

# Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

**Julio-diciembre**/July-december **2015**

**Volumen**/Volume **4**

**Número**/Issue **2**



## Iberoamerican Journal of Development Studies

# Acerca de la revista About the journal

## **CUERPO EDITORIAL / EDITORIAL BOARD**

### **Directores / Editors-in-chief**

Begoña Gutiérrez Nieto, Universidad de Zaragoza, España  
Jose María Larrú Ramos, Universidad CEU, San Pablo

### **Consejo de editores / Associate Editors**

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia  
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España  
Antonio Luis Hidalgo Capitán, Departamento de Economía de la Universidad de Huelva, España, FLACSO, España  
Antonio Sianes, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Universidad Loyola Andalucía, España  
Beatriz Rodríguez Soria, Centro Universitario de la Defensa, España  
Carlos Oya, SOAS, University of London  
Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España  
Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España  
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA), Universidad del País Vasco, España  
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Zaragoza, España  
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España  
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria  
Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza  
Ricardo Álvarez, Cátedra de Cooperación para el Desarrollo, Universidad de Zaragoza

### **Consejo editorial / Editorial Advisory Board**

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido  
Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Italia  
Christian Curtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza  
Citlali Ayala, Instituto Mora, México  
Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España  
Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica  
José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela  
José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España  
Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España  
José María Vera, Secretaría General Iberoamericana, España  
Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España  
Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica  
Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido  
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España  
Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España  
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos  
Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil  
Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos  
Roy Mersland, Agder University, Noruega  
Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España  
Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido  
Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido  
Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

### **Secretaría Técnica / Administrative Staff**

Emma Sánchez Pelegrina, Universidad de Zaragoza, España  
Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

### **EDITAN / PUBLISHER**

Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]  
Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo>]  
Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES) [<http://www.reedes.org/>]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada / Cover photography: Chaime Marcuello

# Sumario Summary

4/23

**Comunicación y empoderamiento ciudadano en salud:**  
un caso de investigación-acción en la Venezuela polarizada  
Communication and citizenship empowerment in health care:  
a case of action-research in a polarized Venezuela

Isaac NAHÓN SERFATY  
Mahmoud EID

24/49

**Filantropocapitalismo y Cooperación al Desarrollo:**  
el caso de la lucha contra la poliomielitis  
Philanthrocapitalism and Development:  
a case study on the fight against poliomyelitis

Juan José MEDIAVILLA MERINO

50/79

**Los orígenes del apoyo presupuestario**  
en la evolución de la ayuda contemporánea  
The origins of budget support  
in the evolution of contemporary aid

Marta WOOD  
José BOZA  
Matías GONZÁLEZ  
Javier DE LEÓN

80/105

**Límites del marco lógico y deficiencias de la evaluación**  
tradicional de la cooperación al desarrollo para medir impacto  
Limits of the logic framework  
and deficiencies of the traditional evaluation  
in cooperation for development to assess impact

María José VÁZQUEZ-DE FRANCISCO  
Mercedes TORRES-JIMÉNEZ  
Pedro CALDENTEY-DEL POZO

106/129

**Foreign Aid and Microfinance:**  
A new policy proposal for financing development  
Foreign Aid and Microfinance:  
A new policy proposal for financing development

Maricruz LACALLE-CALDERÓN  
Javier ALFONSO-GIL  
Silvia RICO-GARRIDO

130  
Objetivos  
Objectives

134  
Normas para los autores  
Author Guidelines

# **Comunicación y empoderamiento ciudadano en salud: un caso de investigación-acción en la Venezuela polarizada**

## **Communication and citizenship empowerment in health care: a case of action-research in a polarized Venezuela**

**Isaac NAHÓN SERFATY**

[inahonse@uottawa.ca](mailto:inahonse@uottawa.ca)

[http://arts.uottawa.ca/  
communication/en/people/  
nahon-serfaty-isaac](http://arts.uottawa.ca/communication/en/people/nahon-serfaty-isaac)

Associate Professor, Department  
of Communication,  
University of Ottawa (Canadá)

**Mahmoud EID**

[http://www.mahmoudeid.ca/  
index.html](http://www.mahmoudeid.ca/index.html)

Associate Professor, Department  
of Communication,  
University of Ottawa (Canadá)

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. Contexto de la investigación: marginalización y polarización**
- 3. Premisas teóricas: comunicación, activismo y cambio social**
- 4. Metodología: comprender y hacer**
- 5. Resultados: empoderamiento y cooperación**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**



# Comunicación y empoderamiento ciudadano en salud: un caso de investigación-acción en la Venezuela polarizada

## Communication and citizenship empowerment in health care: a case of action-research in a polarized Venezuela

**Isaac NAHÓN SERFATY**  
inahonse@uottawa.ca  
[http://arts.uottawa.ca/  
communication/en/people/  
nahon-serfaty-isaac](http://arts.uottawa.ca/communication/en/people/nahon-serfaty-isaac)  
Associate Professor, Department  
of Communication,  
University of Ottawa (Canadá)

**Mahmoud EID**  
[http://www.mahmoudeid.ca/  
index.html](http://www.mahmoudeid.ca/index.html)  
Associate Professor, Department  
of Communication,  
University of Ottawa (Canadá)

### Resumen

En el marco de un proyecto de investigación-acción que se implementó en Venezuela de 2009 a 2013 se buscó empoderar (*empower*) a activistas sociales y pacientes en la lucha contra el cáncer de mama (CM). Este proyecto se puso en marcha en un contexto de alta polarización política y social en el marco de la llamada «Revolución bolivariana». A partir de una perspectiva ecológica de la comunicación y el activismo en salud, que integra los niveles interpersonal, grupal y social, se celebraron una serie de actividades orientadas a desarrollar las habilidades de vocería de ciudadanos, especialmente de mujeres, y ampliar las redes de cooperación entre diversos sectores, al mismo tiempo que se perfiló una visión consensuada entre actores sociales e institucionales sobre una respuesta nacional contra el CM. Una comunicación horizontal y participativa permitió que se escuchara la voz de actores usualmente marginalizados en las políticas sanitarias.

**Palabras clave:** comunicación, salud, empoderamiento, Venezuela.

### Abstract

An action-research project was implemented in Venezuela from 2009-2013 to empower social activists and patients in their fight against breast cancer (BC). The project was implemented in a context of high political and social polarization of the so-called «Bolivarian revolution». Based on an ecological perspective of health activism and communication, that encompasses the interpersonal, group and social levels, a series of activities were celebrated to develop the advocacy capabilities of citizens, especially women, expand the collaborative networks among different stakeholders, and promote a consensual view between social and institutional actors about a national response to fight BC. A horizontal and participatory communication allowed that the voice of usually marginalized actors was heard in the process of shaping health care policy.

**Keywords:** communication, health, empowerment, Venezuela.

# 1 Introducción

De 2009 a 2013 desarrollamos un proyecto de investigación-acción en Venezuela en alianza con la organización no gubernamental SenosAyuda<sup>1</sup> que tuvo como principal objetivo observar en el terreno cómo la comunicación es un factor de empoderamiento (*empowerment*) de los activistas comunitarios y pacientes en su lucha contra el cáncer de mama (CM).<sup>2</sup> Inspirado en los principios de un proceso educativo dialógico (Freire 1970/2000), este proyecto se articuló alrededor de una ecología de la comunicación que integra los niveles interpersonal, organizacional y social del activismo en salud (Street 2003). Partiendo de la premisa que reconoce el potencial emancipador de la comunicación (Beltrán Salmón 2010) como factor de promoción del cambio social (Figueroa *et al.* 2002), pusimos en marcha una serie de actividades (talleres, sesiones de planificación y mesas de diálogo, entre otras) que sirvieron para facilitar el desarrollo de las habilidades comunicativas y de liderazgo de activistas comunitarios, pacientes, médicos, investigadores y otros actores implicados en esta problemática de salud.

Empezaremos por presentar el contexto de esta investigación-acción en la Venezuela de la «Revolución bolivariana» marcada por una alta polarización política y social, así como por cambios en el sistema público de salud. Después discutiremos los elementos conceptuales y teóricos que guiaron este proyecto desde la perspectiva de la movilización social y de la cooperación entre los actores sociales y políticos del sector salud. En tercer lugar, presentaremos el enfoque metodológico que sirvió para poner en marcha un proceso de aprendizaje mutuo de todos aquellos que participaron en las diferentes actividades. Finalmente, discutiremos los resultados de esta investigación-acción a la luz de una comunicación para el cambio social y de los límites propios de la metodología y del terreno donde fue implementada.

