

## EXPLORANDO LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO: UN ANÁLISIS DEL DEBATE DESDE LA TEORÍA ECONÓMICA NEOINSTITUCIONAL

Exploring official aid for development: an analysis  
of the Neo-institutional economy theory

Gustavo Rodríguez Albor

José Luis Ramos Ruiz

Viviana Gómez Lorduy

Universidad del Norte (Colombia)

### **GUSTAVO RODRÍGUEZ ALBOR**

INVESTIGADOR DE LA ESCUELA LATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN Y  
DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA DE CARTAGENA EN  
CONVENIO CON LA UNIVERSITÀ DI PAVIA (ITALIA). INVESTIGADOR Y DOCENTE  
CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE (COLOMBIA).

*grodriguez@usbctg.edu.co*

*galbor@uninorte.edu.co*

### **JOSÉ LUIS RAMOS RUIZ**

DOCTOR EN ECONOMÍA. INVESTIGADOR Y DOCENTE DE TIEMPO COMPLETO DEL  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE (COLOMBIA).

*jramos@uninorte.edu.co*

### **VIVIANA GÓMEZ LORDUY**

INVESTIGADORA Y DOCENTE TIEMPO COMPLETO DE LA ESCUELA  
LATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD DE  
SAN BUENAVENTURA DE CARTAGENA EN CONVENIO CON LA UNIVERSITÀ DI PAVIA  
(ITALIA).

*vgomez@usbctg.edu.co*

## RESUMEN

Desde el surgimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) su papel y eficacia ha sido un tema de amplio debate en el escenario político, económico y social. En efecto, la eficacia de este sistema internacional de apoyo a las economías en desarrollo se ve cuestionado frecuentemente dado los problemas de asimetría de información de los agentes, los contratos incompletos, los incentivos perversos y los costos de transacción, entre otros, que afectan su calidad y resultados. Este artículo pretende hacer una reflexión desde la economía neo-institucional sobre las diferentes problemáticas y obstáculos que enfrenta AOD. El mensaje central es que es necesario realizar una serie de arreglos institucionales que garanticen el objetivo de los flujos de ayuda recibidos, con el fin de que este mecanismo se convierta en uno de los diferentes instrumentos relevantes en la lucha contra la pobreza extrema y en general, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

**PALABRAS CLAVE:** Ayuda al Desarrollo, Economía neo-institucional, incentivos, costos de transacción, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

## ABSTRACT

*Since the emergence of official aid to development (ODA), its role and effectiveness has been a subject of extensive debate in the political, economic and social arena. Indeed, the effectiveness of this international system of support to economies in development is questioned frequently given the problems of asymmetry of information from the agents, incomplete contracts, perverse incentives and transaction costs, among others, which affect their quality and results. This article intends to make a reflection from the institutional economics on the various problems and obstacles facing ODA. The central message is that it is necessary to carry out a series of institutional arrangements to ensure that the objective of received aid flows, so this mechanism will become one of the various relevant instruments in the fight against extreme poverty and in general, the implementation of the Millennium Development Goals (MDGs).*

**KEYWORDS:** *Development Aid, Incentives, Institutional economics, Millennium Development Goals (MDGs), Transaction costs.*

## INTRODUCCIÓN

Desde el surgimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo<sup>1</sup> (AOD) su papel y eficacia ha sido un tema de amplio debate en el escenario político, económico y social, no solo desde la perspectiva de los países receptores, sino también de las naciones y organismos donantes. En efecto, la eficacia de este sistema internacional de apoyo a las economías en desarrollo se ve cuestionada frecuentemente debido a diversos problemas que afectan su calidad y resultados. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2011), en los últimos 50 años más de 3 trillones de dólares de 2008, representados en ayuda extranjera, han llegado a los países en desarrollo; sin embargo, el objetivo central para el cual fue creada parece no cumplirse pues las naciones receptoras aún no logran salir de la pobreza, cuestionándose así la eficacia de la ayuda.

Al revisar la literatura relacionada con el papel de la ayuda oficial al desarrollo existen dos consideraciones al respecto. La primera afirma que la ayuda extranjera es necesaria para promover e impulsar el desarrollo de los países pobres (Sachs, 2005). Los seguidores de esta posición se apoyan en lo que se ha denominado la **teoría del interés público**. La segunda consideración contrasta radicalmente con la anterior al sostener que el sistema de ayuda al desarrollo no solo es ineficaz, sino que contribuye negativamente en los países receptores. Esta perspectiva sobre la eficacia de la ayuda se conoce como la **teoría de la elección pública** (Buchanan, 1975; Easterly, 2006).

En ese sentido, este ensayo busca contribuir al debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, explorando desde la teoría eco-

---

1 Según la OCDE, la AOD comprende subvenciones o préstamos destinados a los países y territorios incluidos en la lista de beneficiarios del CAD (países en desarrollo) y a organismos multilaterales. Esas subvenciones y préstamos: a) son otorgados por el sector público; b) tienen como objetivo principal la promoción del desarrollo y el bienestar económicos; y c) se otorgan en condiciones financieras de favor (si los préstamos tienen un elemento de donación del 25% como mínimo). Además de corrientes fondos, la ayuda incluye cooperación técnica. Se excluyen los subsidios, préstamos y créditos con fines militares. En general, tampoco se contabilizan los pagos a particulares (por ejemplo, pensiones, indemnizaciones o pagos en concepto de seguros).

nómica las diferentes problemáticas y obstáculos a que se enfrenta. Este texto busca brindar una explicación alternativa acerca de este debate, en la cual se sugiere que la ayuda externa puede ser eficaz, bajo ciertas condiciones institucionales adecuadas que deben tener los países receptores. Desde esta perspectiva, la nueva economía institucional brinda elementos importantes para orientar la propuesta.

