



Munich Personal RePEc Archive

**Promoting institutional development in
the context of actual aid ineffectiveness:
what can we do?**

Bandeira, Pablo

Universidad CEU San Pablo

19 January 2009

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/13372/>

MPRA Paper No. 13372, posted 13 Feb 2009 08:42 UTC

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO DE LA INEFICACIA DE LA AYUDA: ¿QUÉ PODEMOS HACER?

Pablo Bandeira¹

Profesor de Economía Internacional

Universidad CEU San Pablo

pbandeira@ceu.es

Resumen: ¿qué es el desarrollo institucional?, ¿hasta qué punto es necesario?, ¿qué instituciones promueven el desarrollo?, ¿por qué no se implantan de forma natural?, ¿cómo fomentarlas a través de la cooperación internacional? Estas son las preguntas que, dentro del contexto de la ineficacia que parece estar teniendo la Ayuda Oficial para el Desarrollo hasta ahora, trata de responder este artículo, partiendo de los estudios que se han publicado recientemente a nivel internacional.

Abstract: What is institutional development? How important is it? Which institutions promote development? Why they are not naturally implemented? How can we support them? These are the questions that this article tries to answer, based on the recent international literature on the topic, within the framework of current aid ineffectiveness.

Palabras clave: Desarrollo Institucional, Buen Gobierno, Gobernabilidad Democrática, Eficacia de la Ayuda

Keywords: Institutional Development, Good Governance, Aid Effectiveness.

1. Introducción

La cooperación para el desarrollo institucional se enmarca dentro de dos cuestiones que son probablemente las más destacadas en la actualidad de la cooperación internacional: por un lado, el reconocimiento de la importancia de las instituciones para el desarrollo económico y social de los países, y por otro, la necesidad acuciante de aumentar la eficacia de la ayuda. Pero, ¿qué es el desarrollo institucional?, ¿hasta qué punto es necesario?, ¿qué instituciones promueven el desarrollo?, ¿cómo fomentarlas a través de la cooperación internacional? Estas son las preguntas que trataré de responder en este artículo, basándome en los estudios que se han publicado recientemente a nivel internacional.

Empiezo por la primera pregunta, por definir el concepto de desarrollo institucional. Como en muchos ámbitos contemporáneos de dimensión internacional, los orígenes del concepto los tenemos que buscar en la literatura de habla inglesa. En este sentido, encontramos muchos términos, más o menos sinónimos, que han surgido en los últimos años. Enumero los más conocidos: buena gobernanza o gobernabilidad (good governance), desarrollo institucional (institutional development), reforma institucional

¹ Quiero expresar mi agradecimiento a los profesores Patricia Argerey y José María Larrú por sus valiosos comentarios a una versión anterior.

(institutional reform), construcción estatal (state building), reforma del sector público (public sector reform), estados desarrollistas (developmental states), desarrollo político (political development) y buenas instituciones políticas (good political institutions). Los cuatro primeros se usan mucho en la literatura sobre cooperación internacional, mientras que los tres últimos son más utilizados en la literatura académica sobre desarrollo. El término “governance” es sin duda el más utilizado en la literatura inglesa sobre cooperación internacional. En español, los términos más conocidos son “fortalecimiento institucional”, “desarrollo institucional”, “governabilidad democrática” y “buen gobierno”.

Volvamos entonces a nuestra pregunta inicial: ¿a qué se refieren todos estos términos? En lo relativo a los conceptos de instituciones y gobernanza existe un consenso internacional bastante generalizado. Según la definición clásica de North (1990) las instituciones son las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en las interacciones que se producen en la sociedad. Estas reglas o instituciones pueden ser informales (tradiciones, códigos de conducta, cultura) o formales (leyes y normas privadas con validez jurídica, como los estatutos de una empresa o de una asociación). Unas instituciones regulan el funcionamiento del Estado (instituciones políticas) y otras regulan el funcionamiento de los mercados (instituciones económicas). Ejemplos de instituciones formales políticas son las constituciones, las leyes electorales y las leyes que regulan el funcionamiento del parlamento, el sistema judicial y el funcionariado público. Ejemplos de instituciones formales económicas son el derecho mercantil y laboral, las leyes de competencia, las de defensa del consumidor, etc.

Es importante notar aquí que la acepción común de denominar instituciones a las organizaciones no se corresponde con el concepto tal y como se configura en el debate internacional. Una cosa son las instituciones (reglas de juego) y otra las organizaciones (agrupaciones de personas con un objetivo común, que se regulan por una serie de instituciones o normas). A lo largo de este artículo me centraré en esta concepción de la literatura internacional sobre las “instituciones”, por lo que descarto acciones de cooperación que, en el ámbito español, se han denominado también de “fortalecimiento institucional”, pero que se refieren a organizaciones. Ejemplos típicos son proyectos de formación de personal o de dotación de equipos informáticos para organismos públicos o privados. Este tipo de acciones sería mejor denominarlas si se quiere de “fortalecimiento organizativo”.

En cuanto al término “governanza”, se refiere comúnmente al conjunto de normas (instituciones) que regulan el funcionamiento del Estado. Por lo tanto, se puede decir que es prácticamente sinónimo de instituciones políticas, del sector público o del Estado. No obstante, a veces se utiliza también para designar al conjunto de normas que regulan el funcionamiento de organizaciones privadas como empresas, asociaciones y fundaciones. Por lo tanto, vemos que el término “governanza” se refiere a las instituciones que gobiernan las relaciones dentro de una organización pública o privada, aunque en el ámbito de la cooperación y el desarrollo internacional normalmente se refiere sólo a las instituciones públicas².

El consenso ya es mucho menor a la hora de definir qué entendemos por “fortalecimiento” o “desarrollo” institucional, por “buena” gobernanza, o por

² El diccionario de la Real Academia Española define “governanza” como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero”. Este mismo diccionario otorga dos significados a la palabra “governabilidad”: como “cualidad de gobernable” o como sinónimo de gobernanza.

“construcción” estatal. La raíz de esta falta de consenso se sitúa en la falta de una respuesta universalmente aceptada a la pregunta de ¿qué instituciones son las “buenas”? En principio, casi todos estamos de acuerdo en que las “buenas” son aquellas que promueven el desarrollo económico y social de un país, medido mediante indicadores como el PIB per cápita y los niveles de pobreza. Pero, ¿existen instituciones universalmente buenas? ¿O al menos podemos clasificarlas en mejores y peores? Por ejemplo, algunos organismos internacionales como USAID y la Comisión Europea no dudan en explicitar que una característica necesaria para que sea posible una buena gobernanza es la democracia. Sin embargo, otros organismos como el Banco Mundial, el PNUD, la AECID o el DFID utilizan expresiones más genéricas como la necesidad de dar “voz” a los ciudadanos (BM, 2000; USAID, 2008; DFID, 2006; UE, 2006; PNUD, 1997; AECID, 2007). Pero, ¿la democracia o la “voz ciudadana” son simplemente valores más o menos universales o realmente promueven el desarrollo económico y social de los países? En el próximo apartado paso a analizar qué es lo que sabemos y cuál es el debate sobre el tipo de instituciones que promueven el desarrollo económico y social. ¿Cuáles son las instituciones “buenas”?

2. Las instituciones (y políticas) que promueven el desarrollo económico y social

Como he señalado arriba, las instituciones formales pueden referirse a la regulación del funcionamiento del Estado -instituciones políticas- o a la regulación del funcionamiento de los mercados -instituciones económicas. A la hora de determinar cuáles son “buenas”, existe un mayor consenso respecto a las primeras que a las segundas. Empecemos analizando el debate existente en torno a las últimas.

En el campo de las instituciones económicas, el debate más importante se produce en torno a la cuestión de cuál es el papel que deben jugar los mercados y el Estado en la asignación de recursos. En general existe un consenso prácticamente universal respecto a que el mercado es el mecanismo más eficiente de asignación, existiendo no obstante ciertos fallos -monopolios y oligopolios naturales, externalidades e información asimétrica- que justifican la intervención del Estado. Partiendo de la existencia de estos fallos de mercado, una corriente que podemos denominar “keynesiana” o “pro-Estado” justifica la necesidad de un Estado con amplias competencias para resolverlos, incluyendo intervenciones como la creación de empresas públicas y agencias reguladoras de los mercados, y una activa redistribución de recursos para subvencionar la creación de empresas y lograr el acceso universal a la educación y el sistema sanitario. La réplica por parte de la corriente que podemos denominar “liberal” o “pro-mercado” consiste en que, aunque es verdad que existen todos estos fallos de mercado que justifican teóricamente la intervención pública, no es menos verdad que también existen los “fallos de gobierno”. El problema, dicen, es que estos últimos fallos pueden ser más perjudiciales para la economía, sobre todo en los países más pobres. Dicho de manera sencilla, algo así como que hay que tener mucho cuidado con la justificación de las intervenciones públicas porque el remedio puede ser peor que la enfermedad, y que la probabilidad de que sea efectivamente peor aumenta en aquellos países con Estados subdesarrollados³. Esta última corriente fue la inspiradora de los famosos (y enormemente criticados) planes de ajuste estructural de los años 80 y primeros de los 90 que, a través del Banco Mundial y el FMI, impusieron a los países pobres privatizar

³ Para tener una visión sobre este debate entre cuáles son peores, los fallos del mercado o los fallos del gobierno, en el contexto de países “subdesarrollados”, ver los trabajos, con visiones opuestas, de Colclough y Manor (1991) y Krueger (1993).

empresas públicas, liberalizar el comercio y la inversión extranjera, y reducir su déficit fiscal si querían recibir financiación externa.

La cuestión es controvertida y no dispongo de espacio para desarrollarla de forma adecuada en este artículo. En Bandeira (2008) analizo la evidencia y las teorías existentes sobre este tema, concluyendo que no es posible estimar qué tipo de fallos, los del gobierno o los del mercado, son peores, por lo que la solución consiste en disminuir los dos de forma simultánea. El Estado debe pues: (1) definir y proteger imparcialmente los derechos de la propiedad privada para permitir que los mercados funcionen; (2) legislar y redistribuir ingresos (políticas) para corregir los fallos del mercado; y (3) “modernizarse” para corregir los fallos del gobierno. Todo esto, requiere a su vez de una mayor recaudación de impuestos, tal y como evidencia la comparación de la presión fiscal entre los países pobres y ricos, pero siempre de forma gradual, a medida que se va demostrando la capacidad del Estado de corregir ambos tipos de fallos⁴.

De forma más concreta, se puede decir que existe un consenso bastante amplio respecto a la importancia que tienen para el desarrollo económico instituciones (leyes) y políticas que: definan y protejan imparcialmente los derechos de propiedad, privados y públicos de todos los ciudadanos; fomenten la recaudación fiscal vía impuestos progresivos sobre las personas físicas⁵; garanticen la educación y la salud a toda la población; disminuyan los gastos y el tiempo que suponen los procedimientos administrativos y judiciales; inviertan en infraestructuras públicas; y aumenten la transparencia y rendición de cuentas de las empresas. Los temas más controvertidos siguen girando en torno a la conveniencia y la forma de llevar a cabo privatizaciones y la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa, y al alcance que deben tener las regulaciones⁶.