## 2 Contexto de la investigación: marginalización y polarización

El derecho a la salud en Latinoamérica enfrenta diversos desafíos que se manifiestan en las grandes disparidades sociosanitarias que todavía existen. El acceso a los servicios fundamentales de salud está lejos de ser una realidad en la mayoría de los países latinoamericanos (Yamin 2000). El caso de Venezuela presenta diversos problemas, pues la pobreza y la exclusión de amplios sectores de la población a servicios de salud de calidad y eficaces siguen siendo una realidad. Incluso si el Gobierno pretende que ha reduci-

- 1 Este programa de investigación-acción se hizo en alianza con la organización SenosAyuda y el apoyo de los profesores Andrés Cañizales, Alfredo Poggi, José Rafael Briceño, Acianela Montes de Oca y Néstor Garrido de la Escuela de Comunicación Social de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela), del profesor Jorge Díaz Polanco del CENDES (Universidad Central de Venezuela) y de Feliciano Reyna y Joli D'Elía de la asociación Acción Solidaria. Otras organizaciones comunitarias y profesionales también contribuyeron con este proyecto: la Sociedad Venezolana de Mastología, la Sociedad Anticancerosa de Venezuela, el Colegio Nacional de Periodistas, la clínica comunitaria Centro de Salud Santa Inés y las ONG Fundamama, Funcamama, Famac y Asomal.
- 2 Este programa de investigación-acción fue posible gracias a las subvenciones del Canadian Institute of Health Research y el apoyo de donaciones del sector privado, incluyendo las de Avon Venezuela, Roche y Novartis.

do la pobreza, los indicadores muestran que todavía un 40% de los venezolanos sigue siendo pobre, y que un 12% de ellos se encuentra en el nivel de extrema pobreza (Ponce 2009). Ser pobre y mujer al mismo tiempo representa un doble factor de exclusión y de marginalización. El desempleo es generalmente más elevado entre las mujeres (Boza 2004), y sus ingresos son menores que el de los hombres (Orlando y Zúñiga 2000). La exclusión es también una consecuencia de la geografía porque determinadas regiones del país presentan mayores tasas de natalidad y de mortalidad, lo que indica diferencias importantes entre el centro, el este y el sudoeste del país (Freitez 2003). El 80% de todas las muertes en el país son atribuibles a enfermedades no transmisibles. La mortalidad de las mujeres de cuarenta y cinco a sesenta y cuatro años se atribuye principalmente al cáncer del cuello uterino y al CM (OPS 2011).

Si bien las mujeres latinoamericanas presentan una incidencia menor de CM que las mujeres no hispanas (Cancer mortality 2005), lo cierto es que el incremento en este grupo es más importante que en otros grupos poblacionales (Buki *et al.* 2004). Este incremento en la incidencia de CM entre las latinoamericanas se atribuye a cambios en el estilo de vida, a determinadas creencias afianzadas en la cultura y a una falta de concienzación sobre la enfermedad (Andersen *et al.* 2004; Harvard Medical School's Center of Excellence in Women's Health 2007; Schutt *et al.* 2008). En el caso específico de Venezuela, el CM tiene una incidencia importante (42,5 casos por 100.000 habitantes), una relativa alta tasa de mortalidad (13,7 muertes por 100.000 habitantes), así como un impacto considerable en años de vida productiva perdidos (International Agency for Research on Cancer 2008; MPPS 2008). Los indicadores anuales de mortalidad muestran un incremento de muertes por CM del 19,08% para todas las edades y del 21,92% en menores de cuarenta años entre el periodo de 2005 y 2010 (MPPS 2011). Hasta hace dos décadas, la primera causa de muerte oncológica en el país era por cáncer de cuello uterino, cifra que ha venido en descenso desde el año 1985 gracias a las campañas de despistaje mediante citología de cuello uterino (MPPS 2008; 2011). En cambio, la incidencia del CM ha presentado un aumento acelerado desde 1990, lo que ha sido la primera causa de muerte oncológica en mujeres venezolanas en la actualidad. El último anuario de mortalidad reportado por el Ministerio para el Poder Popular de la Salud (MPPS 2011) reporta 1.697 muertes por tumores malignos de la mama (C50), lo que supera la cifra de mortalidad por tumor maligno de cuello uterino (C53) con 1.238 muertes.

Cuando se compara con otros países latinoamericanos, Venezuela presenta algunas debilidades institucionales, como la ausencia de programa nacional contra el CM, aunque es reconocido que el país ha logrado avances en la incorporación de la sociedad civil en la detección temprana de la enfermedad (Nigenda *et al.* 2011). La opinión experta considera que el CM ha sido una enfermedad

que no ha recibido una atención prioritaria por parte del Gobierno (Sociedad Venezolana de Mastología 2010).

Por otro lado, los prejuicios machistas todavía aparecen en la escena pública, como lo demostró la controversia provocada por los seguidores de un equipo de fútbol que protestaron cuando los miembros de la oncena decidieron ponerse camisetas rosadas durante el mes de lucha contra el CM en octubre de 2012. Según un reporte de prensa, el juego entre el Deportivo Táchira y el Atlético Venezuela fue suspendido por representantes de la Federación Venezolana de Fútbol debido a que durante unos cuarenta minutos fanáticos no quisieron abandonar el terreno en señal de protesta por las camisetas rosadas que llevaban los jugadores (Bailey 2012).

Desde una perspectiva formal, la Constitución venezolana contiene tres artículos que consagran el derecho a la salud. Estos artículos conciben la salud como un derecho social fundamental que debe ser garantizado por el Estado en el marco del derecho a la vida (Feo y Siqueira 2004, p. 372). Los artículos establecen tres mecanismos para aplicar el mandato constitucional: la creación de un sistema público nacional de salud, los principios de universalidad y de inclusión y el financiamiento público del sistema de salud. En teoría, el sistema público de salud propuesto en la Constitución debería estar caracterizado como intersectorial, descentralizado y participativo (Feo y Curcio 2004). Este último principio (participativo) busca asegurar un papel activo de la comunidad y de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, implementación y gestión de las políticas y programas de salud, lo que está en línea con la noción de empoderamiento de los ciudadanos que promovimos en esta investigación-acción.

El cambio constitucional se tradujo en políticas que mejoraron el acceso de la población, especialmente los más pobres, a servicios de atención primaria. El Gobierno presidido por Hugo Chávez puso el acento en algunos programas, especialmente a través de la llamada Misión Barrio Adentro (MBA) con la ayuda del Gobierno cubano (Briggs y Mantini-Briggs 2009). Según algunos investigadores, a través de la MBA, que incluyó la participación de 33.000 trabajadores de salud cubanos, el Gobierno venezolano pudo confrontar algunas inequidades de salud combinando las perspectivas teóricas de la medicina social y la epidemiología crítica con los saberes populares dentro de las comunidades afectadas (Briggs y Mantini-Griggs 2008).

Pero el balance de la MBA no es del todo positivo. Este programa contribuyó a una mayor fragmentación histórica del sistema de salud e impactó negativamente sobre el financiamiento global y la organización del sistema nacional de salud propuesto en la Constitución (Díaz Polanco 2006; Nahón-Serfaty 2005). De acuerdo con algunas evaluaciones, las políticas de salud en Venezuela no han asegurado un desempeño adecuado del sistema público, especial-

mente en las áreas de financiación, organización y prestación de servicios, lo que se ha traducido en un incremento de la mortalidad infantil y de la mortalidad materna (González 2005). Más recientemente, se ha denunciado las carencias de equipos y fallas de infraestructura en cerca de cuatro mil clínicas ambulatorias a cargo del Ministerio de Salud y la necesidad de restituir 40.000 camas en los hospitales públicos (Villasmil 2015). Una coalición de ONG sociales y de salud declararon en un comunicado conjunto que «la prestación del servicio de salud en el país está en terapia intensiva es una realidad que nadie puede ocultar» (Alvarado 2014).

Desde 1999, cuando Hugo Chávez llegó al poder, Venezuela vive bajo una polarización política y social intensa. La fractura entre los seguidores del llamado «chavismo» y quienes se oponen al Gobierno central ha tenido manifestaciones de violencia política, represión, ataques contra la libertad de expresión y un discurso de odio entre las partes. Human Rights Watch (2008, p. 7) denunció la incapacidad del Gobierno venezolano de enfrentar los problemas de derechos humanos y su «tendencia a la confrontación y ataques contra los defensores de derechos y organizaciones de la sociedad civil» (nuestra traducción). Reyna (2013, p. 181), por su lado, ha señalado la voluntad del régimen llamado «bolivariano» de manipular la noción de «Poder Popular» a través de varios instrumentos legales y decisiones ejecutivas:

[...] *Poder Popular* no es un medio directo de participación popular ni fortalece el poder de los ciudadanos en las decisiones públicas. Es, por el contrario, un poder más dentro de una nueva forma de Estado más concentrador y vertical en el ejercicio del poder, el «Estado Comunal», en cuyas bases no cabe la democracia ni la autonomía. No existen ciudadanos ni sociedad civil, solamente organizaciones e instancias del Poder Popular, obligadas a cumplir con los fines del Estado [...].

Los medios de comunicación han desempeñado un papel relevante en esta dinámica de polarización. El Gobierno ha puesto en marcha un proceso de «hegemonía comunicacional» a través del control directo e indirecto de una red importante de medios de comunicación y sitios de Internet (Bisbal 2009; Pino Iturrieta 2013). Es en este contexto de división y tensiones que nos planteamos lograr un acercamiento entre diversos actores sociales e institucionales, especialmente entre factores de la llamada sociedad civil y el Gobierno central que se define como revolucionario.