Para ello, se realiza inicialmente una revisión del debate científico acerca de la ayuda oficial al desarrollo, teniendo presente el papel que desempeña en el marco de las relaciones internacionales y las consideraciones teóricas que inspiran las vertientes de análisis. Luego, se describe y reflexiona sobre las diferentes problemáticas que enfrenta el sistema internacional de ayuda para el desarrollo desde el ámbito de la teoría económica, dedicándole una especial atención a la cooperación euro-latinoamericana impulsada por la Unión Europea. Finalmente, se presenta una propuesta alternativa desde la economía institucional, mediante la cual se pueden fijar criterios y ajustes que pueden conllevar al mejoramiento de la eficacia del sistema de ayuda al desarrollo.

## 1. EL DEBATE ACERCA LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se configuraron una serie de acuerdos multilaterales a nivel internacional; uno de ellos fue la creación del sistema de ayuda al desarrollo. Desde su creación, su definición y el rol que desempeña, dentro del marco de la política de los países, ha tenido diferentes consideraciones.

Según Hatorri (2001), existen tres perspectivas desde la teoría de las relaciones internacionales que intentan explicar el papel de la AOD. La primera es la definida por la teoría del *realismo político*, según la cual es una herramienta de política que se origina en la Guerra Fría para influir en el juicio político de los países receptores en una lucha bipolar. Por su parte, la teoría del *internacionalismo liberal*, concibe la AOD como un conjunto de medidas programáticas diseñadas para mejorar el desarrollo socioeconómico y político de los países receptores. Por último, de acuerdo con la teoría del *sistema*

*mundial*, es un medio para restringir el camino hacia el desarrollo de los países receptores y promover la desigual acumulación de capital en el mundo. Si la misma definición y papel de la ayuda genera consideraciones tan diferentes, no es difícil comenzar a entender los cuestionamientos acerca de su eficacia.

A lo largo de su evolución en más de 50 años, la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) ha tenido diversos enfoques, paradigmas y actores, y el punto de partida fue la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, que en el 2000 renovó los diferentes compromisos con el propósito de poner en marcha una política orientada a la reducción efectiva de la pobreza, mediante la Declaración del Milenio que establece ocho objetivos de desarrollo comunes para ser cumplidos en el año 2015 (Tassara, 2012b).

Uno de los desafíos iniciales de este pacto fue comprometer a la comunidad internacional en una mayor dinámica de apoyo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mediante el incremento de la ayuda por parte de los gobiernos donantes. En la primera década del nuevo milenio ya se han insertado nuevas acciones y compromisos<sup>2</sup>, lo que brinda una muestra de la dinámica que ha adquirido el tema y la necesidad de superar los cuestionamientos acerca de la eficacia y calidad de la ayuda.

A pesar de los dineros desembolsados desde el momento en que se concibió el sistema de ayuda, y no obstante el continuo esfuerzo de los gobiernos y diferentes organismos que promueven el desarrollo, la eficacia del sistema ha presentado una serie de obstáculos constitutivos derivado de los propios agentes que la integran: donantes, agencias y receptores. Bajo este esquema existen signos de rigidez y condicionamientos que pueden afectar el espíritu de cooperación internacional. Estas dificultades tienen implicaciones en los países en vías de desarrollo debido a que la eficacia de la ayuda está determinada no solo por las actuaciones de los donantes y receptores, sino también por todos los que intervienen en el proceso,

---

2 El Consenso de Monterrey de 2002, la Declaración de París de 2005, la Agenda de Acción de Accra en 2008 y el Tratado de Lisboa de 2009.

lo que ha generado una de las discusiones más álgidas en el mundo académico.

Particularmente, el debate se centra en dos tendencias de pensamiento opuestas, lideradas por dos economistas reconocidos. El primero de ellos es Jeffrey Sachs, quien considera firmemente que el fin de la pobreza<sup>3</sup> en el mundo se logrará con la ayuda decidida de los países donantes, y el segundo es William Easterly, quien, por el contrario, considera la ayuda a la pobreza como una “carga<sup>4</sup>” que las economías desarrolladas no deben llevar.

Los elementos teóricos de Sachs se fundamentan en la denominada **teoría del interés público**, la cual supone que será posible encontrar un acuerdo o consenso general que permita una política, acción o propuesta que resultará beneficiosa para todos. Particularmente, Sachs (2005) afirma que el sistema de ayuda podría tener un efecto transformador si se aplica de forma correcta y en suficientes volúmenes. Argumenta que la ayuda podría llevar a los países receptores a escapar de la trampa de la pobreza, mediante el suministro de inversiones necesarias que son incapaces de proporcionar con sus limitados recursos.