Existen cientos de leyes que regulan la actividad de los mercados. La clave de cómo diseñar “buenas” instituciones (y políticas) económicas, y de cómo determinar el grado adecuado de intervención estatal, reside a su vez en el correcto diseño de las instituciones políticas, de tal forma que se asegure lo máximo posible que las leyes aprobadas están dirigidas a disminuir tanto los fallos del mercado como los fallos de gobierno. Es decir, hay que diseñar los Estados de tal forma que garanticemos lo máximo posible que las instituciones económicas que aprueban tengan como objetivo favorecer al conjunto de la ciudadanía y no a un grupo pequeño de personas con influencia política. Pero, ¿cómo se puede hacer esto?, ¿en qué consisten los fallos de gobierno y cómo se han logrado minimizar?, ¿qué significa “modernizar” el Estado”?

Los fallos de gobierno se deben, fundamentalmente, a la naturaleza monopolística del poder del Estado y, por lo tanto, a la inexistencia de un tercero que pueda exigir responsabilidad a los agentes decisores del Estado (los políticos) respecto a los resultados de su gestión. Las diversas soluciones a estos fallos del gobierno han

⁴ A modo de ejemplo, los impuestos representan una media de un 30% del PIB en los países de la OCDE y de un 18% en los países pobres (Tanzi y Zee, 2001).

⁵ La mayor parte de la recaudación fiscal en los países de la OCDE proviene del impuesto sobre la renta de las personas físicas y la cuota de Seguridad Social, mientras que en los países pobres, su escasa recaudación proviene del IVA y del impuesto de sociedades, que son menos progresivos y desincentivan la actividad empresarial.

⁶ Para una visión de las instituciones económicas consideradas como “buenas” para el desarrollo por parte de los organismos internacionales, ver los primeros seis criterios de la valoración de políticas e instituciones del Banco Mundial (BM, 2007). Para una visión sobre las instituciones económicas controvertidas, ver el informe sobre la condicionalidad del BM y el FMI elaborado por la Red Europea de ONGs sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad, 2006).

consistido en el desarrollo de mecanismos de control de gestión, muchos de ellos basados en la competencia, que exijan responsabilidades a los agentes del Estado.

Podemos dividir el estudio de las instituciones del Estado en dos campos: la Administración Pública y los Sistemas Políticos. El primero estudia fundamentalmente la gestión de las agencias o administraciones públicas, mientras que el segundo estudia los mecanismos de poder del Estado en su conjunto. Así, en el terreno del análisis de las administraciones públicas, más que instituciones óptimas, lo que tenemos son una serie de principios que tratan fundamentalmente de mejorar el sistema burocrático “weberiano” clásico mediante la adopción de elementos característicos de los mercados⁷. Estos principios, comúnmente integrados dentro de la corriente llamada Nueva Gestión Pública, se pueden resumir en cinco: externalización, cooperación, dotación de incentivos, descentralización y transparencia. La externalización o subcontratación consiste en que el Estado toma las decisiones y financia, pero es el sector privado el que ejecuta (concursos públicos de contratación). La cooperación consiste en la creación de organismos público-privados con capacidad de tomar decisiones políticas⁸. La dotación de incentivos consiste en un mayor seguimiento y control de los resultados del trabajo de los funcionarios junto a un sistema de castigos y premios. La descentralización consiste en otorgar competencias públicas a los niveles territoriales más reducidos posibles (denominado también principio de subsidiaridad). Por último, la transparencia se refiere a la necesidad de hacer público, de manera lo más clara posible, las actividades del Estado relacionadas con transferencias de recursos⁹.

Aunque todos estos principios pueden ser muy útiles para los países pobres, el problema administrativo fundamental que tienen es que la mayoría están aún lejos de tener siquiera un sistema burocrático weberiano, por lo que es muy frecuente en la actualidad que una elevada proporción de los empleados públicos en países pobres se elijan de forma discrecional con cada cambio de gobierno. Las consecuencias en cuanto a la calidad técnica de las políticas y al desarrollo económico de no disponer de una administración pública profesional o “weberiana” son muy negativas, como comprueban Evans y Rauch (1999) y Rauch y Evans (2000) mediante estudios econométricos con datos de 35 países pobres.

En cuanto a los sistemas políticos, la democracia introduce un mecanismo de competencia en la elección de los gobiernos que se espera aumentará su responsabilidad. No obstante, muchos académicos han estudiado empíricamente la relación entre democracia y crecimiento económico sin encontrar ningún efecto significativo (Helliwell, 1994; Barro, 1996; Przeworski, 2004). Lo que sí muestra la evidencia econométrica es el efecto positivo que tienen sobre la calidad de las políticas públicas, tanto la independencia como la capacidad jurídica para juzgar al ejecutivo y al legislativo del sistema judicial (La Porta et al, 2004). La existencia de un tercer poder con capacidad para juzgar la actuación del ejecutivo y el legislativo constituye un control importante de la gestión del Estado y por lo tanto de los “fallos de gobierno”.

⁷ La burocracia “weberiana” se puede resumir en la existencia de reglamentos precisos, una jerarquía y una forma de entrar y ascender basada en el mérito (Weber, 1968).

⁸ Esto se está empezando a realizar en Europa y en América Latina a nivel local -municipal e intermunicipal. Ver el Programa Leader en Europa (<http://ec.europa.eu/agriculture/>) y Helmsing (2001) en América Latina.

⁹ Un estudio de Islam (2003) muestra cómo los países con mayor transparencia informativa tienen mejores indicadores de calidad de gobernanza.

Por último, también existe abundante evidencia empírica sobre la importancia de la libertad de prensa para la disminución de la corrupción y el aumento de la calidad de las políticas (Adserá, Boix y Payne, 2003; Bruneti y Weder, 2003; Norris, 2007). Es importante notar que la simple existencia de leyes de libertad no garantiza que exista pluralidad, que es lo que de verdad tiene un impacto positivo sobre la gobernabilidad. Todos estos estudios definen de hecho la libertad de prensa como la circulación efectiva de diarios de distinto signo. Podemos englobar estos resultados dentro de una institucionalidad política que garantice la libertad de asociación y de medios de comunicación.

Hasta aquí he argumentado a favor de una serie de instituciones, tanto económicas como políticas, sobre las que existe un amplio consenso internacional o suficiente evidencia empírica, acerca de su capacidad para promover el desarrollo económico de un país (ver cuadro 1). La falta de evidencia que relacione la democracia con el desarrollo económico se debe probablemente a que existen muchos países que han instaurado elecciones recientemente, pero que no cuentan aún con el resto de instituciones políticas de control propias de una democracia moderna -como un sistema judicial independiente y un sistema administrativo profesional y transparente- que son más difíciles de instaurar.

Cuadro 1. Las instituciones (y políticas) que promueven el desarrollo

| Económicas | Políticas |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Definir de forma consensuada y proteger efectiva e imparcialmente los derechos de propiedad - Recaudación de impuestos progresivos - Minimizar gastos y tiempo que suponen los procedimientos administrativos y judiciales - Transparencia y rendición de cuentas de las empresas - Políticas redistributivas, que garanticen educación y salud universal - Políticas de inversión en bienes públicos | <ul style="list-style-type: none"> - Sistema judicial independiente y con capacidad para juzgar ejecutivo y legislativo - Sistema de empleo público meritocrático - Externalización, cooperación, dotación de incentivos, descentralización y transparencia de la administración pública - Pluralidad de asociaciones y medios de comunicación. - Elecciones libres |

Las instituciones que figuran en el cuadro no son instituciones óptimas, sino aquellas sobre las que tenemos evidencia clara o un amplio consenso internacional respecto a su capacidad de generar desarrollo económico y social. No obstante, no sería adecuado finalizar este apartado sin mencionar algunas voces que no están completamente de acuerdo con estos planteamientos. Algunas ONG progresistas por ejemplo están en contra de considerar la validez universal de instituciones nacidas y desarrolladas en Occidente, llegando incluso a criticar que se trata de una imposición más de Occidente

hacia el resto del mundo. También hay académicos que hacen énfasis en que la solución no consiste en copiar las instituciones occidentales (y mucho menos imponerlas), sino que hay que reforzar la capacidad de adaptación, experimentación e innovación institucional de los propios países pobres (ver Evans, 2004; y Chang, 2006).

Mi contestación a estas críticas es que tienen razón en que no se deben imponer instituciones a otros países y que, además, es necesario tener en cuenta las complejas relaciones que se producen entre las instituciones culturales informales y las formales (North, 1990). Las instituciones nombradas en este apartado son genéricas y deben servir, por lo tanto, como base para su adaptación, experimentación e innovación. Quizás lo más importante sea tener en cuenta los principios fundamentales que están detrás de estas instituciones, que se pueden resumir en la necesidad de: (1) una competencia “sana” basada en la igualdad de todos ante la ley y en la distribución de recursos; (2) un equilibrio de poder entre las organizaciones que representan los intereses de las distintas divisiones sociales existentes en cada país; y (3) la difusión e independencia de los distintos poderes públicos. Creo que prácticamente todos estamos de acuerdo en que es muy importante que sean las propias organizaciones de un país las que adapten y concreten estos principios o instituciones, de forma consensuada, y teniendo en cuenta su historia y sus valores culturales, ya que es así como nacen las constituciones estables.

3. El contexto: la importancia de las instituciones para el desarrollo y la ineficacia de la ayuda actual

Comenzaba el artículo indicando que la cuestión de la cooperación para el desarrollo institucional se enmarca dentro del reconocimiento de la importancia que tienen las instituciones para el desarrollo económico y social de los países, y dentro del debate más amplio que existe sobre la escasa efectividad que parece que ha tenido hasta ahora la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ¹⁰.

¿Por qué es tan importante tener “buenas” instituciones? Básicamente porque existe abundante teoría (North, 1990, y Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005 son los clásicos) y evidencia empírica (Hall y Jones, 1999; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Easterly y Levine, 2003; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004) que muestran que las instituciones son clave para el desarrollo económico y social de las naciones. No obstante, aún hay un intenso debate sobre si se trata del único factor clave o si también influyen los recursos que posea o pueda recibir un país ¹¹. La conclusión más aceptada por la comunidad académica es que la clave para el desarrollo económico a largo plazo de un país reside en la calidad de sus instituciones, mientras que los recursos (propios del país o externos, como la ayuda) suponen un catalizador del proceso de desarrollo. Pero en ambos sentidos. Es decir, si el país tiene unas instituciones que promueven el subdesarrollo, lo más probable es que los recursos aumenten el subdesarrollo, y viceversa. Como veremos en el resto del artículo, la cuestión más importante relacionada con la ayuda es ver si se puede diseñar de manera que promueva el cambio

¹⁰ Según los datos del CAD-OCDE, en el periodo 2000-2006, se canalizó a través de ONG y organismos privados internacionales entre un 2,5 y un 3% de la AOD mundial (cálculo propio con datos tomados de la web de CAD-OCDE). Del uso del 97% restante es de lo que trata este artículo.

