Williamson, J. G. (2001): "Does globalization make the world more unequal?", *Working Paper 8228*, National Bureau of Economic Research.
- Maddison, A. (1992): *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*, Perspectivas OCDE, Centro de Desarrollo OCDE, París.
- Mosley, P. (1980): "Aid, savings and growth revisited", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol. 42.
- Mosley, P., Hudson, J. y Horrell, S. (1987): "Aid, the public sector and the market in less developed countries", *The Economic Journal*, 97.
- Mosley, P., Hudson, J. y Horrell, S. (1992): Aid, the public sector and the market in less developed countries: a return to the scene of the crime", *Journal of International Development*, 4, 2, 139-50.
- Newlyn, W. T. (1973): "The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries: A comment", *Economic Journal* 83, 863-69.
- O'Rourke, K. H. (2001): Globalization and Inequality: Historical Trends, Trinity College Dublin, *CEPR and NBER*, abril.
- O'Rourke, K. H. y Williamson, J. G. (1999): *Globalization and History*, Cambridge Mass., MIT Press.
- Papanek, G. (1973): "Aid, foreign private investment, savings and growth in less developed countries", *Journal of Political Economy*, vol. 81.
- Pritchett, L. (1997): "Divergence, big time", *Journal of Economic Perspectives*, 11, Summer, 3-18.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1961): "International aid for underdeveloped countries", *Review of Economic and Statistics*, 43, 107-38.
- Singh, R. D. (1985): "State intervention, foreign economics aid, savings growth in LDCs: Some recent evidence", *Kyklos*, vol. 38.
- Sanahuja, J. A. (2001): "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en M. Gómez Galán y J. A. Sanahuja. (2001): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid.
- Weisskopf, T. E. (1972): "The impact of foreign capital inflow on domestic savings in underdeveloped countries", *Journal of International Economics*, 2, 25-38.
- Williamson, J. H. (1997): "Globalization and inequality: past and present", *World Bank Research Observer* 12, August, 117-35.