En esta misma perspectiva, los elementos teóricos de Easterly se fundamentan en la **teoría de la elección pública**, la cual sostiene la hipótesis de que el comportamiento de los burócratas y políticos se da maximizando el presupuesto público, pero en la búsqueda de sus propios intereses, dejando en un segundo plano el bienestar social (Bour, 2009). Con relación a la ayuda oficial, las investigaciones que basan su análisis en esta teoría advierten que este sistema de apoyo al desarrollo no solo es ineficaz, sino que puede tener un gran impacto negativo en los países receptores (Buchanan, 1977; Boone, 1996; Brumm, 2003; Ovaska, 2003; Easterly et al., 2004; Easterly, 2006; C. Williamson, 2009a). Así, Easterly (2006, p.157) afirma que la ayuda al desarrollo “probablemente empeora” los malos go-

---

3 Particularmente, Sachs presenta sus consideraciones en su bestseller *El fin de la pobreza*.

4 Easterly lo describe de esta forma en su libro *White Man's Burden (La carga del hombre blanco)*, cuyo título está prestado se deriva los poemas más racistas de Rudyard Kipling, en el que el poeta del Imperio Británico consideraba que «la carga del hombre blanco» era tener que civilizar a las colonias.

biernos. Birdsall, Rodrik y Subramaniam (2005), sobre este mismo tema, alegan que la ayuda puede llevar a eliminar ciertos cuellos de botella y a financiar proyectos públicos útiles; lo que no puede hacer es impulsar el crecimiento económico. La discusión entre Easterly y Sachs se ha convertido en la piedra angular del debate sobre la ayuda al desarrollo en el siglo XXI (Pardo, 2007).

## 2. PROBLEMAS ALREDEDOR DE LA EFICACIA DE LA AOD

Las investigaciones acerca de la eficacia del sistema de ayuda al desarrollo basadas en la teoría económica pueden agruparse en cuatro tipos: **incentivos perversos** (Bauer, 2000; Ostrom et al., 2002; Alesina & Weder, 2002; Easterly, 2006; Easterly, 2007; Easterly & Pfütze, 2008; C. Williamson, 2009a; Coyne & Ryan, 2009), **problemas de agencia** (Buchanan, 1975; Ostrom et al., 2002; C. Williamson, 2009a; Alonso, 2009a), **contrato incompleto** (Alonso, 2009a) y **altos costos de transacción** (Acharya, Fuzzo de Lima & Moore, 2004; Knack & Rahman, 2007; Frot & Santiso, 2009; McCormick & Schmitz, 2009; Alonso, 2009a).

### El problema de los incentivos perversos

El primer problema se relaciona con los deseos y motivaciones de los agentes, quienes juegan un papel importante en la economía y, en el caso de la ayuda al desarrollo, estos pueden estar presentes en los donantes, receptores y agencias. Según la Real Academia de la Lengua Española, un incentivo es aquel “que mueve o excita a desear o hacer algo”. Desde el análisis económico, el término incentivos se emplea para referirse a las recompensas y castigos que son percibidos por personas relacionadas con sus acciones y las de los demás. Estos incentivos pueden llevar al beneficio no solo propio sino de los demás en lo que se conoce como *incentivos positivos*; o, por el contrario, puede llevar a buscar únicamente el beneficio individual, incluso en detrimento de otras personas, configurándose lo que se denomina *incentivos perversos*.

En el caso de los países donantes, estos tienen sus propios incentivos, los cuales abarcan desde los intereses de grupos específicos hasta los intereses estratégicos del gobierno de turno. El primer elemento es el incentivo de los grupos de interés, por ejemplo, como son los productores de un bien o servicio del país donante, quienes suelen presionar la política de ayuda externa de su gobierno para ser incluidos en los proyectos de desarrollo dirigido a los países receptores. Acciones como estas pueden propiciar que no se escoja precisamente el productor más eficiente o el mejor servicio, además de promover que se realicen actividades innecesarias, costosas o que no sean prioritarias en los países en desarrollo. Así, los gobiernos donantes frecuentemente son presionados por los productores nacionales de importancia política en favor de sus intereses particulares.

De una manera similar funcionan los canales de la ayuda que resultan de los incentivos de interés especial. La ayuda condicionada no es más que una exigencia que se le hace al país receptor de adquirir un determinado porcentaje de mercancías desde el país donante, lo que repercute en un mayor poder en el mercado por la “invasión” de productos en el país receptor, al tiempo de privarlo de adquirir esas mismas mercancías a menor precio en otros países (Williamson, 2009a, p. 21). Un país como Estados Unidos, por ejemplo, exige que el 75% de la ayuda que brindan debe ser luego gastada en bienes de empresas norteamericanas (Easterly, 2006). En el caso de la ayuda alimentaria, se considera un mecanismo de los países desarrollados para garantizar la salida de los excedentes agrícolas, lo cual le asegura altos precios de esos productos en el mercado. Por su parte, la asistencia técnica exige que los instructores sean oriundos del país donante.

En esta misma situación se enmarcan las agencias de ayuda, las cuales suelen ser en su mayoría burocráticas e ineficientes y ninguna se puede señalar como responsable del cumplimiento de un determinado objetivo. La falta de una exigencia en la rendición de cuentas es una característica común en ellas. Las motivaciones políticas que envuelven la ayuda también son cuestionadas, pues generalmente responden a intereses estratégicos de los países do-



nantes y no a las necesidades de un país en desarrollo. Frente a esta situación, los incentivos de los donantes pueden llevar a no cumplir las metas propuestas y a estar cargados de políticas ineficaces, lo que se traduce en una ayuda al desarrollo poco eficaz.