Diversas organizaciones han surgido en el país con el fin de llenar el vacío dejado por el sector público en la prestación de servicios de salud. La Sociedad Anticancerosa de Venezuela fue pionera en este sentido. Fue creada en 1948 para promover la educación y la prevención del cáncer, así como ofrecer acceso a diagnóstico y tratamiento a personas de bajos recursos. Más recientemente, surgieron diversas ONG que trabajan en el área del CM: SenoSalud, Funcamama, Fuccam, Famac, Fundamama, Fundaseno, Senosestima, Unicam y SenosAyuda, entre otras.

En 2007 SenosAyuda puso en marcha el Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades (PDFC), con el fin de colaborar con otras organizaciones de desarrollo social involucradas en la lucha contra el CM en Venezuela. El PDFC tenía dos grandes metas: 1) contribuir al desarrollo de estas organizaciones, especialmente las que operan en la provincia y que atienden a poblaciones con menos acceso a servicios de salud; 2) proveer a los líderes y portavoces de estas organizaciones con los conocimientos y herramientas de gestión para que pudieran lograr sus propios objetivos. El proyecto de investigación-acción que se presenta aquí se insertó en el marco del PDFC desde una lógica de cooperación multiorganizacional y multidisciplinaria entre pacientes, activistas, médicos, investigadores, periodistas y funcionarios del sector salud.

### **3 Premisas teóricas: comunicación, activismo y cambio social**

Dos premisas teóricas inspiraron nuestra investigación-acción. La primera postula una ecología de la comunicación (Street 2003), que integra los niveles interpersonal, organizacional y social en el activismo en salud. La segunda pone el énfasis en el potencial emancipador de la comunicación (Beltrán 1994), que se fundamenta en la tradición latinoamericana de movilización ciudadana y acción comunitaria. La comunicación en este proyecto es abordada como acción política, en el sentido más amplio de la palabra, a partir de la cual los grupos tradicionalmente marginalizados hacen escuchar su voz. En este sentido, podemos afirmar que la palabra (Freire 1970/2000) y la comunicación en sus diversas manifestaciones son al mismo tiempo reflexión y práctica que contribuyen a lograr el cambio con resultados positivos.

El activismo latinoamericano contra el CM se ha expandido en años recientes. Se manifiesta en el surgimiento de muchas organizaciones no gubernamentales, en el uso de la investigación social como herramienta de intervención y en procesos de conformación de redes y de cooperación con el fin de lograr consensos para la implementación de políticas públicas (Nigenda *et al.* 2011). En casi todos los países latinoamericanos las disposiciones constitucionales consagran a la salud como un derecho humano fundamental. Pero esta formalidad normativa no siempre se cumple en la práctica. Las ONG y los programas de acción comunitaria sirven para llenar este vacío. Las intervenciones de estas ONG han mostrado algunos resultados positivos sobre la viabilidad de programas de salud y el bienestar en las comunidades en las que operan (Zoller 2005). De hecho, estas organizaciones contribuyen a reducir las disparidades en el acceso a los servicios de salud y responden a las necesidades de grupos más vulnerables de la sociedad. Uno de los aspectos más



positivos viene de la capacidad que tienen las ONG de crear espacios de comunicación con los ciudadanos en la educación y la deliberación sobre temas de salud (De Souza 2009). Algunas organizaciones lograron resultados de detección temprana del CM en grupos y comunidades usualmente marginalizadas (Durstine y Leitman 2009).

Sin embargo, existen límites para una acción más efectiva de las ONG. La participación de la sociedad civil y la investigación comunitaria, que involucra una multiplicidad de actores y variables, pueden originar enfrentamientos y tensiones con connotaciones político-partidistas (Israel *et al.* 1998). Además, muchas organizaciones en Latinoamérica no pueden demostrar claramente resultados medibles asociados con sus acciones (Durstine y Leitman 2009).

El aprendizaje y la difusión de conocimientos forman parte de las intervenciones eficaces de los activistas sociales en salud. El modelo de la Comunicación para el Cambio Social (Communication for Social Change) (Figueroa *et al.* 2002) aborda este proceso como un diálogo al mismo tiempo privado y público por medio del cual los ciudadanos definen su identidad, identifican sus necesidades y establecen sus objetivos con el fin de mejorar su calidad de vida. Se trata de una dinámica de decisión y de acción comunitarias para lograr soluciones a problemas que afectan al colectivo. Este proceso presupone determinados principios: el acceso libre e igualitario al diálogo y la participación, los objetivos de la comunicación son múltiples y no solamente buscan la persuasión del «otro», todos los participantes tienen derecho a dar y a recibir información proveniente de diversas fuentes, el diálogo se define como derecho a ser escuchado y a expresar sus ideas (la participación implica el derecho de establecer la agenda del cambio y las metas de la intervención) y, finalmente, la comunicación debe servir para lograr cambios tanto en el individuo (como ciudadano) y en las normas sociales, las políticas públicas y en la cultura (Beltrán 1980).

Un caso emblemático de Comunicación para el Cambio Social es la experiencia nicaragüense conocida como *Puntos de Encuentro* que nació en 1991 combinando una línea de investigación y comunicación orientada «[...] a la transformación de las culturas opresivas que ocurren en la vida diaria. El objetivo de la ONG no es transformar conductas sino cambiar las normas culturales [...]» (Rodríguez 2004, p. 116). A través de diferentes acciones que han incluido campañas públicas, intervenciones narrativas en telenovelas y otros programas de televisión y radio, talleres comunitarios, programas de formación y foros públicos de discusión, durante casi catorce años de actividades *Puntos de Encuentro* ha logrado integrar dos dimensiones que tradicionalmente operan por separado: comunicación y movilización.

[...] Históricamente, la comunicación para el cambio social ha estado en mano de organizaciones de comunicación para el cambio social, institu-

ciones gubernamentales y eruditos en comunicación. La movilización ha sido el fuerte de la sociedad civil organizada, movimientos sociales, organizaciones populares y eruditos en ciencias políticas. En esta ONG, estas dos esferas operan de manera integrada, asumiendo una relación dialéctica entre la comunicación y la movilización [...] (Rodríguez 2004, p. 132).

Si bien este modelo privilegia la acción colectiva, reconoce que el aprendizaje individual se da tanto en la dimensión cognitiva como afectiva y social (Figuerola *et al.* 2002). Este proceso debe facilitar el desarrollo de determinadas habilidades y capacidades individuales que apunten a una participación más inclusiva e igualitaria, además de lograr la adquisición de conocimientos que apuntalen los objetivos del cambio deseado. Por otro lado, el proceso busca que surjan «respuestas emocionales» en el individuo, como la solidaridad, la empatía y la confianza que contribuyan a reforzar el vínculo social.

El enfoque participativo en la comunicación es también una forma de amplificar la voz de los ciudadanos y una plataforma para lograr que esas voces sean escuchadas en el diseño de programas que tendrán un impacto sobre ellos mismos, sus familias y sus comunidades (Brasington *et al.* 2007). La perspectiva dialógica favorece el proceso de intercambio y aprendizaje mutuo en oposición a otras prácticas verticales que no tienen en cuenta las realidades de las tradiciones locales y los valores de la comunidad. Hoy día, las llamadas «redes sociales» empoderan las voces de los ciudadanos que tienden a promover fuentes alternativas de información frente a la falta de legitimidad de las fuentes tradicionales (Cancelo Sanmartín y Gadea Aldave 2013). En el caso específico de la salud, los «discursos polifónicos» retan las visiones administrativas tradicionales enfocadas en la eficacia y la eficiencia (Iedema *et al.* 2003; Iriart *et al.* 2001) gracias al surgimiento de voces que representan al paciente, usuario o activista (Vasconcellos-Silva *et al.* 2007; Kim y Willis 2007). En algunos casos, estas «voces marginales» han logrado captar la atención de los medios de comunicación y del público con puntos de vista más integrales y humanos sobre los programas sanitarios (Hivon *et al.* 2010).

Promover el surgimiento de las voces marginales a través de un proceso de empoderamiento y de movilización social requiere un detallado proceso de planificación y de preparación para integrar a la mayor cantidad de actores (Provan y Sebastian 1998). Se trata de tomar en cuenta los vínculos, las relaciones y las tensiones entre todos los actores sociales e institucionales, lo que implica oportunidades y desafíos para una comunicación más igualitaria y participativa. Desde un punto de vista práctico cabe preguntarse cómo se pueden superar las barreras de la polarización sociopolítica para facilitar un proceso de diálogo incluyente y lograr resultados en el diseño y la implementación de programas de salud. La metodología de la investigación-acción nos ayudó a despejar esta incógnita. Veamos cómo lo hicimos.