¹¹ Los autores de los trabajos empíricos referenciados concluyen que se trata del único factor clave, pero existen otros estudios que muestran que también influyen los recursos o la geografía (Sachs, 2003; Olsson y Hibbs, 2005).

hacia unas instituciones mejores, y no sirva para lo contrario, es decir, para perpetuar las malas existentes.

La escasa efectividad de la AOD que se ha dado hasta ahora se desprende de estudios empíricos que indican que la AOD ha tenido impactos nulos o incluso negativos sobre el crecimiento económico de los países receptores (Boone, 1996; Easterly, Levine y Roodman, 2003). Otros estudios encuentran que la ayuda tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico de los países sólo cuando éstos tienen buenas políticas (Burnside y Dollar, 2000), o que la ayuda dirigida a la inversión productiva y en infraestructuras tiene efectos positivos (Clemens, Radelet y Bhavnani, 2004). En uno de los últimos estudios sobre este tema, Rajan y Subramanian (2005) evalúan empíricamente todas estas especificaciones de la ayuda, encontrando que los resultados son muy frágiles, y concluyendo que, se mida como se mida, la ayuda oficial que se ha dado hasta ahora no ha tenido ningún impacto sobre el crecimiento económico de los países, ni positivo ni negativo, que se pueda generalizar. Además, la mayoría de estudios - incluso los que han dado algún tipo de efecto positivo - muestran cómo la AOD tiene rendimientos decrecientes, por lo que a mayor ayuda, menores (o más negativos) los efectos sobre el desarrollo económico del país (ver Hansen y Tarp, 2001; y Clemens y Radelet, 2003).

Y no solo esto, pues también existe abundante evidencia econométrica de que la AOD no ha tenido ningún impacto o incluso ha tenido un impacto negativo sobre el desarrollo institucional de los países receptores. Así por ejemplo, Knack (2001) constata, sobre una base de 80 países, que cuánta más AOD han recibido, más han empeorado sus índices de corrupción y su calidad del funcionariado y del Estado de derecho. Remmer (2004) encuentra, sobre una base de datos de 120 países desde 1970 hasta 1999, que a mayor ayuda recibida, mayor ha sido el gasto público pero menor la recaudación de impuestos. Brautigam y Knack (2004) también encuentran, en África Subsahariana, una asociación entre mayor AOD recibida y empeoramiento de la calidad de la gobernanza y disminución de recaudación de impuestos. Djankov, Montalvo y Reynal-Querol (2005) encuentran un impacto negativo de la ayuda sobre la democracia, lo cual indica que la AOD se ha utilizado para mantener algunas dictaduras. Coviello e Islam (2006) encuentran un impacto nulo de la ayuda sobre diversos indicadores institucionales relacionados con la calidad del funcionariado, el riesgo de expropiación y la corrupción. Por último, en relación a cómo asignan la ayuda los donantes, Alesina y Weder (2002) constatan que, a lo largo de los años 90, los países más corruptos tendieron a recibir más ayuda, independientemente de su nivel de pobreza.

Tres preguntas fundamentales surgen a partir de esta realidad: ¿por qué estos nulos o negativos efectos de la AOD sobre el crecimiento económico y el desarrollo institucional de los países receptores?; ¿está la ayuda sirviendo para perpetuar las malas instituciones existentes?; y si es así, ¿qué podemos hacer para cambiar esto? Las respuestas a estas preguntas constituyen el debate sobre la (in)efectividad de la AOD, el debate más intenso en la actualidad de la cooperación internacional.

Sobre algunas cuestiones, como los efectos perniciosos que tienen la fragmentación de donantes, la volatilidad de la ayuda, el uso de estructuras paralelas al sistema público para la gestión de proyectos y el uso de ayuda ligada -es decir, condicionada a la contratación de empresas del país donante- existe un consenso prácticamente universal. El problema es que estas disfunciones pueden explicar por qué ha podido tener poca eficiencia la AOD -en el sentido de altos costes en relación al beneficio obtenido-, pero no para explicar por qué no ha servido para nada o por qué ha podido empeorar aún más las instituciones y el desarrollo económico de los países receptores.

La tesis defendida por cada vez un mayor número de investigadores es que el problema tiene su origen en que el incentivo principal que tienen los agentes de la cooperación es que se desembolse la máxima ayuda posible, con independencia de los resultados. Los donantes, por motivos de promoción profesional, ya que el rendimiento de su trabajo se mide principalmente en función de su capacidad de ejecutar los presupuestos asignados. Los receptores, porque en muchas ocasiones dependen de la ayuda para financiar salarios y proyectos, dada la escasa recaudación de impuestos y elevadas deudas de sus Estados. Por lo contrario, los agentes de la cooperación no tienen incentivos para mejorar la calidad de la ayuda. En el caso de los donantes porque no es visible ni demandada por la sociedad en sus países, y en el caso de los receptores porque la calidad está relacionada precisamente con los cambios institucionales que no quieren llevar a cabo porque perderían la capacidad de usar el dinero de forma discrecional (ver Paldam, 1997; Mosley et al., 1995; Svensson, 2000; y Edgren, 2002). Como muestra empíricamente Wane (2004), utilizando una amplia base de datos de proyectos financiados por el Banco Mundial, la combinación del incentivo que tienen los agentes de la cooperación de que se produzca el desembolso, junto con la baja capacidad de control de las instituciones políticas de los países receptores, es la principal causa de que se lleven a cabo proyectos de baja calidad.

Esto ha llevado a que en la práctica los desembolsos de AOD lleven aparejada una condicionalidad o bien nula o bien relacionada con intereses a corto plazo del país donante -como la obtención de petróleo más barato, contratos con empresas del país donante y el control de la emigración-, que ha permitido el desvío del dinero hacia otros usos, como el aumento del gasto militar, y ha fomentado la indisciplina fiscal, la corrupción y la permanencia de malas instituciones políticas¹². El problema principal radica no tanto en el desvío del dinero entregado, sino en que el dinero es “fungible”. Es decir, el gobierno del país receptor puede utilizar el dinero para liberar recursos de otras partidas.

En un contexto de falta de cargos públicos estables e independientes y falta de controles adecuados, el dinero fácil -por no requerir resultados- de la ayuda sirve para aumentar la red de favoritismo político y para disminuir temporalmente presiones por reformas necesarias (Azam, Devarajan y O’Connell, 1999; Brautigam, 2000; Heller y Gupta, 2002; y Moss, Pettersson y van de Walle, 2006). Desde hace años, los donantes han tratado de subsanar el problema pidiendo facturas, pero, por no exigir resultados y por el problema de la fungibilidad, esto no ha impedido que el dinero se utilice para promover el clientelismo, la corrupción, los gastos militares, la permanencia de gobernantes pésimos y el retraso de reformas necesarias. Hacen falta muchos más controles.

Con toda esta problemática de fondo, pasemos a estudiar cómo se podría revertir la situación actual, de forma que la AOD pase a fomentar el desarrollo institucional o el buen gobierno de los países receptores.

4. Marco conceptual: la problemática del cambio institucional

¹² Por ejemplo, Collier y Hoeffler (2007) calculan que en torno a un 40% del gasto militar de África se ha financiado por la AOD.

Solo una vez que tenemos una noción suficientemente concreta y explícita sobre qué tipo de instituciones queremos ayudar a desarrollar (apartado 2) y por qué debemos hacerlo (apartado 3), podemos entrar a debatir cómo podemos hacerlo. Por desgracia, gran parte del debate se está produciendo sin aclarar primero ambos aspectos. De cualquier manera, antes incluso de entrar a considerar cómo podemos cooperar, tenemos que comprender cuál es la problemática del cambio institucional, por qué no se crean instituciones pro-desarrollo de forma natural o evolutiva. Se trata sin duda de la cuestión más difícil y debatida actualmente en el campo del estudio del desarrollo económico.

Desde un punto de vista conceptual, el problema del cambio institucional tiene su origen en que las instituciones políticas y económicas formales no se diseñan por el conjunto de la sociedad, sino por aquellas personas que detentan el poder político en un momento determinado. Estas personas eligen las instituciones formales, no sólo por su capacidad de favorecer el desarrollo del conjunto de la sociedad, sino también por la distribución de poder político y recursos económicos que se derivan de ellas.

En el segundo apartado vimos que las políticas distributivas, la recaudación de impuestos progresivos directos, la transparencia y rendición de cuentas de las empresas, etc. son esenciales para el desarrollo económico, lo cual supone necesariamente una transferencia de recursos económicos e información desde unos ciudadanos hacia el conjunto de la sociedad. También vimos que las instituciones políticas que mejoran el funcionamiento del Estado consisten en la transferencia, que es lo mismo que pérdida, de poder por parte de los gobernantes y de los grupos de interés poderosos hacia un conjunto más amplio de organizaciones de la sociedad civil, hacia el sistema judicial y hacia los profesionales técnicos del Estado. Por lo tanto, la causa fundamental de que no se produzcan de forma natural estos cambios es que, aunque a largo plazo esto provocaría el desarrollo económico del conjunto del país, a corto plazo supondría unas pérdidas económicas y de poder mucho más concretas y tangibles para el grupo de personas que ostentan en ese momento el poder político y económico.

Una fugaz mirada a la historia del crecimiento económico europeo corrobora estas apreciaciones: la consolidación del Estado redistributivo, democrático, de derecho y profesional moderno (y el consecuente crecimiento económico) se ha dado a lo largo de cientos de años, con revoluciones, guerras civiles e interrupciones dictatoriales, pero a la larga en forma de concesiones sucesivas por parte de los grupos que detentaban el poder. Poco a poco y a través de la presión política, los grupos sociales excluidos del poder, primero la burguesía y más tarde los trabajadores, lograron insertar sus intereses en el juego político formal, es decir, en el proceso de toma de decisiones del Estado. Surgieron así, en un proceso largo y conflictivo, las organizaciones empresariales, los parlamentos, los partidos políticos, los sindicatos y el sufragio universal¹³.

Estamos aún muy lejos de disponer de teorías ampliamente aceptadas sobre algo tan complejo como el cambio institucional. La conclusión a la que podemos llegar tras esta breve descripción de la problemática que conlleva es que debemos entender los cambios de las instituciones formales como procesos de negociación entre distintos agentes, cuyo resultado depende fundamentalmente del poder político de cada una de ellos (North, 1990). El poder político de cada agente viene determinado principalmente por la forma en que está estructurado el Estado -el poder formal que otorgan las instituciones

¹³ Ejemplos sobre la relación entre los procesos de toma de poder político de la burguesía y de los trabajadores en Europa y el posterior desarrollo económico, se pueden ver en Acemoglu y Robinson (2000), North (2005) y Pincus (2006).

políticas formales a los distintos jugadores- pero también intervienen otros factores informales que aún no conocemos bien, pero de los que sí tenemos algunas nociones, gracias a la rama denominada Sociología Política.