En el caso los países receptores, los incentivos muestran que pueden igualmente estar afectando la eficacia del sistema de ayuda internacional. Los gobiernos de turno de los países de economías emergentes parecen no tener incentivos reales para salir de su estado de pobreza; por el contrario, la idea de estos puede ser perpetuar un bajo nivel de desarrollo para evitar poner en peligro su régimen político vigente. Además de ello, los “beneficios” de la ayuda parecen llegar principalmente a las elites políticas, que se sustentan, por lo general, en gobiernos corruptos (Bauer, 2000; Alesina & Weder, 2002; Easterly, 2007; Coyne & Ryan, 2009; C. Williamson, 2009a). Así, el espíritu de la ayuda toma un giro perverso, pues ser pobre es el principal incentivo para recibir desembolsos del exterior.

## Los problemas de la agencia

Un segundo problema gira en torno a la información incompleta y asimétrica en los actores que intervienen en cualquier tipo de contrato: el principal y el agente, como efectivamente se da en el caso de la ayuda extranjera de donantes a receptores. El agente realiza ciertas acciones por cuenta del principal, el cual necesariamente le debe delegar la autoridad, constituyéndose “el problema de agencia”, pues es imposible o muy costoso que el principal logre monitorear todas las acciones del agente.

Según Ostrom et al. (2002), la teoría del Principal-Agente puede ayudar a entender la eficacia del proceso de relación entre los agentes de la cooperación y la entrega de la ayuda como tal. Debido a que la delegación de tareas se da en una larga cadena de agentes que intervienen en el sistema de ayuda y a la especialización entre los individuos, ninguno tiene información completa sobre todas las actividades desarrolladas por los otros, lo que genera una distribución asimétrica de la información entre los agentes. En este sentido,

la política de cooperación para el desarrollo puede verse distorsionada entre los deseos del donante y la ayuda real que obtiene el receptor de la agencia de desarrollo; es decir, el donante entrega la ayuda para un fin determinado, sin embargo, el beneficiario de la misma puede no ser el designado inicialmente o puede recibirla para una actividad diferente.

La situación descrita puede derivar en dos problemas potenciales en el proceso de cooperación internacional: Primero, el agente encargado de una tarea puede utilizar su información privilegiada para su propia ventaja, y no necesariamente para ventaja del principal lo que se denomina *riesgo moral*. En el caso de la cooperación internacional, el problema del riesgo moral gira fundamentalmente hacia las agencias de desarrollo que reciben los recursos para ejecutarlo para los beneficiarios. En este sentido, potencialmente puede suceder que los receptores, a quienes se dirige la política de ayuda, no son los gestores iniciales o no son los que deberían recibirla. El problema de riesgo moral también puede apreciarse cuando los países receptores promueven políticas de empobrecimiento, dado que ello garantiza la recepción del apoyo.

En segundo lugar, el principal puede no recibir toda la información relevante para su decisión conduciéndolo, probablemente, a no tomar la mejor decisión, lo que se conoce como *selección adversa*. Bajo esta situación, el agente puede aprovecharse y comportarse de manera oportunista. El problema de selección adversa puede presentarse desde el receptor de la ayuda, al no desear transmitir información relevante al donante con el objetivo de permanecer recibiendo la ayuda. Así, un gobierno receptor con una débil política pública de disminución de la pobreza, puede ser premiado por el sistema de cooperación internacional al recibir recursos, a pesar de poseer un desempeño deficiente y de la no entrega de información. Nuevamente, ser pobres resulta atractivo para ser elegido como receptor de ayuda.

El oportunismo puede explicarse con otra situación de especial análisis, identificada por Buchanan (1975) y conocida como “el dilema del buen samaritano”, que se produce cuando un agente

que está preocupado por el bienestar de los demás, se enfrenta a situaciones en que otros actores requieren ayuda. Si el samaritano brinda la ayuda y el destinatario ejerce gran esfuerzo, el samaritano se beneficiará igualmente que el destinatario. El beneficiario, sin embargo, le resultaría aún mejor si se esfuerza poco, de tal manera que se garantice por más tiempo la recepción de ayuda. Los donantes o “samaritanos” se enfrentan con este comportamiento de oportunismo poco favorable para los impactos de la eficacia. Según Williamson (2009b, p.25), en vez de ahorrar e invertir, los ciudadanos se enfrentan a un incentivo aún mayor y se vuelven dependientes de los donantes, por lo que se crea el dilema del samaritano.

### El problema del contrato incompleto

Otro inconveniente se relaciona con la posibilidad de cumplimiento de los contratos entre donantes y receptores. En el caso del sistema de cooperación, debido a la voluntariedad de la ayuda, este se encuentra bajo la absoluta discrecionalidad de los donantes, lo que supone un problema de arreglo contractual ex-ante y ex-post. En este sentido, es posible que los acuerdos pactados, en cuanto al aporte de determinado nivel de recursos económicos, no se cumplan más allá de una simple recomendación, lo que indica que son los donantes, en suma, los que deciden cuanto dar, a quién y para qué tipo de actividades (Alonso, 2009a).