## 4 Metodología: comprender y hacer

La investigación-acción busca la promoción de una conciencia crítica entre los actores al mismo tiempo que se enfoca en el logro de un cambio en el marco de una problemática social (Small y Uttal 2005). Este enfoque metodológico postula que el proceso de investigación debe servir para empoderar (*empower*) a quienes participan en la investigación (Esterberg 2002, p. 141). Se trata de un proceso en el que se valoriza la colaboración del público «no investigador», porque estos colaboradores aportan sus conocimientos prácticos y su propia experiencia sobre las situaciones estudiadas (Small 1995, p. 942). Juntos, los investigadores y sus aliados comunitarios, combinan diferentes tipos de saberes y habilidades con el fin de producir resultados esclarecedores y útiles (Small y Uttal 2005, p. 938). La investigación-acción también tiene como meta generar un conocimiento que pueda ser usado para abordar las preocupaciones prácticas de la comunidad, de las organizaciones y de los grupos (Small y Uttal 2005, p. 938).

En nuestro caso, la investigación-acción tuvo cuatro objetivos: 1) facilitar el desarrollo de conocimientos y habilidades sobre la movilización social y la comunicación en los activistas comunitarios; 2) cerrar la brecha de comunicación entre activistas, pacientes, médicos y funcionarios públicos de salud para lograr una colaboración en sus esfuerzos por sensibilizar e informar a la población sobre el CM; 3) promover el diálogo entre los diferentes actores sociales e institucionales con el fin de definir un marco de consenso sobre una política contra el CM; 4) reforzar las relaciones entre activistas, pacientes y periodistas con el fin de mejorar la difusión de información sobre los desafíos en la lucha contra el CM.

Con el fin de lograr estos objetivos, organizamos entre 2009 y 2013 cinco talleres en Caracas (Venezuela) enfocados en los siguientes ejes operativos: desarrollar las habilidades de comunicación y técnicas de movilización social (5 y 6 de junio de 2009); mejorar la comunicación médico-paciente en el área de CM (11 y 12 de junio de 2010); promover la construcción de un consenso sobre una respuesta nacional en CM (20 y 21 de mayo de 2011); facilitar una mejor comunicación entre pacientes, activistas y periodistas (24 y 25 de febrero de 2012), y determinar las prioridades de una respuesta nacional contra la enfermedad (27 de julio de 2013). En total participaron 142 personas en todas las actividades: 55 activistas en representación de diversas organizaciones (lo que incluyó a pacientes y sobrevivientes de cáncer), 24 médicos, 28 periodistas, 10 investigadores, 8 funcionarios públicos, 1 parlamentario, 7 representantes del sector privado, 5 instructores (en las áreas de comunicación interpersonal, relación con medios de comunicación, periodismo de salud, ética y comunicación y vocería) y 3 facilitadores. Debemos precisar que muchos activistas, médicos y académicos participaron

en todas las actividades, lo que sin duda contribuyó a consolidar las redes de cooperación y de vocería (*advocacy*) particularmente entre estos participantes. En la tabla 1 se detalla el número de participantes por actividad, así como las organizaciones representadas en cada una de ellas.

Actividad	Fecha	Número de participantes	Organizaciones representadas
Taller de comunicación y técnicas de movilización social	5 y 6 de junio de 2009	37	SenosAyuda (activistas/pacientes); Unicam (activistas/pacientes); Fundamasol (activistas/pacientes); Funcamama (activistas/pacientes); Asomasol (activistas/pacientes); FAVE (activistas/pacientes); Fundaseno (activistas/pacientes); Acción Solidaria (activistas/pacientes); Servicio de Oncología Hospital Padre Machado; Centro de Salud Santa Inés (Clínica Comunitaria); Asoc. Civil Don Bosco (Clínica Comunitaria); Sociedad Venezolana de Mastología; Sociedad Anticancerosa [ONG]; Universidad Católica Andrés Bello; Chucky Reina Comunicaciones
Taller de comunicación médico-paciente	11 y 12 de junio de 2010	34	Médicos (oncólogos, mastólogos, cirujanos, ginecólogos); Sociedad Venezolana de Mastología; SenosAyuda (activistas/pacientes); Funcamama (activistas/pacientes); Asomasol (activistas/pacientes); Universidad Católica Andrés Bello; Avon Venezuela
Taller de construcción de un consenso sobre una respuesta nacional en CM	20 y 21 de mayo de 2011	21	SenosAyuda (activistas/pacientes); Fuccam (activistas/pacientes); Funcamama (activistas/pacientes); Funcamamas (activistas/pacientes); Famac (activistas/pacientes); Asomasol (activistas/pacientes); Sociedad Venezolana de Mastología; Asociación Venezolana de Servicios de Salud de Orientación Cristiana; Cendes-Universidad Central de Venezuela; Universidad Católica Andrés Bello; Centro de Salud Santa Inés (Clínica Comunitaria); Salud Miranda (Gob. Regional); Corposalud Aragua (Gob. Regional); Salud Sucre (Gob. Municipal); Salud Chacao (Gob. Municipal); Salud Baruta (Gob. Municipal)
Taller de comunicación entre activistas, pacientes y periodistas	24 y 25 de febrero de 2012	34	SenosAyuda (activistas/pacientes); Funcamama (activistas/pacientes); Asomasol (activistas/pacientes); Sociedad Venezolana de Mastología; Colegio Nacional de Periodistas; Globovisión (televisora); <i>El Nacional</i> (periódico); <i>Ciudad CCS</i> (periódico); <i>2001</i> (periódico); <i>Entre Vecinos</i> (periódico); <i>Estética y Salud</i> (revista); <i>Revista Claro</i> ; <i>Revista Locatel</i> ; <i>Vivir Mejor</i> (revista); <i>Vecino Saludable</i> (revista); <i>La Región</i> (periódico); <i>El Siglo</i> (periódico); <i>El Sol de Margarita</i> (periódico); <i>El Norte</i> (periódico); <i>El Informador</i> (periódico); Radio Capital 710; Kiss FM (radio); Mágica FM (radio); Roche (farmacéutica)

**Tabla 1**  
Participantes en las actividades del programa de investigación-acción.

Las dos primeras actividades y el taller con los periodistas fueron evaluados de forma cuantitativa y cualitativa *in situ* a través de cuestionarios que respondieron los participantes. En el caso de la evaluación cuantitativa se preguntó a los participantes que, en una escala de 1 a 5 (siendo 1 «Fuertemente en desacuerdo» y 5 «Fuertemente de acuerdo»), expresaran sus opiniones sobre lo aprendido durante las actividades, la organización de las mismas y la calidad de la interacción con los facilitadores y participantes. Por otro

lado, los talleres sobre la comunicación y la movilización social y sobre comunicación médico-paciente fueron seguidos por un cuestionario autorreflexivo *post facto* (entre dos y tres meses después de las actividades) con el fin de evaluar el impacto que estos talleres tuvieron en los participantes. En el cuestionario autorreflexivo (con preguntas abiertas) se preguntó a los participantes en qué tipo de actividades de comunicación y vocería habían participado, qué aprendizajes de los talleres habían puesto en práctica y cómo habían percibido su desempeño en dichas actividades. Además, los investigadores trabajaron con SenosAyuda para redactar un Código de Ética para la organización, un proceso colaborativo que contó con la participación de estudiantes universitarios.<sup>3</sup>

Los temas de todos los talleres fueron decididos por los participantes siguiendo los principios de diálogo y de interacción de la Comunicación para el Cambio Social. Después del primer taller, que sirvió para introducir el programa de investigación-acción, los temas sobre la comunicación médico-paciente y la comunicación con los periodistas fueron identificados como prioridades por los mismos participantes. Las discusiones en el marco de la primera actividad también sirvieron para identificar la polarización sociopolítica como una barrera importante en la relación entre los activistas y el Gobierno central. Esto condujo a convocar un tercer taller consagrado a la formulación de una visión consensuada sobre el CM entre todos los actores. Este proceso estuvo precedido por una consulta con tres médicos y tres activistas que identificaron los principales obstáculos, prioridades y acciones para una futura política nacional en CM. Durante el taller todos los participantes contribuyeron a completar una matriz situacional (situación actual, barreras, vectores de cambio y situación deseada) que permitió identificar las ideas madres del consenso. Después esas ideas fueron compiladas en un documento redactado por un comité *ad hoc* constituido por dos médicos, dos funcionarios de salud y dos activistas. El programa se completó con una mesa de diálogo entre actores sociales y políticos, que incluyó por primera vez a funcionarios del Ministerio de Salud y del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, la cual se enfocó en tres subtemas: la educación de médicos y personal de salud en CM, el acceso de las personas a mamografías de calidad y la difusión de información veraz y oportuna a los ciudadanos sobre los servicios de diagnóstico y tratamiento del CM.

Es importante aclarar que en el contexto de este programa de investigación se consideró «activista» a toda aquella persona que ejerce un rol de liderazgo comunitario o de vocería pública dentro de una ONG a favor de las personas que padecen de CM. Muchas de las activistas que participaron en este proyecto sufrieron de cáncer (la mayoría de CM pero no solamente esta enfermedad) y estaban en etapa de remisión; otras eran todavía pacientes que sufrían de la enfermedad pero que ejercían un papel de liderazgo/vocería en el marco de una organización. SenosAyuda actuó en este proyecto

3 El Código de Ética puede ser consultado aquí: <http://www.senosayuda.org.ve/Nosotros.aspx>.

como una plataforma federativa de distintas ONG y asociaciones con el fin de facilitar las conexiones y relaciones entre distintos actores. Los miembros de SenosAyuda también participaron activamente en los distintos talleres y reuniones. Los investigadores académicos actuaron como facilitadores en los talleres y reuniones; junto a otros colegas, diseñaron los instrumentos de evaluación, contribuyeron en la edición de los documentos y participaron en actividades de difusión pública del proyecto, como entrevistas en medios.