Los sociólogos son los que han estudiado durante más tiempo las bases sociales o informales del poder político (Lipset, 1960), las cuales se fundamentan en tres herramientas: la capacidad económica, ideológica y coercitiva de las organizaciones civiles (Mann, 1986). Para que se vayan adoptando y adaptando las instituciones que veíamos en el segundo apartado, es necesario que las organizaciones civiles que representan a los grupos sociales excluidos del poder formal presionen a las organizaciones que detentan actualmente dicho poder político formal, a través de las tres herramientas informales que poseen o pueden poseer. Volveremos sobre este tema un poco más adelante, como base para tratar de concretar el posible papel de la cooperación internacional en el fortalecimiento de la sociedad civil de los países receptores.

5. La cooperación para el desarrollo institucional

Una vez expuesto un marco conceptual sobre la problemática del cambio institucional, podemos pasar a analizar la pregunta fundamental del artículo: ¿cómo podemos cooperar los países occidentales para fomentar el desarrollo (cambio o reforma) institucional de los países pobres? Si aceptamos el marco conceptual expuesto, la respuesta es sencilla: la cooperación internacional puede ejercer presión externa directa sobre los gobiernos de los países pobres (a través de la condicionalidad, como veremos enseguida) y puede tratar de fomentar un equilibrio del poder político de las distintas organizaciones civiles de estos países para que ejerzan presión interna a favor del cambio: un cambio hacia la adopción/adaptación de las instituciones que promueven el desarrollo.

Es decir, ante una situación en la que los grupos que detentan el poder político y económico no están interesados en perder sus privilegios, la solución tiene que pasar por el uso de herramientas de presión, externa e interna¹⁴. A pesar de ser conceptualmente sencillas, ninguna de las dos soluciones es en absoluto fácil de llevar a la práctica, por lo que dedicaré los próximos apartados a tratar de concretarlas.

5.1. El debate internacional sobre la condicionalidad

El debate sobre la utilización de la ayuda como herramienta de presión externa se ha centrado en torno al concepto de la “condicionalidad” versus el de “apropiación”. De manera enormemente simplista se ha ensalzado la apropiación y se ha demonizado la condicionalidad. Se ha dado a entender que las políticas e instituciones diseñadas por los países pobres son siempre buenas (la apropiación), mientras que las condiciones que ponen los gobiernos de los países ricos y de los organismos internacionales son siempre malas (la condicionalidad). Como veremos, la clave está en analizar qué tipo de condiciones acompañan a los desembolsos de dinero, que pueden ser buenas o malas para el desarrollo, y en definir de forma más clara a qué nos referimos con apropiación, que también puede ser buena o nefasta para el desarrollo de un país. A modo de

¹⁴ Muchos autores y organismos indican como posible solución el apoyo selectivo a los gobernantes reformadores (ver por ejemplo Collier, 2007). Como veremos más adelante, esta idea queda englobada como una forma de presión externa.

ejemplo, si la condición de la ayuda es que se use de manera efectiva, mientras que la apropiación consiste en un gobierno que se mantiene en el poder sin aceptar los resultados de las elecciones, como está ocurriendo actualmente en Zimbabwe y Nicaragua, creo que a todos nos parecería lógico que, en este caso, la condicionalidad es buena y la apropiación mala para el desarrollo del país en cuestión.

Existe pues todavía la opinión muy difundida de que la “condicionalidad no funciona”, promovida con gran ahínco, curiosamente, por el Banco Mundial, tras el giro que dio a este organismo el presidente que nombró Bill Clinton en 1995 -James Wolfensohn. El Banco publicó en 1998 un informe sobre la ayuda en el que, basándose en los estudios de Burnside y Dollar (2000) y Dollar y Svensson (2000)¹⁵, concluye que la condicionalidad que trató de aplicar con los Programas de Ajuste Estructural no funcionó y que lo único que pueden hacer los donantes o financiadores es “seleccionar” aquellos países con “buenas” instituciones y políticas, y darles más recursos (BM, 1998). Esta visión -“selectividad” versus condicionalidad- se ha llevado a la práctica en la asignación de recursos del IDA, que es la agencia del Banco Mundial que da créditos blandos a los países más pobres, y continúa siendo su estrategia oficial (BM, 2005a).

La Coordinadora de ONGDs Españolas y la Secretaría General de Naciones Unidas defienden en un documento reciente que para mejorar la efectividad no debe haber condicionalidad, pero no dan ninguna explicación al respecto (ver CONGDE y otros, 2008: p. 28 y 29). Como último ejemplo, la Comisión Europea concluye que “el proceso de gobernabilidad democrática se apoyará de manera más efectiva a través del diálogo que mediante el uso de sanciones y condiciones” (CE, 2006: p. 20).

Pero, antes de tachar a la condicionalidad como “mala” en general, convendría saber cómo se ha llevado a cabo hasta ahora y por qué parece que ha sido “mala”. Para esto, es necesario distinguir entre si la condicionalidad logró que se llevaran a cabo las condiciones impuestas o si las condiciones eran las adecuadas para lograr el desarrollo económico y social de los países receptores. La condicionalidad que mejor conocemos es la ejercida por el BM y el FMI a través de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) en los años 80 y primera mitad de los 90. Sobre la primera cuestión, es bastante claro que la presión ejercida por estos organismos logró que se llevaran a cabo liberalizaciones y privatizaciones, y se redujera el déficit fiscal, si bien a un ritmo más lento que el deseado por los organismos financieros (ver Morrisey, 2002; Dreher, 2005; Henisz, Zelner y Guillén, 2005). Sin embargo, la mayoría de análisis muestran cómo los países que siguieron los PAE no aumentaron su crecimiento o lo vieron disminuido (Easterly, 2005¹⁶; Dreher, 2006).

¹⁵ Estos estudios figuraban como documentos de trabajo del Banco Mundial en 1998. Como ya he indicado antes, Burnside y Dollar encuentran un efecto positivo de la ayuda sólo cuando el receptor tiene buenas políticas. Dollar y Svensson encuentran que la calidad de los proyectos del Banco también depende sólo de las políticas del receptor. Los resultados de ambos estudios han sido refutados por numerosos estudios posteriores (ver por ejemplo Easterly, Levine y Roodman, 2003; Rajan y Subramanian, 2005; Mosley, Noorbaksh y Paloni, 2003; Wane, 2006).

¹⁶ El estudio de Easterly (2005) muestra como los PAE del BM y el FMI no tuvieron ningún efecto sobre el crecimiento económico. También indica que tampoco tuvieron efectos positivos sobre algunos indicadores macroeconómicos, lo cual el mismo autor identifica son su falta de efectos sobre las políticas macroeconómicas. No obstante, una cosa son indicadores macroeconómicos y otra muy distinta las políticas. No es discutido por nadie que los países que siguieron PAE durante los 80 y 90 liberalizaron, privatizaron y redujeron sus déficit fiscales, que fueron las principales condiciones asociadas a los desembolsos. (ver BM, 2005a).

Por lo tanto, la condicionalidad funcionó en el sentido de que se lograron los objetivos políticos e institucionales buscados, solo que estos objetivos no eran los adecuados para el desarrollo. Como muchos han criticado, parece que las condiciones estaban diseñadas más para fomentar la entrada de multinacionales en los países receptores y para lograr la devolución de los préstamos otorgados por instituciones financieras occidentales, que para fomentar el desarrollo de los países receptores (ver Atienza, 2000; y Perkins, 2005). Otra forma de valorar lo que pasó con los PAE es verlos desde la manera típica en la que, lamentablemente, ha evolucionado la cooperación internacional: cuando algo no funcionaba, en vez de arreglarlo, se eliminaba o reducía lo máximo posible. Si los Estados de los países pobres no funcionaban, la solución era eliminarlos o reducirlos al máximo -privatizar, liberalizar y disminuir su gasto. Esto nos podría llevar igualmente a plantear que como la ayuda oficial actual no funciona, lo mejor sería eliminarla o reducirla al máximo.

De aquí nació el temor a la condicionalidad y la respuesta, eliminarla, pensando que la mera apropiación iba a solucionar algo. Como siempre, el imperativo era (y es) desembolsar a toda costa el dinero. Así aparece la propuesta actual sobre la cual parece que hay un total consenso entre donantes, receptores y ONGs: la solución para lograr una ayuda eficaz consiste en la apropiación a través de programas nacionales de desarrollo y la alineación a través del apoyo presupuestario. Es decir, por un lado el país receptor debe decidir por sí mismo (apropiarse) el diseño de sus políticas e instituciones, a través de un proceso participativo que culmine en un documento denominado “estrategia nacional de desarrollo” o “estrategia de reducción de la pobreza”. Por otro lado, los donantes deben “alinearse” en torno a estas estrategias, financiándolas a través de los presupuestos del Estado, es decir del trabajo cotidiano de las agencias públicas del país receptor.

Básicamente, ante la mala imagen de la condicionalidad aplicada en los 80 y 90 por el BM y el FMI y de las estructuras paralelas de gestión de proyectos, la “solución” que se dio es que no hubiera condicionalidad ni estructuras paralelas. El problema de esta “solución” es que, otra vez, simplemente elimina el enfoque anterior, para poder seguir dando dinero. No se basa en ningún argumento o marco conceptual sobre el problema del cambio de las instituciones y las políticas, en ninguna evidencia empírica sobre por qué no funcionó o qué funcionó mal con la condicionalidad “tradicional”, ni en ninguna consideración acerca de por qué surgió la necesidad de la condicionalidad a principios de los años 80. De esta forma, se estaba indicando que había que dar plenos poderes para decidir sobre la ayuda a los gobiernos de los países receptores, que suelen ser precisamente los menos interesados en que se produzcan cambios institucionales pro-desarrollo. El resultado ha sido el que podríamos prever: la mayoría de los gobiernos de los países receptores se han dedicado a elaborar planes nacionales de desarrollo genéricos, muy participativos eso sí, pero con el simple objetivo de obtener financiación y sin compromisos concretos sobre resultados ni sobre cambios institucionales y de política. La solución es algo así como pedirle al lobo que, con la participación de las ovejas, haga un plan para no comérselas¹⁷.

¹⁷ El Departamento de Evaluación del Banco Mundial -principal promotor de la iniciativa de ligar la financiación a la elaboración de planes nacionales de desarrollo, denominados Poverty Reduction Strategy Papers- concluye que: “los países se han centrado más en completar documentos, que les dan acceso a recursos, que en mejorar sus procesos domésticos” y que “no hay indicadores intermedios de lo que se espera conseguir, lo que hace difícil evaluar el progreso”. (BM, 2004: p. viii). También indica que la “insuficiente priorización, inadecuada valoración de costes y la tendencia de evitar reformas estructurales controvertidas...hacen que los PRSP no sirvan como efectivas hojas de ruta estratégicas”

El tiempo ha pasado y actualmente tenemos propuestas más específicas y realistas. Así, en la Agenda de Accra para la Acción (AAA¹⁸), firmada en Septiembre de 2008, donantes y receptores se comprometen a llegar a un “acuerdo en torno a un conjunto reducido de condiciones mutuamente acordadas, basadas en las estrategias nacionales de desarrollo”, a “publicar todas aquellas condiciones asociadas a desembolsos”, y a trabajar juntos para documentar y divulgar “buenas prácticas sobre condicionalidad”. Por otro lado, la postura de la Red Europea de ONGs sobre Deuda y Desarrollo es clara en un aspecto: piden que no se usen condiciones relacionadas con instituciones económicas “controvertidas”, refiriéndose en concreto a privatizaciones y liberalizaciones comerciales. Luego, dependiendo del informe, incluyen o no la petición de que las condiciones se refieran sólo al uso de procedimientos que garanticen la rendición de cuentas a sus ciudadanos (versus a los donantes), o que todas las condiciones se hagan públicas (EURODAD, 2006, 2007 y 2008; una visión muy parecida se puede ver también en ActionAid, 2006).