Un aspecto que se toma frecuentemente en este punto es el relacionado con el aporte del 0,7% del PIB con que se comprometieron los 23 países donantes que integran la OCDE, pues tan solo Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia han cumplido con la ayuda pactada. Estados Unidos, por ejemplo, solo contribuye con alrededor del 0,15% de su PIB, lo que lo convierte en uno de los países que más incumple este acuerdo. Acciones que hagan cumplir estos acuerdos son evidentemente imposibles. En términos porcentuales, el aporte para AOD como porcentaje del PIB ha disminuido del 0,6% de comienzos de los años sesenta a niveles de alrededor del

0,3%, lo que da una idea del compromiso de los países que brindan la ayuda.

A pesar de lo anterior, los donantes poseen, a su discreción, el derecho a imponer políticas de diversa índole a los países receptores, los cuales se ajustan a ellas con el fin de recibir los beneficios de la ayuda. Desde el punto de vista contractual, esta situación configura un sistema desigual de relación con quienes de forma “altruista” brindan apoyo a los países “pobres”.

### **El problema de los altos costos de transacción**

Un cuarto problema es el relacionado con los costos de transacción a que se enfrenta la AOD, que generalmente está conformada por una larga cadena con muchos agentes intermediando entre el donante y el beneficiario final. Los costos de transacción corresponden a los costos derivados de la búsqueda de información, negociación, vigilancia y ejecución del intercambio (Williamson, 1989). En este sentido, los costos de transacción dependen del comportamiento de los individuos, pues si existe una relación de confianza mutua, el rendimiento será mayor y los costos de vigilancia menores.

Pero, ¿cómo se generan altos costos de transacción en el sistema de ayuda? Las agencias de desarrollo son los principales intermediarios entre los donantes y los receptores, y poseen, a su vez, varias líneas jerárquicas y tareas que delegan. Las agencias emplean también a menudo contratistas para ejecutar tareas específicas, y estos, a su vez, entregan sus productos a las organizaciones y a las agencias del país receptor, también con su propia cadena interna de delegación jerárquica de tareas. Los últimos, es decir, los beneficiarios, se encuentran en el extremo de la larga cadena. Cada uno de estos agentes que intervienen toma un porcentaje, a fin de garantizar la propia sobrevivencia de su organización lo que erosiona el valor global de la ayuda directa a los beneficiarios. La diferencia entre lo que efectivamente recibe el beneficiario y lo que entrega el donante se constituye en el valor de los costos de transacción de ejecutar la ayuda internacional. Quienes conocen del “negocio” de

la ayuda tienen claro los beneficios de la disfunción burocrática de este proceso.

Al respecto, Sachs (2005, pp. 432-433) encuentra, por ejemplo, que una de las regiones más pobres del mundo—el África subsahariana—, en el año 2002 solo logró recibir 30 dólares por habitante del sistema de ayuda, de los cuales 12 dólares se destinaron realmente a asuntos relacionados con la erradicación de la pobreza. Ese mismo año, Estados Unidos tan solo entregó 3 dólares por africano subsahariano, de los cuales apenas 6 centavos se destinaron efectivamente a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo. La diferencia de lo destinado a impulsar el desarrollo y lo entregado realmente se gastó en asesores, costos administrativos, emergencias e intereses y amortización de deuda. La situación de intermediación tan extensa, no permite que se obtengan logros significativos en favor del desarrollo.

Otro elemento que contribuye a elevar los costos de transacción y a afectar la eficacia de la ayuda es la proliferación de donantes emergentes, tal es el caso de Brasil, China, Rusia, Arabia Saudita y Venezuela (Woods, 2008). Según Frot y Santiso (2009), con la multiplicación de los actores en el escenario de la ayuda, los desembolsos han comenzado a fragmentarse más: se recibe ayuda en muchas porciones pequeñas de muchos donantes. Con tal tendencia, es cada vez más difícil el monitoreo y el logro de los objetivos de la ayuda; al tiempo que incrementa los costos de transacción (McCormick & Schmitz, 2009; Frot & Santiso, 2009).

Acharya, Fuzzo de Lima y Moore (2004) explican esta situación en Vietnam, un país que recibe una ayuda que equivale al 5% de su PIB, y en el cual en 2002 operaban 25 donantes bilaterales, 19 multilaterales y cerca de 350 ONG's. Este grupo de donantes tenía cerca de ocho mil proyectos, lo que equivalía a un proyecto por cada 9.000 vietnamitas.

### 3. UNA ALTERNATIVA DE ANÁLISIS: LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL

Tras explorar las explicaciones e investigaciones acerca de la eficacia de la ayuda y los argumentos sobre ayudar o no ayudar, es posible intentar buscar una salida alternativa frente a una discusión tan polarizada y sustentada en los escasos resultados alcanzados por el sistema internacional de ayuda.

Para ello, se presenta la propuesta de la nueva economía institucional (NEI), que brinda elementos para identificar factores relacionados con el papel de las instituciones (Acemoglu, Johnson, Robinson, 2001; 2002). En este sentido, la NEI interpreta las instituciones como “reglas de juego”, tal como lo afirma North (1990: 13), “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. La importancia de las instituciones también es reconocida por Sen (2000, p. 178) como un elemento que contribuye al desarrollo humano.