## **5 Resultados: empoderamiento y cooperación**

Los resultados de este proyecto de investigación-acción se pueden resumir así: 1) observamos un empoderamiento (*empowerment*) de grupos tradicionalmente marginalizados en Venezuela (mujeres, y especialmente las mujeres enfermas y que venían de regiones de la provincia) que asumieron un rol de vocería y de movilización a favor de la lucha contra el CM; 2) creamos las condiciones para un acercamiento entre activistas, pacientes, médicos y funcionarios de Gobierno (tanto central como regional y local) con el fin de lograr una mejor comprensión de las necesidades y expectativas de todos los actores; 3) facilitamos la participación de activistas de la comunidad y de pacientes en el diseño de una visión consensuada sobre una respuesta nacional contra el CM; 4) contribuimos a una mejor comprensión por parte de voceros sociales, médicos y periodistas del papel de los medios de comunicación en la formación de opiniones y percepciones públicas sobre el CM.

La observación durante las distintas actividades nos permitió constatar que muchos participantes en el proyecto mostraron una mejoría considerable en la forma de comunicar sus ideas. De una comunicación muy emotiva, muchas veces marcada por la propia experiencia personal con la enfermedad, varias mujeres pasaron a una forma más articulada, firme y clara de presentar sus ideas y mensajes. De manera más sistemática, las evaluaciones hechas en los dos primeros talleres ( $n = 37$  y  $n = 25$  respectivamente) y en la actividad con los periodistas ( $n = 34$ ) nos indicaron que determinadas nociones básicas de comunicación eficaz y movilización social fueron retenidas por los participantes. En el caso de la primera actividad, el 92% de los participantes expresó que el taller fue muy útil, el 89% dijo haber aprendido habilidades de comunicación y vocería y el 85% indicó que tenía una mejor comprensión de los asuntos y desafíos que debían enfrentar como activistas. En el taller sobre la comunicación médico-paciente, el 96% de los participantes dijo que los temas tratados fueron útiles; el mismo porcentaje manifestó tener una mejor comprensión de los desafíos que enfrenta

en sus relaciones con pacientes o con el médico, y el 92% indicó haber aprendido habilidades importantes para mejorar su interacción. Por último, en el taller con periodistas, el 97% indicó haber aprendido conceptos y técnicas útiles en su trabajo como vocero o como comunicador y el 98% dijo tener una mejor comprensión de los retos de la cobertura mediática del cáncer en general y del CM en particular.

Desde lo cognitivo, quienes respondieron las preguntas abiertas de los cuestionarios del primer taller identificaron los elementos de «planificación estratégica», las técnicas de «mensajes clave» y la «comunicación del riesgo» como los aprendizajes más importantes. En la actividad sobre comunicación médico-paciente, los aprendizajes identificados fueron más significativos en el terreno afectivo y relacional: nociones fundamentales sobre buena «comunicación interpersonal», el «valor de la empatía», la importancia de un manejo adecuado del anuncio del diagnóstico en oncología y las «consideraciones éticas» de la interacción entre médico y paciente. Los periodistas, por su lado, señalaron especialmente como aprendizajes la reflexión sobre la «ética de la información» y la necesidad de usar un «lenguaje más accesible» a las diversas audiencias.

El seguimiento autorreflexivo de los participantes a partir de los cuestionarios *post facto* ( $n = 8$  después del primer taller y  $n = 8$  después del segundo) nos permitió profundizar en la comprensión sobre cómo algunos participantes integraron sus habilidades y conocimientos en sus actividades cotidianas como activistas y médicos. Los activistas (pacientes y sobrevivientes) mencionaron que habían definido mejor los objetivos y los mensajes en sus acciones de difusión y de educación en la comunidad mostrando una preocupación sobre la eficacia de su práctica comunicativa. Por su lado, los médicos declararon haber cambiado algunas rutinas en sus propias consultas con el fin de superar barreras físicas y preceptuales que dificultan la comunicación (por ejemplo, evitar que el escritorio sea una barrera en la interacción) y tener mayor conciencia de los factores psicológicos en su encuentro con la persona (por ejemplo, una mejor escucha para responder a las necesidades del paciente).

El proyecto de investigación-acción permitió también expandir la red de colaboración de SenosAyuda con varios actores, incluyendo otras ONG de las regiones de provincia, médicos, funcionarios de los Gobiernos central, regional y municipal, periodistas e investigadores universitarios. Un logro concreto de esta colaboración fue el documento intitulado «Por una Visión Común para la formulación y puesta en marcha de una Política Nacional contra el Cáncer de Mama en Venezuela»,<sup>4</sup> un resultado directo del tercer taller. El documento fue suscrito inicialmente por los 20 participantes en las actividades. Después de un año (mayo de 2012), la declaración había sido firmada por 101 organizaciones, lo que incluyó a ocho organizaciones de activismo comunitario en CM, seis asociaciones

4 La declaración puede leerse aquí: <http://www.senosayuda.org.ve/senosayuda/media/bibliotecaglobal/pdf/documentconsenso.pdf>.

médicas, cuatro ONG de derechos humanos y actores sociales importantes como la Cruz Roja y el Colegio Nacional de Periodistas.

La declaración presenta un marco de referencias sobre los principios que deberían guiar una futura política nacional contra el CM. Estos principios son:

- Educar y formar al personal de salud especializado en el diagnóstico, tratamiento y apoyo integral de las personas que sufren de CM.
- Desarrollar un sistema nacional para recopilar, analizar y facilitar el acceso a datos confiables sobre el impacto real del CM en la población.
- Establecer la mamografía como elemento clave para un diagnóstico de la enfermedad que serviría para articular a todos los actores involucrados en el proceso de atención al paciente.
- Comunicar mensajes e informaciones asociados con las soluciones disponibles en cuanto al diagnóstico, tratamiento y cuidado paliativo, tomando en cuenta las necesidades y realidades socioculturales de las personas.
- Asegurar la protección financiera de toda persona afectada por el CM a través de fondos de la Seguridad Social y los seguros privados.
- Promover la integración de servicios de salud públicos y privados con el fin de mejorar el acceso al diagnóstico y tratamiento del CM en todo el país.
- Ofrecer cuidados paliativos como deber humano, ético y moral del Estado y de la sociedad con los ciudadanos que sufren de CM.

La declaración también puso en marcha un proceso de movilización social que permitió recolectar más de 5.000 firmas de apoyo al documento (cifra del último trimestre de 2014), difundir los principios y lineamientos de acción del consenso y suscribir acuerdos de cooperación interinstitucional entre SenosAyuda y organizaciones como la Universidad Central de Venezuela (UCV),<sup>5</sup> la más importante del país, para atender los temas de formación de personal de salud en CM. Este proceso de movilización se concretó a través de una campaña de medios de comunicación,<sup>6</sup> la celebración de reuniones con organizaciones y ciudadanos en diferentes regiones del país,<sup>7</sup> así como la difusión del documento a través del sitio web de SenosAyuda<sup>8</sup> y de las redes sociales.<sup>9</sup>

La mesa de diálogo de julio de 2013 hizo seguimiento a las recomendaciones de la declaración.<sup>10</sup> En este encuentro activistas, médicos, investigadores y los responsables de los programas de oncología del Ministerio de Salud y del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales definieron tres ejes estratégicos de acción: 1) la calidad de la mamografía como forma de promover un diagnóstico precoz de la enfermedad; 2) la formación del personal médico de

5 Aquí se puede consultar el acuerdo de cooperación suscrito entre SenosAyuda y la UCV: [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/dicori/Documentos\\_Nacionales\\_pdf/10-13.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/dicori/Documentos_Nacionales_pdf/10-13.pdf).

6 Un ejemplo de la campaña de medios con una entrevista que ofreció la principal vocera de SenosAyuda: <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/201206/en-vivo-tania-sarabia-conversa-con-noticias24-sobre-el-dia-internacional-del-cancer-de-mama/>.

7 Una de las reuniones de difusión del consenso sobre CM en la Isla de Margarita: <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.10151555871973182.1073741863.66899768181&type=1>.

8 Las personas pueden suscribir el documento de consenso a través del sitio web de SenosAyuda: <http://www.senosayuda.org.ve/Redes/Documento-Consenso.aspx>.

9 Un ejemplo de la difusión del documento vía la red de Twitter: <https://twitter.com/senosayuda/status/177417375119978496>.

10 La mesa de diálogo fue anunciada por Twitter: <https://twitter.com/SenosAyuda/status/350259518145445889/photo/1>.



diferentes especialidades (generales, médicos de familia, ginecólogos, etc.) para ayudarlos a identificar los primeros signos del CM y guiar mejor a los pacientes en el acceso a los servicios de salud, y 3) la necesidad de difundir información clave sobre servicios de diagnóstico y tratamiento y las organizaciones de apoyo para los pacientes en todo el país.