Por lo tanto, parece que tras una década -desde la aparición del informe sobre cómo dar ayuda del Banco Mundial en 1998 hasta la firma de la Agenda de Accra en 2008, por poner fechas simbólicas- en la que ha predominado la idea, demasiado simple, de que la condicionalidad era mala, por fin el debate comienza a centrarse en cómo diseñar una “buena condicionalidad”. Aunque la palabra “condicionalidad” sigue siendo políticamente incorrecta, es la única salida posible al problema de la ineficacia de la ayuda actual. Se habla de apropiación democrática y de evaluación de resultados, que no es otra cosa que la necesidad de condicionar la ayuda a la obtención de resultados relacionados con el desarrollo y al uso de instituciones (reglas de juego) democráticas, que son las que hemos visto que son pro-desarrollo.

5.2. Una propuesta de “buena” condicionalidad

La pregunta por lo tanto debe ser ¿cuáles son las condiciones “buenas” y cuáles las “malas”? La respuesta es, conceptualmente, sencilla. Las buenas son aquellas que se hacen de forma transparente y que establecen como condición que la ayuda sirva para cumplir unos determinados resultados relacionados con el desarrollo económico, social o institucional del país. Las malas son aquellas que se hacen de manera opaca, con el objetivo de servir otros fines distintos al desarrollo del país receptor. Un claro ejemplo son las reuniones a puerta cerrada en las que se pone como condición de la ayuda la contratación u otorgación de licencias a empresas del país donante, o la obtención de petróleo más barato, como siguen haciendo la mayoría de los donantes. No nos llevemos a engaño. La ayuda actual se da o bien sin condiciones o bien con condiciones asociadas a intereses a corto plazo del donante.

Siguiendo con este razonamiento conceptual, la “buena” condicionalidad puede ser de dos tipos: o bien que se alcancen ciertos resultados medibles (a modo de ejemplo, un % determinado de alumnos matriculados en un programa educativo), es decir,

(BM, 2005b). Por último, en la última evaluación sobre el progreso de la Declaración de París (ver siguiente nota al pie), se indica que los países receptores están mejorando sus sistemas de gestión de fondos públicos, pero que menos del 25% tienen planes de desarrollo ligados con presupuestos y menos del 10% tienen marcos adecuados para medir resultados (OCDE, 2008).

¹⁸ El objetivo de la AAA es acelerar y profundizar la ejecución de la “Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda”. Esta declaración se firma en 2005 por parte de los gobiernos de 121 países, de 27 agencias multilaterales de cooperación, y por varias organizaciones civiles (ver “The Paris Declaration” en <http://www.oecd.org> y “Accra Agenda for Action” en <http://www.accrahlf.net>).

condicionalidad ex-post; o bien la constatación previa de que existe una institucionalidad adecuada (a modo de ejemplo, la existencia de un sistema de contratación pública meritocrático de profesores en el mismo programa educativo), es decir, condicionalidad ex-ante. En principio, ambos tipos de condicionalidad pueden ser adecuados.

No obstante, nos queda aún un aspecto clave por preguntarnos: ¿qué es lo que debe hacer un donante en caso de que no se cumplan estas condiciones? En el caso de que la condicionalidad sea ex-ante, el problema radica en que los países más pobres son precisamente los que peores instituciones tienen, por lo que si se les otorga menos ayuda, estaríamos castigando a la población más pobre del planeta por los “pecados” de sus dirigentes. Una solución a la cuestión de cómo utilizar la condicionalidad ex-ante relacionada con las instituciones la ha dado la cooperación británica (DFID, 2006): otorgar apoyo presupuestario a aquellos países con buenas instituciones; seguir con la financiación de proyectos específicos en países con un desarrollo institucional medio; y transferir recursos exclusivamente a través de ONGs y de organismos de Naciones Unidas en aquellos países con instituciones más débiles. Es decir, canalizar la ayuda a través de distintos medios en función del grado de confianza que den las instituciones del país receptor. De esta manera podríamos “matar dos pájaros de un tiro”: evitamos la exclusión de las poblaciones más pobres y establecemos incentivos para el desarrollo institucional.

¿Qué dice a este respecto la Agenda de Accra para la Acción? Aparte de lo señalado arriba con respecto a la condicionalidad, la AAA señala cuatro aspectos que se pueden relacionar con cómo llevarla a cabo: (1) en caso de que los donantes no usen los mecanismos del país para canalizar la ayuda, deberán justificarlo de manera transparente y revisar su postura de forma regular; (2) donantes y receptores evaluarán conjuntamente los sistemas del país con herramientas de diagnóstico mutuamente aceptadas¹⁹; (3) donantes y receptores desarrollarán instrumentos de gestión por resultados efectivos y fortalecerán los incentivos para mejorar la efectividad de la ayuda; y (4) donantes y receptores mejorarán sus planes de gestión a medio plazo (3-5 años).

A partir de todo esto, podemos elaborar una propuesta de buena condicionalidad, que indico en los siguientes puntos:

1) Elaborar instrumentos de diagnóstico para establecer el grado de desarrollo institucional de cada país receptor. En este sentido ya existen múltiples herramientas que se están probando en la actualidad, la mayoría de ellas basadas en indicadores elaborados por organismos públicos y privados internacionales, como el Banco Mundial, Freedom House, Transparencia Internacional, etc. (ver PNUD, 2004; y OCDE, 2008b).

2) Utilizar el diagnóstico institucional para decidir la forma de canalización de la ayuda, tal y como plantea DFID (2006). En caso de que se otorgue apoyo presupuestario o vía proyectos públicos, y para evitar el problema de la fungibilidad del dinero, el monto de la ayuda debe reflejarse en un aumento presupuestario de aquellas políticas señaladas como prioritarias en el plan nacional de desarrollo. Además, en el caso de que, debido a

¹⁹ En una nota al pie de página, la AAA indica que los “sistemas del país” (receptor) incluyen, pero no están limitados a, los sistemas públicos de gestión de finanzas, contrataciones, auditorías, seguimiento, evaluación y valoraciones ambientales y sociales. Con un enfoque más amplio, podríamos relacionar lo que la AAA denomina “sistema del país” con las instituciones políticas o la gobernanza de un país.

una regular capacidad institucional del Estado, se opte por la financiación vía proyectos públicos, se debería realizar en primer lugar un análisis institucional específico de las agencia encargadas de ejecutar dichos proyectos. En caso de que la institucionalidad de una agencia no sea la adecuada, en vez de establecer un equipo de gestión paralelo, la primera fase de financiación se debería centrar exclusivamente en cambiar dicha institucionalidad.

3) Exigir que los planes nacionales de desarrollo establezcan “resultados” medibles, a obtener en distintas etapas o fases, que sean medidos por evaluadores independientes del gobierno y hechos públicos. Estos “resultados” en realidad se corresponderían con lo que la literatura de la evaluación denomina productos (outputs), ya que es muy complicado asignar resultados de desarrollo a políticas o instituciones concretas. A modo de ejemplo, los resultados típicos del desarrollo son la disminución de la pobreza y el crecimiento económico -muy difíciles de relacionar con una intervención determinada-, mientras que “productos” de desarrollo serían el porcentaje de niños desnutridos, el número de alumnos matriculados en secundaria o los kilómetros de carretera en buen estado²⁰.

4) Establecer el mecanismo de condicionalidad de forma que se incentive el logro de resultados. En cada etapa o fase de programación se debe detener la financiación hasta comprobar que se han logrado alcanzar los resultados que se habían planeado para dicha etapa. Un buen ejemplo de esto son los denominados préstamos “programáticos” del Banco Mundial, que consisten en el diseño de programas que duran varios años y que se componen de varias operaciones sucesivas. El paso de una operación a la siguiente vendrá marcado por el cumplimiento de ciertos resultados previamente establecidos. Para que este enfoque “programático” funcione es necesario establecer los cambios de etapas dentro del periodo de una legislatura, de forma que los gobernantes asuman tanto los logros como los problemas surgidos.

5) Aunando los cuatro apartados anteriores, la “buena” condicionalidad consistiría en un “contrato programático” entre los donantes y el gobierno del país receptor, con una duración de cuatro o cinco años. Cada donante establecería en el contrato su compromiso de financiación durante las distintas fases del programa y el receptor se comprometería a obtener los resultados indicados. Esto ya lo está haciendo el Banco Mundial y la Unión Europea, pero sólo para algunos programas²¹.

Esta propuesta es técnicamente sencilla, pero políticamente difícil de llevar a cabo. Se basa en no dar dinero a aquellos Estados que no ofrecen las garantías mínimas para poder gestionar la ayuda y en dejar de dárselo a aquellos gobiernos que, aunque sus Estados ofrezcan unas mínimas garantías, no estén logrando los resultados estipulados

²⁰ Aquí es fundamental que los productos se refieran a cuestiones relacionadas con el desarrollo final buscado y no con el insumo. Es típico ver “matrices de resultados” donde lo que se evalúa en realidad son los insumos (por ejemplo, número de paquetes nutricionales entregados, número de ordenadores comprados para secundaria, o número de kilómetros de carretera construidos, sin especificar los que se han deteriorado durante el mismo lapso de tiempo).

²¹ El Banco Mundial concede dos tipos de préstamos: para la inversión (ILs) y para políticas de desarrollo (DPLs). Estos últimos se desembolsan por tramos, en base a la consecución de reformas previamente pactadas en el programa, y supusieron en torno a un 30% de la cantidad prestada por el Banco en el periodo 2002-2007. En cuanto a la Unión Europea, el apoyo presupuestario de EuropeAid se concede bajo la modalidad programática, condicionando un tercio de los desembolsos a la consecución de resultados. Como el apoyo presupuestario supuso un 18% de los desembolsos en 2006, se puede calcular que en torno a un 6% de la ayuda de EuropeAid se concede bajo la modalidad programática. (Más información en el sexto apartado).

por ellos mismos (a través de su plan nacional de desarrollo) en el contrato de cooperación. Esto, que es bastante lógico, resulta que es muy difícil de hacer cuando la presión mayor que tienen hoy los gobiernos y los profesionales de los países donantes es dar cada vez más dinero (desembolsar), hasta llegar al 0,7% del PIB.