En el caso de la ayuda al desarrollo, la explicación institucional sugiere que el apoyo extranjero solo es eficaz bajo ciertas condiciones institucionales que deben tener los países receptores. Particularmente, Svensson (1999) y Burnside y Dollar (2000) encuentran un efecto positivo de la ayuda externa en el crecimiento cuando se disponen de condiciones adecuadas, en particular cuando se combinan las políticas pertinentes y los entornos institucionales. En este punto se presentan las principales controversias, pues precisamente los países para los cuales va dirigida la ayuda al desarrollo se caracterizan por poseer instituciones débiles con malas políticas públicas (Leeson, 2008).

Esta situación permite establecer algunas consideraciones importantes. La primera es que la ayuda al desarrollo no es mala por sí misma en el propósito de sacar de la pobreza e impulsar el crecimiento de una economía. Dado que buena parte de las naciones hacia donde se dirige el apoyo económico son institucionalmente débiles, los efectos de la misma resultan poco efectivos. Un primer

paso sería brindar apoyo para construir instituciones más sólidas, al tiempo que se brindan recursos en aspectos estratégicos (probablemente en programas asistenciales prioritarios). En este punto no se pretende trasplantar o copiar modelos institucionales de los países desarrollados, sino construir desde el ámbito propio del país ajustes institucionales alimentados, claro está, de experiencias exitosas. De no ser así, los apoyos seguirán siguiendo ineficaces.

Si se fortalece este elemento como punto de partida, un segundo paso es intentar establecer los instrumentos que permitan el cumplimiento de los rubros pactados para erradicar la pobreza extrema. Para Gimeno y Andrés (2005, p. 62), si los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (los 23 donantes más grandes del mundo) proporcionaran realmente una asistencia oficial para el desarrollo igual al 0,7% de su PIB, la ayuda casi se triplicaría y estaría muy por encima de lo que se calcula necesario para alcanzar los ODM.

Para Agudelo (2011, p. 63) este punto exige la adopción de los ODM como Bienes Públicos Globales (BPG), y, por ende, la cooperación internacional para el desarrollo debe ser asumida como una política pública global, de tal forma que se garantice el flujo de la ayuda. Esta situación requiere un avance en la institucionalidad de los organismos globales y los actores del sistema mundial. En ese sentido, ya existe un consenso en torno a la seguridad humana, la paz, los derechos humanos fundamentales, el desarrollo humano, el ambiente sano, la estabilidad financiera y la democracia, como BPG, los cuales se relacionan directamente con la cooperación internacional para el desarrollo.

Este aspecto crearía las bases para solucionar algunos de los problemas descritos anteriormente, como son los generados por la proliferación de los donantes y proyectos, mediante lo que McCormick y Schmitz (2009, p. 6) describen como coordinación institucional, refiriéndose a una interfaz entre un conjunto de donantes y organizaciones receptoras que incluya los mecanismos de relación entre los diferentes agentes, buscando simplificar el proceso de ayuda.

Un tercer ajuste institucional puede estar orientado a disminuir los efectos de la asimetría de la información y los altos costos de transacción, mediante el establecimiento de una organización que centralice y vigile los objetivos de los recursos de los donantes. Aunque esto no elimina totalmente la existencia de intermediarios, pues eliminarlos podría aumentar los costos de transacción, lo que sí pretende es disminuir la larga cadena de organizaciones que terminan depredando buena parte de los rubros. Para Aldasoro, Nunnenkamp y Thiele (2009, p. 2) una ayuda menos fragmentada también puede aliviar los problemas de acción colectiva, proporcionando un donante único o dominante con mayores incentivos para aceptar la responsabilidad por el éxito o el fracaso de la entrega de la ayuda en un sector determinado para un determinado país destinado.

Otra alternativa que se puede explorar es la destinación y uso estratégico de los recursos de la ayuda al desarrollo. Por ejemplo, se estima que en América Latina la ayuda extranjera representa solo el 1%, o menos, del presupuesto nacional de estos países, siendo la única excepción Haití y Bolivia, donde sí es significativamente importante (por lo menos en la estructura presupuestal). Un uso más estratégico de la ayuda sería dirigir todos los recursos a los países que más lo requieran. Otra alternativa es excluir “temporalmente” a determinados grupos de países donde la AOD represente menos del 1%, con el fin de destinar a otros países los recursos en el nivel que lo necesitan, lo que si bien implicaría el “sacrificio temporal” del resto de países, también puede brindar resultados concretos a favor de la disminución de la pobreza extrema.

Otra posibilidad es intentar fortalecer la cooperación horizontal, es decir, aquella que se da entre países de igual nivel de renta, lo que puede mejorar los problemas en el cumplimiento de los contratos, pues de esta forma los países donantes y receptores negociarían bajo situaciones similares, al tiempo que se liberan de los condicionamientos que ha traído incorporada la ayuda al desarrollo. En este caso, sería importante que el flujo de la ayuda de carácter bilateral que brindan los países de la OCDE se orientara, principal-



mente, desde esfera multilateral, la cual evidentemente contrarresta algunas de las condicionalidades de carácter político y comercial.