## 6 Conclusiones

Este proyecto de investigación-acción sirvió para ilustrar el doble impacto de un enfoque dialógico para empoderar a los activistas sociales en el área de la salud. Al facilitar una comunicación sistemática entre todos los actores, los participantes del proceso desarrollaron sus propias habilidades como portavoces de la causa (empoderar para el activismo), pero también trabajaron en el terreno como líderes comunitarios para mejorar la situación concreta de los pacientes (empoderar por el activismo). Retomamos aquí la reflexión de White (2004), quien aborda el empoderamiento no solamente como un proceso de crecimiento e influencia personal y comunitaria, sino como la acción social para expandir la esfera de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la salud. Es por ello que creemos que el empoderamiento observado después de cinco años de colaboración con las asociaciones de pacientes en Venezuela se concretó en manifestaciones para defender los derechos de acceso a los servicios sanitarios y perfilar los principios de una política nacional contra el CM.

Este proceso de participación y de integración permitió igualmente superar algunas barreras, especialmente la de la polarización sociopolítica, aunque ciertamente de una forma limitada. Incluso, si las tensiones y los conflictos persisten en el contexto venezolano,<sup>11</sup> fue un logro de este programa el haber abierto un diálogo entre actores de la sociedad civil y el Gobierno central rompiendo por un momento la dinámica de la división social. Este proyecto puso en evidencia la dimensión política —en tanto que acción en la esfera pública— de este proceso de empoderamiento que implica un cuestionamiento de los roles sociales tradicionales (por ejemplo, médico vs. paciente o funcionario vs. ciudadano). En los talleres se vivieron diversas situaciones en las que, al menos en el marco del proyecto, se dio una relación más horizontal y una distribución más igualitaria del derecho de palabra entre todos los actores.

Constatamos durante las distintas actividades que la dinámica comunicativa tuvo un efecto disruptivo sobre algunos de los participantes acostumbrados a una interacción más vertical producto de su propio rol de experto o de su posición de poder. Por ejemplo, en

11 La Alianza Social por la Salud se conformó en marzo de 2014 con el fin de denunciar la crisis del sistema de salud en Venezuela. Varios miembros de la alianza de nuestro proyecto de investigación-acción forman parte de esta coalición: <http://www.derechos.org.ve/2014/03/27/marino-alvarado-alianza-social-por-la-salud/>.

el taller sobre la comunicación médico-paciente observamos un cierto malestar de los profesionales de la salud en el momento en el que debían simular una interacción con una paciente que les planteaba preguntas delicadas sobre el CM. Lo observado allí confirma los problemas de asimetría tradicional en la comunicación médico-paciente, asimetría que es cada vez más cuestionada por los mismos pacientes en sus interacciones cara a cara y virtuales con los profesionales de la salud (Espinàs Olvera 2003).

La interacción entre activistas, médicos y periodistas permitió discutir los desafíos y oportunidades sobre la difusión de información acerca de la problemática del CM en Venezuela. En este sentido, los participantes en el taller identificaron dos líneas de acción prioritarias sobre el papel de los medios de comunicación: la promoción del autoexamen de mama, especialmente entre las jóvenes, con el fin de modelar esta conducta, y la importancia de vincular las estrategias de salud reproductiva y la detección temprana del CM.

Una dimensión que resulta un poco más difícil de evaluar y de valorar es la que corresponde al desarrollo de la empatía y la solidaridad entre los participantes del proyecto. Está claro que este proyecto, en sus casi cinco años, logró echar las bases de una «solidaridad mínima» que permitió alcanzar un consenso entre actores que antes no se comunicaban entre ellos. Pero eso resulta más visible todavía en las redes de intercambio y comunicación entre los activistas, pacientes, médicos, periodistas, investigadores y funcionarios que aún están activas y en expansión. Esas redes tienen hoy carácter global y regional, como es el caso de la Unión Latinoamericana Contra el Cáncer de la Mujer (ULACCAM),<sup>12</sup> donde participa SenosAyuda, que se articulan siguiendo la fórmula «actuar localmente, conectarse globalmente» de muchas organizaciones de mujeres en el mundo (Women in Sync 2000).

Debemos reconocer que este proyecto conoció algunas limitaciones, especialmente en cuanto a la integración de ciertas organizaciones y activistas de las regiones más aisladas del país. También encontramos algunas dificultades en el seguimiento autorreflexivo de los participantes que declararon no tener el tiempo suficiente para responder a los cuestionarios *post facto*. Algunas acciones decididas en la mesa de diálogo no han sido implementadas. De todos modos, el balance del proyecto es en general positivo.

Esta investigación-acción es una modesta contribución para lograr una mejor integración de las redes de la sociedad civil en la lucha por el derecho a la salud en Venezuela, y que puede servir de ejemplo para implementar procesos similares en otros países latinoamericanos. El modelo ecológico de la comunicación y el activismo en salud puede aplicarse a diversas áreas como la prevención de enfermedades transmisibles y no transmisibles, la promoción de la salud, así como en el desarrollo de habilidades de los pacientes

12 El sitio de ULACCAM explica la misión y acciones de esta organización federativa regional: <http://ulaccam.org/>.



para un manejo más autónomo de enfermedades crónicas como la diabetes. Este modelo también puede ser usado para lograr una mayor participación de los ciudadanos y las comunidades en el diseño de políticas de salud en una lógica de empoderamiento y de comunicación horizontal y participativa.

## 7 Bibliografía

- ALVARADO M (2014). Alianza Social por la Salud. Provea, 27 de marzo. <http://www.derechos.org.ve/2014/03/27/marino-alvarado-alianza-social-por-la-salud/>. Fecha de acceso: 23 de abril de 2015.
- ANDERSEN M R, ANKERST D P, BOWEN D J, MCGREGOR B A, MCTIERNAN A, YASUI Y. (2004). Optimism, perceived risk of breast cancer, and cancer worry among a community-based sample of women. *Health Psychology* 23(4):339-344.
- BAILEY R (2012, 29 de octubre). Deportivo Tachira match abandoned after fans riot over pink Breast Cancer Awareness kit. Yahoo News. <http://sports.yahoo.com/blogs/soccer-dirty-tackle/deportivo-tachira-match-abandoned-fans-riot-over-pink-181919490--sow.html>. Fecha de acceso: 11 de noviembre de 2012.
- BELTRÁN L (1980). A farewell to Aristotle: Horizontal communication. *Communication* 5:5-41.
- BELTRÁN L R (1994). La salud y la comunicación en Latinoamérica: Políticas, estrategias y planes. En: UNESCO-OPS. Por una política de comunicación para la promoción de la salud en América Latina. OPS, Quito, Ecuador, pp. 29-90.
- BELTRÁN SALMÓN L R (2010). Comunicación para la salud del pueblo. Una revisión de conceptos básicos. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas. Época II*, XVI(31):17-65.
- BISBAL M (ed.) (2009). Hegemonía y control comunicacional. Editorial Alfa-UCAB, Caracas, Venezuela.
- BOZA M E (2004). Desempleo en primera persona. IESA, Caracas, Venezuela.
- BRASINGTON A, TAPIA M, VAN LITH L. (2007). Involving those directly affected in health and development communication programs. *Health Communication Partnership* based at the John Hopkins Bloomberg School of Public Health/Center for Communication Programs, Baltimore.
- BRIGGS C L, MANTINI-GRIGGS C. (2008). Misión Barrio Adentro. *Medicina Social, Movimientos Sociales de los Pobres y Nuevas Coaliciones en Venezuela. Salud colectiva* 3(2). Fecha de acceso a la versión *online*: 23 de abril de 2015.
- BRIGGS C L, MANTINI-BRIGGS, C. (2009). Confronting health disparities: Latin American social medicine in Venezuela. *American Journal of Public Health* 99(3):549-555.
- BUKI L P, BORRAYO E A, FEIGAL B M, CARRILLO I Y (2004). Are all Latinas the same? Perceived breast cancer screening barriers and facilitative conditions. *Psychology of Women Quarterly* 28(4):400-411.
- CANCELO SANMARTÍN M, GADEA ALDAVE G. (2013). Empoderamiento de las redes sociales en las crisis institucionales. *Revista de Comunicación Vivat Academia* 124:21-33.
- Cancer mortality: Researchers compare Latin American cancer mortality to other countries (2005, 6 de octubre). *Women's Health Weekly*, p. 65.
- DE SOUZA R (2009). Creating «communicative spaces»: A case of NGO community organizing for HIV/AIDS prevention. *Health Communication* 24(8):692-702.
- DÍAZ POLANCO J (2006). Salud y Hegemonía Regional: Las relaciones Venezuela-Cuba, 1999-2006. *Foreign Affairs en español* 6(4):10-12.
- DURSTINE A, LEITMAN E (2009). Building a Latin American cancer patient advocacy movement: Latin American cancer NGO regional overview. *Salud Pública México* 51(2):316-322.