A modo de ejemplo, en la Declaración de París los donantes se comprometieron a “vincular la programación y los recursos con los resultados”, pero luego se les “olvidó” elaborar un indicador sobre este tema, por lo que resulta imposible saber si se está haciendo o no²². Se podría argumentar que no se elaboró dicho indicador en el contexto de la Declaración porque la mayoría de países receptores no disponen aún de sistemas de evaluación adecuados, lo cual es cierto -de esto sí hay indicador. No obstante, lo lógico, si hubiera habido un verdadero interés, sería haber establecido un indicador que midiera la vinculación entre la asignación de recursos de los donantes y la existencia de planes nacionales con resultados medibles y con el establecimiento de sistemas de evaluación para medirlos. Por supuesto, en la AAA este indicador tampoco se planteó. A pesar de que el discurso oficial está en la línea de vincular la ayuda a resultados, ni los donantes ni los receptores quieren perder la posibilidad de seguir asignando el dinero de la ayuda de forma discrecional.

5.3. La cooperación para el fortalecimiento de la sociedad civil

En la literatura de la cooperación internacional, lo que hemos visto hasta ahora en este quinto apartado se denomina fomentar la “oferta de buen gobierno”. Por otro lado, comenzaba mencionando que, para ayudar a que se establezcan las instituciones (y políticas) que fomentan el desarrollo, además de ejercer presión externa -fomentar la oferta de buen gobierno a través de una buena condicionalidad-, la cooperación internacional también puede apoyar una adecuada presión interna, a través del fomento del equilibrio del poder político de las organizaciones civiles en los países receptores. A esto último se le denomina también fomentar la “demanda de buen gobierno”, y existe cada vez un mayor consenso de que la existencia de esta demanda interna es clave para que se produzca el desarrollo institucional (ver Fukuyama, 2004; BM, 2006; y Grindle, 2007).

Me parece importante resaltar dos palabras: equilibrio y organizaciones. Las organizaciones de la sociedad civil son necesarias como canal de comunicación entre el ciudadano y el Estado, y el equilibrio de poder es necesario porque cada organización tenderá a buscar los intereses particulares de sus miembros o sector representado. Como argumentó hace tiempo el economista más famoso en este tema (Olson, 1965), los grupos de interés tienden a dirigirse hacia objetivos muy específicos, es decir que no benefician al conjunto de la sociedad, para reducir los costes e incrementar los beneficios de su acción política. Recalco estas cuestiones porque se tiende demasiado a idealizar y caricaturizar dos cuestiones: por un lado, a las organizaciones de la sociedad civil, como si fueran todas buenas. Por otro lado, a la “participación ciudadana”, como si fuera la solución mágica a todos los problemas de la gestión pública. Parece que queremos pasar de golpe de las dictaduras a las democracias directas en los países pobres, saltándonos todo el proceso de construcción de una democracia representativa, a través de sus organizaciones -partidos, sindicatos, asociaciones profesionales, ONG, etc.

²² En realidad se puede saber que se está haciendo en un grado muy bajo, ya que los proyectos con enfoque programático existentes son muy pocos. Sería interesante analizar la proporción de la AOD condicionada a resultados, pero no conozco ningún estudio sobre esto.

En el ámbito de la Cooperación Internacional estamos todavía en los inicios de esta compleja cuestión de cómo apoyar a la sociedad civil. En la AAA se mencionan dos compromisos a este respecto: “los gobiernos de los países receptores trabajarán más cerca de los parlamentos, las autoridades locales y las organizaciones civiles en la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes y políticas nacionales”; y “los donantes apoyarán a todos los actores -parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios de comunicación y sector privado- para que asuman un papel activo en el dialogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la ayuda”.

Para poder ir concretando en qué puede consistir esto del apoyo a la sociedad civil, podemos partir de la abundante literatura académica de la Sociología Política, que, como decía arriba, es el campo que se dedica desde hace ya 50 años al estudio de las “bases sociales del poder político”. El esquema de Mann (1986) sobre los tres poderes informales que poseen las organizaciones civiles -económico, ideológico y coercitivo- se ha traducido en los estudios sobre movimientos sociales en: recursos, identidad ideológica y acción disruptiva (Tarrow, 1998; Jenkins y Form, 2004; Tilly, 2004). Dentro de “recursos” se incluyen los recursos económicos, humanos (formación, organización, acceso a redes, voluntarios) y sociales (legitimidad y status) de las organizaciones. Por “identidad ideológica” se entiende la capacidad de las organizaciones de construir interpretaciones colectivas respecto a cuáles son los problemas que enfrentan, a quiénes son los culpables y a cómo se pueden solucionar dichos problemas. Algo así como la capacidad o el poder de convencimiento y movilización de una organización, donde juega un importante papel el uso de los medios de comunicación. La “acción disruptiva” consiste en el recurso de obstruir el estado normal de las cosas o el statu quo, con el objetivo de forzar al oponente al cambio a negociar. Se trata de las huelgas, bloqueos de carreteras, sentadas, o incluso disturbios, acciones terroristas y guerras civiles. En este último sentido la mayoría de sociólogos se decanta por la táctica denominada “reformismo radical” como la más efectiva, que consiste en establecer metas moderadas y combinar el uso de tácticas disruptivas, pero no violentas, con la negociación formal (Jenkins y Form, 2004).

Además, estos estudios incluyen un cuarto factor denominado “oportunidades políticas” o factores políticos externos al movimiento social, donde se incluyen crisis económicas e ideológicas, divisiones dentro de las élites, apoyos externos de aliados, apertura del sistema político formal respecto a las organizaciones civiles, etc. Algunos estudios relacionan por ejemplo la efectividad de distintas tácticas en función del grado de oportunidad política, indicando que el “reformismo radical” parece ser más efectivo en contextos de oportunidades moderadas, que en contextos extremos, es decir los abiertos a la participación de la sociedad civil o los represivos (Frey, Dietz y Kalof, 1992). Tendremos por lo tanto, que una organización tendrá más capacidad para provocar cambios en las instituciones y en las políticas si es capaz de adquirir y usar de forma adecuada estos tres tipos de poderes. Las referencias bibliográficas mencionadas en el párrafo anterior son “clásicos” de la literatura, que ofrecen abundante evidencia empírica sobre cómo las organizaciones han adquirido y usado estos poderes informales y cuáles pueden ser las formas más efectivas de hacerlo.

Con todas estas ideas de fondo, podemos tratar de concretar cómo podríamos cooperar en el fortalecimiento de la sociedad civil. La complejidad radica en cómo asegurar que apoyamos organizaciones sin introducir sesgos ideológicos y sin caer en la promoción de intereses particulares, con conexiones poco claras con el bien común. Es decir, ¿cómo podemos fortalecer las organizaciones de la sociedad civil de forma que se

beneficie el conjunto de la ciudadanía? O, lo que es lo mismo, ¿cómo podemos fomentar el equilibrio del poder político entre las organizaciones que representan a las distintas divisiones o intereses sociales que caracterizan a toda nación? He aquí algunas propuestas concretas que la cooperación internacional podría apoyar²³:

- 1) Diagnósticos sobre la estructura de la sociedad civil y sus organizaciones. Se trataría de estudiar el grado de asociacionismo de los ciudadanos, las divisiones sociales existentes y la estructura de las organizaciones -a quién representan, qué demandan y su poder político.
- 2) Diagnósticos de las instituciones económicas y políticas existentes en cada país receptor y su evolución histórica. Este tipo de diagnósticos se están llevando a cabo por varias agencias de cooperación desde hace unos años. A modo de ejemplo, ver BID (2007) y los diversos estudios del DFID²⁴.
- 3) Formación a organizaciones civiles sobre los diferentes aspectos que hemos ido viendo a lo largo del artículo: qué instituciones promueven el desarrollo, el problema del cambio institucional, los incentivos perversos de la cooperación y los poderes informales de la sociedad civil. Todo esto, adaptándolo al contexto del país en cuestión, utilizando los diagnósticos anteriores.
- 4) Además de la formación, se puede apoyar el fortalecimiento organizativo mediante la financiación de reformas internas que promuevan su transparencia y rendición de cuentas, de forma que aumenten su legitimidad como interlocutores válidos de un grupo o división social específica (campesinos, pequeños empresarios, etc.) o del conjunto de la ciudadanía.
- 5) La creación de redes, alianzas y coaliciones de organizaciones civiles, junto con legislación y políticas que favorezcan su interlocución en la toma de decisiones de la política formal. Algo parecido a lo que se hace tanto en la Unión Europea como en muchos Estados europeos, donde se favorece la creación e interlocución de organizaciones representativas.
- 6) Financiación de acciones de denuncia jurídica de actuaciones del Estado contrarias a la ley nacional o convenios internacionales, a través de tribunales tanto nacionales como internacionales.
- 7) Financiación de medios de comunicación de forma que se garantice una efectiva pluralidad de opiniones. A modo de ejemplo, la Asociación Mundial de Periódicos ha creado un fondo para otorgar préstamos subvencionados y asesoramiento a medios de comunicación independientes en todo el mundo (Kilman, 2006).

6. La práctica actual de la cooperación para el desarrollo institucional

La mayoría de agencias internacionales no disponen de reglas o normativas concretas sobre cómo apoyar el desarrollo institucional de los países receptores. Lo que sí tienen muchas son estrategias de gobernabilidad o gobernanza, cuyas recomendaciones genéricas son bastante similares a lo expuesto en este documento: fomentar la democracia, la independencia del poder judicial, el fortalecimiento de la sociedad civil, etc. (BM, 2000; USAID, 2008; DFID, 2006; UE, 2006; PNUD, 1997; AECID, 2007).

²³ Otras propuestas, algunas de ellas similares, se pueden ver en DFID (2007).

²⁴ ver <http://www.gsdc.org/go/topic-guides/drivers-of-change>

La OCDE ha realizado recientemente una encuesta a los directivos de las agencias donantes con el objetivo de describir cómo se está enfocando en la práctica la cuestión del fomento de la gobernanza (OCDE, 2008b). Algunos, como Francia, Alemania, Holanda, Suiza, el BID y el BM disponen de herramientas de análisis de gobernanza propias, mientras que el resto indican que están en proceso de elaboración de herramientas de análisis, o que utilizan las herramientas desarrolladas por otros. Todas las agencias donantes indican que usan estos análisis a la hora de considerar la estrategia de ayuda para cada país receptor, pero casi ninguna ha desarrollado algún tipo de mecanismo explícito para ligar la ayuda con este análisis. El estudio ni siquiera es capaz de determinar qué agencias realmente utilizan los análisis de gobernanza para algo.

El problema por lo tanto es que la inmensa mayoría de las agencias donantes no concretan nada, o, mejor dicho, no se comprometen a nada. A que lo tomarán en cuenta. Y esto nos lleva al eterno problema de la ayuda: como ni donantes ni receptores tienen incentivos para que se produzcan cambios institucionales, estas estrategias apenas tienen ninguna relevancia en la práctica.

Esta es la tónica general, pero algunas agencias sí están desarrollando mecanismos explícitos para vincular la ayuda a los análisis de gobernanza. Describo a continuación los cuatro casos que estimo más significativos.