Por otro lado, es importante entender cómo evaluar el alcance de la eficacia de la ayuda en la forma como lo revelan diferentes estudios empíricos que cuestionan este sistema. En este sentido, Howes (2011, p. 10) señala dos razones para tener en cuenta alrededor de la literatura que encuentra la AOD como un obstáculo para el desarrollo. La primera es la dificultad de medir el impacto de la ayuda, particularmente empleando un indicador como el crecimiento económico, cuyos determinantes son pocos entendidos. La segunda razón es que la ayuda se entrega en muchos entornos diferentes que van desde ayuda humanitaria, asistencia técnica, financiación de proyectos, hasta apoyo presupuestario en una amplia gama de países receptores, con crecimiento rápido y lento, políticamente pacíficos o inestables. Según Howes, en ese contexto tan diferente, simplemente no es posible plantear una conclusión amplia sobre el rendimiento global de la ayuda.

¿Cómo se posiciona la ayuda europea en este contexto? Y, más específicamente, ¿cómo se ha caracterizado la cooperación euro-latinoamericana en los últimos veinte años? Los autores que han estudiado sistemáticamente estos temas convergen sobre algunos puntos esenciales. El primero es que la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros son los donantes que más han logrado acercar su AOD al 0,7% del PIB (Tassara, 2012a, pp. 11-12) y reducir la ayuda condicionada, que prácticamente ha desaparecido desde los años noventa en adelante (Tassara, 2012a, pp. 16-17). Al respecto, hay que registrar también que la UE está fuertemente comprometida con la aplicación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda<sup>5</sup> y que en el Cuarto Foro de alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda, llevado a cabo en Busán en 2011, ha liderado la formulación de parámetros todavía más exigentes en lo referente a la transparencia

---

5 Aprobado en 2005, este documento refleja el compromiso de 123 países, tanto donantes como receptores, en la aplicación de cinco criterios fundamentales para aumentar la eficacia de la ayuda: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión por resultados y Rendición de cuentas.

en la asignación y la rendición de cuentas de los recursos destinados a la cooperación. El segundo punto relevante es que: “A diferencia de otros donantes, la Unión Europea ha intentado acompañar a los países de América Latina y el Caribe en los procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social” (Morazán et al., 2011, p. 20), caracterizando su acción como “una cooperación entre pares, (...) basada metodológicamente en el trabajo en redes y en el aprendizaje mutuo de los aciertos y errores de todos los actores involucrados” (Tassara, 2012<sup>a</sup>, p. 43). La tercera consideración tiene que ver con las prioridades temáticas de la cooperación y el diálogo político euro-latinoamericano que, según Sanahuja (2011, pp. 42-44), se enfocan hacia la consolidación de las instituciones democráticas, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en lo “político” y hacia la lucha contra la pobreza y la exclusión, la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indígenas, afrodescendientes y otras minorías en lo “social”.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

El debate conceptual sobre la pertinencia o no de la Ayuda Oficial al Desarrollo se constituye, para los próximos años, en tema de relevancia en las reuniones entre los países miembros del sistema de ayuda, en la medida en que se deberán evaluar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2015. En este sentido, la separación ideológica de la pertinencia o no de la AOD generó la oportunidad de presentar algunos argumentos alternativos para considerar su relevancia en el desarrollo de los países receptores.

La revisión expuesta en este artículo permite entender por qué la ayuda extranjera ha mostrado poco resultados efectivos y que seguirá fracasando si no se realizan cambios institucionales que aseguren el cumplimiento de los propósitos del sistema de AOD. Donantes, receptores y agentes intermediarios han sido incapaces de crear los incentivos, entregar la información necesaria, asegurar el cumplimiento de los contratos y reducir los costos de transacción para lograr el desarrollo.

A pesar de lo anterior, establecer una serie de ajustes institucionales puede ser, en gran parte, la solución para reducir los problemas de la eficacia de la ayuda. Un cambio se lograría –en términos de obtención de resultados en favor de la disminución de la pobreza y del crecimiento económico de los países receptores– si los desembolsos invitan a los países receptores a promover ajustes que conlleven a instituciones nacionales sólidas, la coordinación institucional entre los agentes, el uso estratégico de las donaciones y la reducción de intermediarios que se encuentran a lo largo de la cadena de ayuda.

Para ello, es necesario que el sistema mundial conciba la cooperación internacional para el desarrollo como una política pública global, de tal forma que se garantice los niveles de flujo de la ayuda, lo cual exige una institución multilateral que centralice y vigile el cumplimiento de los ODM y reduzca los problemas de información del sistema de ayuda.