- ESPINÀS OLVERA L (2003). Análisis psicosocial de la interacción «profesional de la salud»/«paciente»/«familiar». Un ejemplo: el caso de los foros virtuales de autoayuda en cáncer. *Athenea Digital* 4. <http://atheneadigital.net/article/view/112/112>. Fecha de acceso: 23 de abril de 2015.
- ESTERBERG K G (2002). *Qualitative methods in social research*. McGraw-Hill, Boston, MA.
- FEO O, CURCIO P (2004). La salud en el proceso constituyente venezolano. *Revista Cubana de Salud Pública* 30(2). [http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0864-34662004000200008&script=sci\\_arttext&lng=pt](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0864-34662004000200008&script=sci_arttext&lng=pt). Fecha de acceso: 23 de abril de 2015.
- FEO O, SIQUEIRA C E (2004). An alternative to the Neoliberal model of health: The case of Venezuela. *International Journal of Health Services* 34(2):365-375.
- FIGUEROA M E, KINCAID L D, RANI M, LEWIS G, GRAY-FELDER D (2002). Communication for social change: An integrated model for measuring the process and its outcomes. Health Communication Partnership based at the John Hopkins Bloomberg School of Public Health/Center for Communication Programs and Rockefeller Foundation as part of their Communication for Social Change Grantmaking Strategy, Baltimore.
- FREIRE P (1970/2000). *Pedagogy of the Oppressed*. The Continuum International Publishing Group Inc., Nueva York, NY.
- FREITEZ A. (2003). La situación demográfica de Venezuela a inicios del tercer milenio. *Temas de Coyuntura, IIES-UCAB* 47:45-92.
- GONZÁLEZ M J (2005). Políticas de salud en Venezuela: Ni lo urgente, ni lo importante. *Anales Venezolanos de Nutrición* 18(1):39-44.
- HARVARD MEDICAL SCHOOL'S CENTER OF EXCELLENCE IN WOMEN'S HEALTH (2007). *Black women's attitudes about the links between breast cancer and obesity*. Boston, MA.
- HIVON M, LEHOUX P, DENIS J L, ROCK M (2010). Marginal voices in the media coverage of controversial health interventions: how do they contribute to the public understanding of science? *Public Understanding of Science* 19:34-51.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2008). *A Decade Under Chávez. Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela*. Human Rights Watch, Washington, DC.
- IEDEMA R, DEGELING P, BRAITHWAITE J, WHITE L (2003). «It's an Interesting Conversation I'm Hearing»: The Doctor as Manager. *Organization Studies* 25:15-33.
- INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER (2008). *Globocan 2008: Fast stats*. <http://globocan.iarc.fr/factsheet.asp#WOMEN>. Fecha de acceso: 11 de noviembre de 2012.
- IRIART C, MERHY E E, WAITZKIN, H (2001). Managed care in Latin America: the new common sense in health policy reform. *Social Science & Medicine* 52:1243-1253.
- ISRAEL B A, SCHULZ A J, PARKER E A, BECKER A B (1998). Review of community-based research: Assessing partnership approaches to improve public health. *Annual Review of Public Health* 19(1):173-202.
- KIM S-H, WILLIS L A (2007). Talking about Obesity: News Framing of Who Is Responsible for Causing and Fixing the Problem. *Journal of Health Communication* 12:359-376.
- MPPS (2008). *Anuario de Mortalidad*. Ministerio del Poder Popular de la Salud, Caracas, Venezuela.
- MPPS (2011). *Anuario de Mortalidad*. Ministerio del Poder Popular de la Salud, Caracas, Venezuela.
- NAHÓN-SERFATY I. (2005). *Le discours sur la réforme de la santé au Vénézuéla: la transition Chávez (1999-2001)*. Thèse de doctorat en Communication. Université de Montréal, Montréal, Canadá.
- NIGENDA G, GONZÁLEZ-ROBLEDO M C, GONZÁLEZ-ROBLEDO L M, BEJARANO R M (2011). *Políticas y programas gubernamentales de atención al cáncer de mama en América-Latina: México, Colombia, Venezuela, Brasil y Argentina*. Informe Final. Instituto Nacional de Salud Pública y American Cancer Society, Cuernavaca, México.

- OPS (2011). Género, salud y desarrollo: Venezuela. [http://www.paho.org/cdmedia/ge\\_cp/Venezuela.pdf](http://www.paho.org/cdmedia/ge_cp/Venezuela.pdf). Fecha de acceso: 11 de noviembre de 2012.
- ORLANDO M B, ZÚÑIGA G (2000). Situación de la mujer en el mercado laboral en Venezuela: Participación femenina y brecha de ingresos por género. *Temas de Coyuntura, IIES-UCAB* 41:59-97.
- PINO ITURRIETA E (2013). La Revolución bolivariana: ¿principio o fin de una época? En: Bisbal, M. (coord.). *Saldo en rojo. Comunicaciones y cultura en la era bolivariana*. Ediciones UCAB-Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, Venezuela, pp. 13-18.
- PONCE M G (2009). La pobreza en Venezuela: Mediciones y diversidades. Presentación realizada en el taller sobre salud, mujer y telefonía celular. UCAB, Caracas, Venezuela.
- PROVAN K G, SEBASTIAN J G (1998). Networks within networks: Service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness. *Academy of Management Journal* 41(4):453-463.
- REYNA F (2013). La Sociedad Civil en el Contexto Post Electoral. En: Bisbal, M. (coord.-ed.). *La Política y sus tramas. Miradas desde la Venezuela del presente*. Ediciones de la UCAB, Caracas, Venezuela, pp. 180-189.
- RODRÍGUEZ C. (2004). De la revolución sandinista a las telenovelas: el caso de «Puntos de Encuentro» (Nicaragua). *Investigación y desarrollo* 12(1):108-137.
- SCHUTT R K, CRUZ E R, WOODFORD M L (2008). Client satisfaction in a breast and cervical cancer early detection program: The influence of ethnicity and language, health, resources, and barriers. *Women & Health* 48(3):283-302.
- SMALL S A (1995). Action-oriented research: Models and methods. *Journal of Marriage and Family* 57(4):941-955.
- SMALL S A, UTTAL L (2005). Action-oriented research: Strategies for engaged scholarship. *Journal of Marriage and Family* 67(4):936-948.
- SOCIEDAD VENEZOLANA DE MASTOLOGÍA (2010). La Sociedad Venezolana de Mastología en tiempo de dificultades. *Carta Mastológica: Órgano Divulgatorio de la Sociedad Venezolana de Mastología* 1(28):1-8. [http://svmastologia.org/portal/images/stories/Cartas\\_Mastologicas/CM201007.pdf](http://svmastologia.org/portal/images/stories/Cartas_Mastologicas/CM201007.pdf). Fecha de acceso: 12 de enero de 2013.
- STREET R L (2003). Communicating in medical encounters: An ecological perspective. En: Thomson, T. L., Dorsely, A. M., Miller, K. I. y Parrott, R. (eds.). *Handbook of health communication*. Lawrence Erlbaum Associates, Londres, pp. 63-89.
- VASCONCELLOS-SILVA P R, URIBE RIVERA F J, SIEBENEICHLER F B (2007). Healthcare organizations, linguistic communities, and the emblematic model of palliative care. *Cad. Saúde Pública* 23:1529-1538.
- VILLASMIL G (2015). 5 consejos (no solicitados) de Gustavo Villasmil para Henry Ventura, el nuevo Ministro de Salud. *Prodavinci*, 19 de marzo. <http://prodavinci.com/2015/03/19/actualidad/5-consejos-no-solicitados-de-gustavo-villasmil-para-henry-ventura-el-nuevo-ministro-de-salud/>. Fecha de acceso: 23 de abril de 2015.
- WHITE R A (2004). Is «Empowerment» the Answer? Current Theory and Research on Development Communication. *International Communication Gazette* 66(1):7-24.
- WOMEN IN SYNC (ed.) (2000). *Acting Locally, Connecting Globally Stories from the Regions*. APC Women's Networking Support Programme, Manila, The Philippines.
- YAMIN A E (2000). Protecting and promoting the right to health in Latin America: Selected experiences from the field. *Health and Human Rights* 5(1):116-148.
- ZOLLER H M (2005). Health activism: Communication theory and action for social change. *Communication Theory* 15(4):341-364.

# **Filantropocapitalismo y Cooperación al Desarrollo: el caso de la lucha contra la poliomielitis**

**Juan José MEDIAVILLA MERINO**  
Departamento de Sociología  
y Trabajo Social,  
Universidad de Valladolid, España  
juanjo.mediavilla@soc.uva.es

## **Philanthrocapitalism and Development: a case study on the fight against poliomyelitis**

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. Interés y filantropía**
  - 2.1. Motivaciones de la filantropía**
  - 2.2. Organizaciones filantrópicas en la actualidad**
- 3. Financiación de la filantropía y usos en el desarrollo. APPD**
- 4. Breve estudio de caso. Bill & Melinda Gates y la poliomielitis**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

# Filantropo capitalismo y Cooperación al Desarrollo: el caso de la lucha contra la poliomielitis

Juan José MEDIAVILLA MERINO  
Departamento de Sociología  
y Trabajo Social,  
Universidad de Valladolid, España  
juanjo.mediavilla@soc.uva.es

## Philanthrocapitalism and Development: a case study on the fight against poliomyelitis

### Resumen

Las actividades filantrópicas de las grandes fundaciones han tomado una relevancia significativa en las últimas décadas en la Cooperación Internacional al Desarrollo. Desde la perspectiva de la economía global, las fundaciones filantrópicas actúan en ámbitos que antes pertenecían al Estado. Esta merma de políticas sociales y la búsqueda de una estrategia global para el desarrollo han promovido el crecimiento de estas organizaciones. Las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo son, en la mayor parte de los casos, la forma innovadora que eligen para su financiación, aprovechando el reparto de riesgos y beneficios. Asistimos a una forma de filantropía en la que a los filántropos no solo los mueve un afán altruista, sino que se buscan proyectos que resulten beneficiosos.