En 2002, el presidente Bush creó una nueva agencia de cooperación norteamericana denominada “Millenium Challenge Corporation” (MCC). Basándose en el documento del Banco Mundial (1998) y en los resultados del estudio de Burnside y Dollar (2000), el objetivo principal de esta agencia consiste en aplicar el método de la selectividad de países en función de sus políticas e instituciones. Es decir, se trata de establecer una metodología de valoración de las instituciones y políticas de los países receptores, basada en indicadores aportados por organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la UNESCO, la OMS y Freedom House, y asignarles los recursos disponibles en función de su puntuación. La metodología ha ido variando, y actualmente se basa en el uso de 17 indicadores y en la clasificación de los países receptores en dos grupos para su comparación, países de renta baja y de renta muy baja. Los países son seleccionados para recibir ayuda si sus indicadores están por encima de la mediana de su grupo de referencia -el proceso es un poco más complejo; ver MCC, 2008. La metodología es interesante, aunque sigue sin ser útil por varios motivos. En primer lugar, se plantea el problema que ya mencioné varias páginas atrás: como la calidad de las instituciones está íntimamente ligada al desarrollo, con esta metodología se tiende a castigar a la población más pobre de la tierra por los “pecados” de sus gobernantes. En segundo lugar, si bien esta metodología incorpora incentivos para que los gobiernos de los países receptores mejoren sus instituciones y políticas, este incentivo es anulado en la práctica por la existencia paralela de la agencia de cooperación USAID, con muchos más recursos y con el criterio clásico de asignación de la ayuda de la discrecionalidad basada en intereses domésticos a corto plazo. En tercer lugar, la metodología oficial establece que los indicadores serán uno de los criterios, pero que habrá otros que no aparecen especificados, lo que supone de nuevo una elevada discrecionalidad por parte de la junta directiva del MCC. Por último, a través de la metodología se seleccionan los países “elegibles” pero no la cantidad asignada a cada uno de ellos. Con todo esto, nos encontramos con la paradoja de que los países “elegidos” para recibir la ayuda del MCC han recibido cada vez menos ayuda de EE.UU durante el periodo 2002-2006 (Brown, Siddiqui y Sessions, 2006). Escaso incentivo.

El IDA (International Development Association) es la agencia del Banco Mundial que concede préstamos subvencionados a los 78 países más pobres del mundo. Cada tres

años, esta agencia asigna todos sus recursos entre los países más pobres en base a la puntuación media de cada uno de ellos respecto a 16 indicadores establecidos en un documento denominado “Country Policy and Institutional Assessments” (CPIA; ver BM, 2007). En este caso sí que la cantidad de recursos se deriva directamente de las puntuaciones. El problema fundamental es el ya mencionado de que se castiga a los países más pobres asignándoles menos recursos. Además, las puntuaciones de muchos de estos indicadores están determinadas por el director de la oficina del Banco en cada país, que tiene el incentivo de poner una nota alta para recibir más recursos del IDA.

La agencia de cooperación británica (DFID) plantea una metodología que difiere de las anteriores en dos aspectos importantes. En primer lugar, el objetivo del análisis de instituciones y políticas no es la asignación de recursos a cada país, sino el instrumento de canalización de dichos recursos y el tipo de actuaciones a financiar. Como ya he indicado, se comprometen a asignar apoyo presupuestario a los países con “buenas” instituciones, apoyo a proyectos en países con instituciones “regulares”, y apoyo vía ONG y organismos internacionales en países con instituciones “malas”. En segundo lugar, el análisis no se basa en indicadores internacionales cuantitativos, sino en el estudio sociopolítico de cada caso por parte de las oficinas de DFID en el país (ver DFID, 2004; y DFID, 2006)²⁵. Estos estudios son muy útiles para conocer la problemática de cada país y de hecho pueden servir como base para hacer los diagnósticos que mencionaba en el apartado anterior. En el caso inglés, el problema es que, no sólo no hacen explícitos los criterios de asignación de recursos (lo cual es bastante normal, ya que no se comprometen a ello), sino que tampoco hacen explícito cómo clasifican los países en buenos, regulares y malos, ni cómo seleccionan los programas a apoyar, que es a lo que se comprometen. Por lo tanto no podemos decir prácticamente nada sobre lo que hace el DFID en la práctica para promocionar el buen gobierno.

Por último, la Comisión Europea aplica desde hace unos años una ligera condicionalidad en sus programas de apoyo presupuestario. Consiste en una ayuda “programática” en la que cada año se debe medir si se han alcanzado los resultados esperados, de forma que un tercio de los desembolsos comprometidos para el año siguiente dependen del alcance de dichos resultados (CE, 2005). Aquí el problema principal radica en que un año es muy poco tiempo para medir resultados. Por lo demás, estimo que debería aplicarse a todos los programas y proyectos que financia la Comisión, con una condicionalidad del 100% de los fondos comprometidos. ¿Por qué vamos a desembolsar dos tercios de los fondos comprometidos a un gobierno que no ha conseguido ningún resultado en la fase anterior? ¿Se lo daríamos a un contratista al que después de pagarle un año de trabajo no ha hecho nada? Es todavía demasiado común premiar a los gobiernos que utilizan mal la ayuda con un aumento de la misma. ¿Tiene sentido esto?

6. Consideraciones finales

A lo largo del artículo hemos visto que tener “buenas” instituciones y políticas es el elemento fundamental necesario para que se produzca un desarrollo económico y social sostenido. Hemos mostrado cuáles son estas instituciones y políticas “buenas” y hemos

²⁵ Cuando estoy escribiendo estas líneas, DFID ha publicado sus análisis de 16 países. Ver <http://www.gsdc.org/go/topic-guides/drivers-of-change>

visto que estas instituciones y políticas no se aprueban y llevan a cabo de forma natural por los poderosos intereses contrarios a ello. Hay pobreza en el mundo, no porque no tengamos los medios o los conocimientos suficientes para eliminarla, sino porque hay personas cuyo poder económico y/o político depende, al menos en parte y a corto-medio plazo, de que no se implanten las “buenas” instituciones y políticas que fomentan el desarrollo. También hemos visto que, en general, la ayuda no está promoviendo ni el desarrollo económico ni el desarrollo institucional, y en muchos casos los está empeorando. Ocurre algo parecido: la mejora de la efectividad de la ayuda va en contra de los intereses de los principales agentes donantes y receptores de la ayuda. Los gobernantes ganan votos y los cooperantes dinero a través de la ayuda, y no les interesa que la medición de resultados, o el uso de procedimientos de asignación transparentes y técnicos de la misma, puedan suponer una disminución de su cuantía o una pérdida de discrecionalidad en su uso. La pobreza es un problema fundamentalmente político.

Tenemos por delante la ardua tarea de convencer a políticos y ciudadanos de que no se debe usar la ayuda oficial con el objetivo prioritario de lograr nuestro propio beneficio a corto plazo, en forma de obtención de concesiones comerciales, licencias de inversión, petróleo más barato, control de la inmigración, puestos de trabajo en el sector de la cooperación, etc. Creo que tratar de favorecer los intereses nacionales propios a través de la ayuda es legítimo, pero si no nos tomamos más en serio los problemas políticos de los países pobres, nuestra ayuda seguirá sin tener un impacto sostenible en el tiempo. O incluso perjudicando a la población de los países pobres y, a más largo plazo también a nosotros mismos, ya que en un mundo globalizado los problemas de los pobres de este mundo serán cada vez más también nuestros problemas.

Frente a esta realidad, la contestación de las ONG es simple: más y mejor ayuda, llegar a un 0,7 de calidad. El problema es que el principal obstáculo para lograr que mejore la calidad de la ayuda es la presión por la cantidad. En el mundo en que vivimos, donde los seres humanos tienen intereses, la única manera de promover la calidad es no financiando lo que no sirve, y mucho menos lo que perjudica. No premiando con más ayuda a los gobernantes que la utilizan en contra de los intereses del conjunto de la sociedad de sus países. Si el objetivo fuera ayudar a Dinamarca o a Alemania, no estaría mal darles más dinero a través de apoyo presupuestario, porque es muy probable que lo gasten suficientemente bien gracias a los controles de sus Estados. Pero la dificultad radica precisamente en que se trata de ayudar a países con Estados sin los suficientes controles y sin la suficiente pluralidad para garantizar el uso adecuado del dinero público. Esta es la causa más importante de su pobreza y de la ineficacia que ha tenido hasta ahora la ayuda oficial.

No basta con decir que se quiere promover la democracia, la pluralidad y la gestión por resultados. Tenemos que entender que existen muchos intereses contrarios a que esto se lleve a cabo. El aumento de la calidad de la ayuda requiere unas reglas explícitas y concretas, basadas en criterios técnicos, que vinculen los desembolsos con el logro de mejoras en el bienestar de la población de los países receptores. Esto supondría probablemente una disminución a corto plazo de la ayuda, ya que los Estados de los países a los que queremos ayudar son capaces de obtener pocos resultados, y a continuación un nuevo crecimiento. No importa, la clave es establecer incentivos claros a favor de la calidad, porque los existentes actualmente son contrarios a ella.

Otra posible respuesta consistiría en que, si los Estados de los países pobres no son capaces de utilizar bien el dinero de la ayuda, pues que se gestione toda la AOD a través de ONGD. Que las ONGD pasen de gestionar el 3% de la AOD a gestionar el 100%. Esto desde luego sería muy drástico, pero además tampoco tenemos claro que fuera

mejor. Las ONG no son por definición mejores ni más transparentes que los Estados. Ni tampoco tienen más controles. En mi opinión, tiene más sentido la propuesta del DFID de utilizar distintos canales para hacer llegar la ayuda, en función del grado de confianza de las instituciones del país receptor. Esto les daría incentivos para mejorar sus instituciones.

En el quinto apartado he elaborado una propuesta concreta de cómo se puede presionar o incentivar a los gobiernos para mejorar su gobernanza. Seguramente no será la mejor propuesta posible, pero lo importante es que entremos a debatir, concretar y ejecutar propuestas de este tipo. Los instrumentos que he propuesto para fomentar la oferta de buen gobierno -basados en una buena condicionalidad-, están ya diseñados y ejecutándose por parte de algunas agencias de cooperación, aunque no acaban de ser útiles en la práctica porque los gobiernos de los países donantes no quieren perder su discrecionalidad en el uso de la ayuda. Para que sean útiles sólo harían falta dos cosas: (1) estudiar los instrumentos existentes y sus problemas prácticos para poder así diseñar un buen instrumento de condicionalidad; y (2) tomar la decisión de vincular de forma transparente, bajo criterios técnicos, la ayuda a estos instrumentos. Lo primero es sumamente sencillo. Lo segundo es mucho más complicado y requeriría un cambio en la actitud de las ONGD de los países donantes, de forma que pasemos a presionar a nuestros gobiernos por vincular la ayuda a resultados, a poner la calidad en primer lugar.

Respecto a las propuestas que he descrito para fortalecer la sociedad civil, es cierto que algunas son políticamente sensibles y pueden por lo tanto herir sentimientos de (mal entendida) soberanía nacional. No obstante, ya se están llevando a cabo y no nos queda más remedio que hacerlo mucho más, con cuidado y con astucia. Comenzar con el diagnóstico de la estructura de la sociedad civil bajo estrictos criterios técnicos puede ser un aspecto esencial para poder desarrollar bien el resto de propuestas, de forma que fomentemos un verdadero equilibrio entre el poder político de las organizaciones que representan a los diversas divisiones sociales existentes.