Todo lo anterior es importante, sobre todo para entender que en la economía ningún sistema de mercado opera perfectamente y que más bien se requieren mecanismos de ajustes continuos que aseguren el funcionamiento de los mecanismos colectivos y reduzcan los problemas de asimetría y de costos de transacción.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D. Johnson, S. & Robinson, J. (2002). Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 118, 1231-1294.
- Acemoglu, D. Johnson, J. & Robinson, J. (2001). The Colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, 91, 1369-1401.
- Agudelo T., J. (2011). Marco internacional de la cooperación para el desarrollo. En T. J. Agudelo (Ed.). *Variables Sociopolíticas de la cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Universidad de San Buenaventura, (pp. 13-67).
- Aldasoro, I., Nunnenkamp, P. & Thiele, R. (2009). Less aid proliferation and more donor coordination? The wide gap between words and

- deeds. *Kiel Working Paper*, 1516. Kiel Institute for the World Economy, Düsternbrooker Weg 120, 24105 Kiel, Germany, pp. 1-23.
- Alesina, A. & Weder, B. (2002, september). Do corrupt governments receive less foreign aid. *American Economic Review*, 92, 1126-1137.
- Alonso R. & José A. (2009a). Eficacia de la ayuda: Un enfoque desde las instituciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72, 17-39.
- Acharya, A., Fuzzo de Lima, A. & Moore, M. (2004). *The proliferators: Transactions costs and the value of aid*. UK: The Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Bauer, P. T. (2000). *From subsistence to exchange*. Princeton: Princeton University Press.
- Birdsall, N, Rodrik, D. & Subramanian, A. (2005, July-August). How to help poor countries. *Foreign Affairs*, 84 (4), 136-152.
- Boone, P. (1996). Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review*, 40, 289-329.
- Bour, E. (2009). La teoría de "Public Choice". Working Paper. Disponible en: <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>
- Brumm, H. J. (2003). Aid, policies and growth: Bauer was right. *Cato Journal*, 23, 167-174.
- Buchanan, J. M. (1975). *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M. (1977). The Samaritan's Dilemma. In J. M. Buchanan (Ed.). *Freedom in Constitutional Contract*. College Station: Texas A&M University Press.
- Burnside, C., & Dollar, D. (2000). Aid, policies, and growth. *American Economic Review*, 90, 847-868.
- Coyne, C. J., & Ryan, M. E. (2009). With friends like these, who needs enemies? Aiding the world's worst dictators. *The Independent Review*, 14 (1), 26-44.
- Easterly, W. (2006). *The white man's burden: Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin.
- Easterly, W. (2007). Was development assistance a mistake? *American Economic Review*, 97 (2), 328-332.
- Easterly, W., & Pfutze, T. (2008). Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid. *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2), 29-52.

- Easterly, W., Levine, R. & Roodman, D. (2004). New data, new doubts: A comment on burnside and dollar's 'aid, policies, and growth. *American Economic Review*, 94, 774-780.
- Frot, E. & Santiso, J. (2009). Crushed aid: Fragmentation in sectoral aid. *Stockholm Institute of Transition Economics. SITE Working Paper*, 6, 2-32.
- Gimeno, J. & Andres, J. M. (2005). La Ayuda Oficial al Desarrollo y los ODM. *Revista Documentación Social*, 136, 59-73.
- Howes, S. (2011). An overview of aid effectiveness determinants and strategies. Discussion paper 1, *Development Policy Centre*, Crawford School of Economics and Government, The Australian National University, Canberra, pp. 1-34.
- Knack, S. & Rahman, A. (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics*, 83 (1), 176-197.
- Leeson, P. T. (2008). Escaping poverty: Foreign aid, private property, and economic development. *Journal of Private Enterprise*, 23 (2), 39-64.
- McCormick, D. & Schmitz, H. (2009, June). Donor proliferation and Coordination: Experiences of Kenya and Indonesia. *Journal of Asian and African Studies*, forthcoming, 2-26.
- Morazán, P., Sanahuja, J.A. & Ayllón, B. (2011). *Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Bruselas: Parlamento Europeo, Dirección General de Política Exterior.
- North, D. (1990a). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, 43-75, 121-136.
- North, D. (1990b). Desempeño económico en el transcurso de los años. Conferencia de Douglass C. North en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011). OECD Stat extracts 1960- 2011. En: <http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/ODAhistory/>
- Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S. & Andersson, K. (2002). *Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*. Main report. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University. Sida Studies in evaluation.

- Ovaska, T. (2003). The failure of development aid. *Cato Journal*, 23, 175–188.
- Pardo, P. (2007). Debate Jeffrey Sachs Vs William Easterly. Disponible en: [http://www.ucm.es/info/eid/cursodcd/IMG/pdf\\_ElMundo\\_Sachs\\_Vs\\_Easterly.pdf](http://www.ucm.es/info/eid/cursodcd/IMG/pdf_ElMundo_Sachs_Vs_Easterly.pdf)
- Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo* (pp. 321-430). Madrid: Debate. Serie Arena Abierta.
- Sanahuja, J.A. (2011). La política de desarrollo de la UE en América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional. *Cuaderno 12*. Fundación Carolina: Centro de Estudios CealCI, Madrid.
- Sen, A. K. (2000). *Desarrollo y libertad* (9.ª ed.). Madrid: Planeta.
- Svensson, J. (1999). Aid and growth: Does democracy matter? *Economics & Politics*, 11 (3).
- Tassara, C. (2012a). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En Said Hung, E. (Ed.) : *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación*. Barranquilla, Colombia: Editorial Universidad del Norte. (pp. 1-51).
- Tassara, C. (2012b). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas. En Agudelo Taborda, J. (Ed.). *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*. Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID). (pp. 15-81).
- Williamson, C.R. (2009b). Informal institutions rule: Institutional arrangements and economic performance, 2009. *Public Choice*, 139 (3), 371-387.
- Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, 84 (6), 1205-1221.