7. Referencias

- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2000. "Why did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective". *Quarterly Journal of Economics*, 115, 1167-1199.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation". *American Economic Review* 91, 1369-1401.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2006. "Institutions as the fundamental cause of long-term growth". En P. Aghion y S. Durlauf eds., *Handbook of Economic Growth*, North-Holland, Amsterdam.
- ActionAid. 2006. *What Progress: A Shadow Review of World Bank Conditionality*. ActionAid International, La Haya y Johannesburgo.
- Adserá, Alicia, Carles Boix y Mark Payne. 2003. "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government". *Journal of Law, Economics and Organization* 19 (2): 445-490.
- AECID. 2007. *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, Madrid.

- Alesina, Alberto y Beatrice Weder. 2002. "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review* 92(4),
- Atienza, Jaime. 2000. *La Deuda Externa y los Pueblos del Sur. El Perfil Acreedor de España*. Manos Unidas, Madrid.
- Azam, Jean-Paul, Shantayanan Devarajan y Stephen O'Connell. 1999. *Aid Dependence Reconsidered*. Policy Research Working Paper 2144. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bandeira, Pablo. 2008. "Un Marco Conceptual para entender la Relación entre las Instituciones y el Desarrollo Económico". Documento de Trabajo del CECOD.
- Barro, Robert. 1996. "Democracy and Growth". *Journal of Economic Growth* 1, 1-27.
- BID. 2007. *República del Perú. Evaluación de la Gobernabilidad Democrática*. División de Programas del Estado y la Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- BM. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Banco Mundial y Oxford University Press, Washington D.C. y Oxford.
- BM. 2004. *The Poverty Reduction Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003*. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM. 2005a. *Review of World Bank Conditionality*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM. 2005b. *The Poverty Reduction Initiative: Findings of Ten Country Case Studies of World Bank and IMF Support*. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM. 2006. *Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM. 2007. *Country Policy and Institutional Assessments. 2007 Assessment Questionnaire*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Boone, Peter. 1996. "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid". *European Economic Review* 40, 289-329.
- Brautigam, Deborah. 2000. *Aid Dependence and Governance*. Expert Group on Development Issues, Estocolmo.
- Brown, Kaysie, Bilal Siddiqui y Myra Sessions. 2006. *US Development Aid and the Millennium Challenge Account: Emerging Trends in Appropriations*. Center for Global Development, Washington, D.C.
- Bruneti, Aymo y Beatrice Weder. 2003. "A Free Press is Bad News for Corruption". *Journal of Public Economics* 87: 1801-1824.
- Burnside, Craig y David Dollar. 2000. "Aid, Policies, and Growth." *American Economic Review* 90, 847-68.
- CE. 2005. *EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality*. Dirección de Desarrollo de la Comisión Europea, Bruselas.

- CE. 2006. *Governance in the European Consensus on Development: Towards a Harmonized Approach within the European Union*. Comisión Europea 421 final, Bruselas.
- Chang, Ha-Joon. 2006. “La Relación entre las Instituciones y el Desarrollo Económico. Problemas Teóricos Claves”. *Revista de Economía Institucional* 8(14): 125-136.
- Clemens, Michael y Steven Radelet. 2003. “Absorptive Capacity: How Much is Too Much?” En Steven Radelet (ed.), *Challenging Foreign Aid: A policymaker’s Guide to the Millennium Challenge Account*, Center for Global Development, Washington, D.C.
- Clemens, Michael, Steven Radelet y Rikhil Bhavnani. 2004. “Counting Chickens when they Hatch: the Short Term Effect of Aid on Growth”. Working Paper Number 44. Center for Global Development, Washington, D.C.
- Colclough, Christopher y James Manor. 1991. *States or Markets: Neo-liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford University Press, Oxford.
- Collier, Paul y Anke Hoeffler. 2007. “Does Aid Promote Arm Races?” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 69(1): 1-27.
- CONCORD. 2008. *No Time to Waste: European Governments Behind Schedule on Aid Quantity and Quality*. The European NGO Confederation for Relief and Development, Bruselas.
- CONGDE y otros. 2008. *Mejor Ayuda: Una Condición Necesaria para el Desarrollo*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, Campaña del Milenio de Naciones Unidas y Campaña Pobreza Cero.
- Coviello, Decio y Roumeen Islam. 2006. “Does Aid Help Improve Economic Institutions?” World Bank Policy Research Working Paper 3990. Banco Mundial, Washington D.C.
- DFID. 2004. *Drivers of Change Public Information Note*. Department For International Development, Londres.
- DFID. 2006. *White Paper on Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor*. Department For International Development, Londres.
- DFID. 2007. *Civil Society and Good Governance: A DFID Practice Paper*. Department For International Development, Londres.
- Djankov, Simeon, José Montalvo y Marta Reynal-Querol. 2005. “The Curse of Aid”. Economic Working Papers 870. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- Easterly, William. 2005. “What Did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans”. *Journal of Development Economics* 76:1-22.
- Easterly, William y Ross Levine. 2003. “Tropics, germs and crops: how endowments influence economic development”. *Journal of Monetary Economics* 50(1), 3-39.
- Easterly, William, Ross Levine y David Roodman. 2004. “New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar’s “Aid, Policies and Growth””. *American Economic Review* 83(3):.525-548.

- Evans, Peter y James Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of "Weberian" State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Colclough, Christopher y James Manor. 1991. *States or Markets: Neo-liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford University Press, Oxford.
- Dreher, Axel. 2005. "Does the IMF influence Fiscal and Monetary Policy?" *The Journal of Policy Reform* 8, 3: 225-238.
- Dreher, Axel. 2006. "IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans, and Compliance with Conditionality". *World Development* 34, 5: 769-788.
- Edgren, Gus. 2002. "Aid is an Unreliable Joystick". *Development and Change* 33(2): 261-267.
- EURODAD. 2006. *World Bank and IMF Conditionality: A Development Injustice*. The European Network on Debt and Development, Bruselas.
- EURODAD. 2007. *Untying the Knots: How the World Bank is Failing to Deliver Real Change on Conditionality*. The European Network on Debt and Development, Bruselas.
- EURODAD. 2008. *Critical Conditions: the IMF Maintains its Grip on Low-Income Governments*. The European Network on Debt and Development, Bruselas.
- Evans, Peter. 2004. "Development as Institutional Change: the Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development* 38(4): 30-52.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press, Nueva York.
- Frey, Scott, Thomas Dietz y Linda Kalof. 1992. "Characteristics of Successful American Protest Groups". *American Journal of Sociology* 98: 368-387.
- Grindle, Merilee. 2007. "Good Enough Governance Revisited". *Development Policy Review* 25(5): 553-574.
- Hall, Robert y Charles Jones. 1999. "Why do some Countries Produce so much Output per Worker than others". *Quarterly Journal of Economics* 114, 83-116.
- Hansen, Henrik y Finn Tarp. 2001. "Aid and Growth Regressions". *Journal of Development Economics* 64, 547-570.
- Heller, Peter y Sanjeev Gupta. 2002. "Challenges in Expanding Development Assistance." IMF Policy Discussion Paper 02/5. Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Helliwell, John F. 1994. "Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth". *British Journal of Political Science* 24: 225-248.
- Henisz, Witold, Bennet Zelner y Mauro Guillén. 2005. "The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999". *American Sociological Review* 70(6): 871-897.
- Islam, Roumen. 2003. *Do More Transparent Governments Govern Better?* World Bank Policy Research Paper No. 3077. Banco Mundial, Washington, D.C.

- Jenkins, Craig y William Form. 2004. "Social Movements and Social Change". En T. Janoski, R. Aldford, A. Hicks y M. Schwartz (eds.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Society and Globalization*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kilman, Larry. 2006. *The Role of the Press in Sustainable Economic Development*. Documento preparado para la Conferencia de la UNESCO del Día Mundial de la Libertad de Prensa celebrada en Colombo, Sri Lanka, del 1 al 4 de Mayo. Larry Kilman es director de comunicaciones de la Asociación Mundial de Periódicos.
- Knack, Stephen. 2001. "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests". *Southern Economic Journal* 68, 310-329.
- Krueger, Anne. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Cristian Pop-Eleches y Andrei Shleifer. 2004. "Judicial Checks and Balances". *Journal of Political Economy*, 112, 445-470.
- Lipset, Seymour. 1960. *Political Man: the Social Basis of Politics*. Doubleday, Garden City.
- Mann, Michael. 1986. *The Sources of Social Power. Vol I: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MCC. 2008. *Report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance in Fiscal Year 2009*. Millennium Challenge Corporation, Washington, D.C.
- Morrisey, Oliver. 2002. *Recipient Government's Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality*. Discussion Paper No. 2002/105 UNU/WIDER, Nueva York.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan y John Toye. 1995. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. Routledge, Londres.
- Moss, Todd, Gunilla Pettersson y Niclas van de Walle. 2006. *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. Working Paper Number 74. Center for Global Development, Washington, D.C.
- Norris, Pippa. 2007. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge University Press, Nueva York y Cambridge.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Development*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press, Princeton.
- OCDE. 2008a. *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Making Aid More Effective by 2010*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, París.
- OCDE. 2008b. *Survey of Donor Approaches to Governance Assessment*. DAC Network on Governance, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, París.

- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Olsson, Ola y Douglas Hibbs. 2005. "Biogeography and Long-Run Economic Development". *European Economic Review* 49, 909-938.
- Paldam, Martin. 1997. *The Micro Efficiency of Danish Development Aid*. Working Paper No 1997-13. Department of Economics, University of Aarhus.
- Perkins, John. 2005. *Confesiones de una Gangster Económico: la Cara Oculta del Imperialismo Americano*. Ediciones Urano, Barcelona.
- Pincus, Steven. 2006. *England's Glorious Revolution, 1688-1689*. Bedford/St. Martin's Publishers. Nueva York.
- PNUD. 1997. *Governance for Sustainable Human Development*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD. 2004. *Governance Indicators: A Users' Guide*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Przeworski, Adam. 2004. "Democracy and Economic Development." En Edward D. Mansfield y Richard Sisson (eds.), *The Evolution of Political Knowledge*. Ohio State University Press, Columbus.
- Rajan, Raghuram y Arvind Subramanian. 2005. "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" IMF Working Papers 05/127.
- Rauch, James y Peter Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics*, 75: 49-71.
- Remmer, Karen. 2004. "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?" *American Journal of Political Science* 48, 77-92.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth* 9, 131-165.
- Sachs, Jeffrey. 2003. "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income". NBER Working Paper 9490.
- USAID. 2008. "Democracy and Governance". Agencias de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Washington, D.C. Accesible en http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge University Press, Nueva York.
- Tilly, Charles. 2004. *Social Movements, 1768-2004*. Paradigm Publishers, Boulder.
- Wane, Waly. 2004. *The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?* World Bank Policy research Working Paper 3325. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Weber, Max. 1968 [1922]. *Economy and Society*. University of California Press. Berkeley.