**Palabras clave:** filantropía, filantropo capitalismo, Cooperación Internacional al Desarrollo, Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD).

### Abstract

The philanthropic activities of major foundations have made a significant importance in recent decades in International Development Cooperation. In a global economic perspective, philanthropic foundations work in areas that formerly belonged to the State. This loss of social policies by the State and the pursuit of a global strategy for development have promoted the growth of these organizations. Public-Private Partnerships for Development are, in most cases, the innovative way they choose for their funding, using the distribution of risks and benefits. We are witness of a form of philanthropy in which philanthropists are motivated not only a desire altruistic, but is seeking projects that are beneficial.

**Key words:** Philanthropy, Philanthrocapitalism, International Development Cooperation, Public-Private Partnerships for Development (PPPD).

# 1 Introducción

En los últimos años hemos asistido a un cambio de visión en la financiación del desarrollo. La conexión de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD) con la filantropía ha venido a dar en la acuñación de términos como «filantrocapialismo» o «experimentalidad» en proyectos de desarrollo. La crisis de la deuda en los países subdesarrollados, si bien con notables diferencias, se ha extendido a los desarrollados, por lo que asistimos a un descenso de la ayuda en cooperación internacional para el desarrollo por parte de los países más desarrollados.

La teoría económica de *la maldición de los recursos naturales*, que trata de explicar la paradoja de que los países más ricos en materias primas y recursos sean los más pobres económicamente (Morales 2012, p. 7; Van der Ploeg 2011) ha devenido en la *maldición de la ayuda* en países sin instituciones sociales sólidas, donde dicha ayuda no genera desarrollo (Reynal-Querol *et al.* 2008). La solución propuesta por esta corriente neoliberal pasaría por dejar de ofrecer ayuda o gestionarla de manera diferente. La cooperación internacional para el desarrollo ha visto cómo las asociaciones público-privadas de gestión de la ayuda han repensado esta hacia criterios de eficiencia (Declaración de París) aumentando su potencial en un marco de privatización de servicios (Mataix *et al.* 2009, pp. 321 y ss.).

La relación entre la filantropía y la cooperación al desarrollo tiene en determinados campos como la cooperación sanitaria uno de sus mayores exponentes (King 2013) pero también en otros como la cooperación tecnológica (Quandt 2002), desarrollo agrícola y ambiental (Sepúlveda 2001), ayuda humanitaria (Patel 2003, p. 99), ayuda institucional (Sy y Hathie 2009), etc. Por lo tanto, debemos tener en cuenta el papel que están desempeñando en la actualidad las organizaciones filantrópicas en la cooperación al desarrollo, pues puede suponer una crisis de legitimación del Estado y de la Ayuda Oficial al Desarrollo (Morvaridi 2013, pp. 313 y ss.).<sup>1</sup> En lo que se refiere a la financiación de esta cooperación para el desarrollo, el filantrocapialismo parece erigirse como una nueva forma de financiación de la cooperación al desarrollo. La forma más común que ha encontrado la filantropía para encontrar financiación ha sido el partenariado y, más específicamente, las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo. En los últimos años hemos asistido a un crecimiento importantísimo de esta herramienta de financiación al desarrollo.

El objetivo de este artículo será tratar de dar una visión detallada del fenómeno del «filantrocapialismo» y de la manera en la que funciona, procurando una evaluación de alguna de sus actividades y una visión crítica de los motivos que llevan a la filantropía, en

1 Para Morvaridi (2013, pp. 313 y ss.) las ideas filantrópicas de reforma social son un intento de despolitizar las relaciones capital-trabajo y redefinir la sociedad civil en torno a obligaciones morales. El autor hace un análisis del discurso de las reformas sociales para señalar cómo los que tratan sobre la pobreza y la igualdad han pasado de una variante marxista en los años ochenta del siglo pasado a una construcción más amplia basada en la incapacidad de satisfacer las propias necesidades. Además, trata de advertir sobre el papel que los partenariados público-privados tienen en la progresiva deslegitimación del Estado, pues se trata de asociaciones entre el mundo de los negocios y el Estado en áreas básicas como el bienestar social.

conexión con la fama y la beneficencia social y cómo afecta esto a la cooperación al desarrollo. Será una reflexión del fenómeno contemporáneo, analizando en qué situación se encuentra la ayuda pública y si existe la posibilidad de que esta sea sustituida finalmente por asociaciones filantrópicas o APPD, y de lo que supondría esto desde un punto de vista ideológico.

## 2 Interés y filantropía

### 2.1. Motivaciones de la filantropía

Hablamos de actividades filantrópicas para referirnos a aquellas que realizan fundaciones o instituciones sin ánimo de lucro, que normalmente cuentan con la colaboración del sector público para financiar parte de su actividad. En general, son los socios privados los donantes más importantes. Estos suelen ser personajes de renombre o de fama considerable que aportan parte de su capital como medio para ayudar a los más desfavorecidos o financiar diversas causas.

Aunque ya existía el término en la antigua Grecia para referirse a la simpatía y benevolencia hacia las personas, actualmente entendemos la filantropía como la dedicación del capital y los esfuerzos en beneficio de los demás sin esperar nada a cambio, lo cual no es óbice para que dichos «movimientos filantrópicos sean susceptibles de analizarse como instrumentos de control social» (Sarasa Urdiola 1998b, p. 306). La mayor parte de los autores sitúan el origen de la filantropía en las grandes religiones monoteístas —limosnas, diezmos, *zakat*— y proponen como motivos básicos, por un lado, «las aspiraciones básicas humanas de autopreservación y protección de los descendientes» y, por otro, el orgullo, la querencia del éxito y la admiración del prójimo (CAD 2003, p. 13).

Las ciencias sociales no tardaron mucho en preguntarse cuáles eran las motivaciones del filántropo. En la sociología, Thorstein Veblen (1899, pp. 327 y ss.) llama «supervivencias del interés generoso» a los «motivos extraños» de la clase alta, de los que afirma «que la significación económica de este impulso se contrapone con la actitud devota». En su análisis de lo que él llama *clase ociosa* llega a la conclusión de que este método es el medio por el cual buscan la distinción o «la buena fama». Sin ser del todo económicas, vemos que los motivos de la filantropía, de las buenas obras, se definen como egoístas.

Las motivaciones de «la inversión privada con fines socioambientales tiene una explicación de fondo doble» (Geisse 2001, p. 78): la primera sería la presión de las demandas sociales a grandes empresas, sobre todo en los países subdesarrollados donde actúan



—a las que cabe añadir las demandas propias de élites culturales y económicas de los países desarrollados—; demandas sociales que, en otro marco, hubiesen sido encauzadas por el Estado. La segunda razón podríamos encontrarla en las oportunidades de inversión privada en los países subdesarrollados, a causa de la «revalorización del capital natural en regiones intensivas en biodiversidad» y a los «cambios de organización y tecnologías productivas».

Pese a que parece clara la antinomia entre egoísmo y altruismo, las ciencias sociales se han encargado de hacer cada vez más difusas las fronteras entre ambas. Actualmente, no se considera que el altruismo esté reñido con el interés personal «ni cabe la premisa, excesivamente restrictiva, de que altruista es solo aquella acción cuyo agente no espera absolutamente nada a cambio de ella» (Sarasa Urdiola 1998a, p. 19). En comunidades más complejas, las relaciones altruistas se institucionalizan y dan lugar a fundaciones y asociaciones (Giner y Sarasa 1996), en las que sus intereses no están alejados de los que participan en ellas. Estas motivaciones se pueden situar en el eje filantropía-responsabilidad social-imagen pública (Geisse 2001, p. 78), tres términos que aluden a una misma cosa. En este eje, las motivaciones de los donantes/inversores tienen en común la búsqueda de la convergencia entre el beneficio privado y el bien social. De ahí la preocupación de los donantes y filántropos actuales por que «sus aportes con fines sociales sean manejados con la misma eficiencia que la del negocio». Las exenciones de impuestos sí influyen en la cantidad que se dona (Sepúlveda 2001, p. 86). La motivación ética existe, y es la que mueve a donar. Sin embargo, la cantidad que se dona está influida por los beneficios fiscales que se obtienen, sobre todo en clases altas, que pagan mayores tasas de impuestos (Irrarázaval y Guzmán 2000, p. 239). De otro modo, las actividades filantrópicas de empresas y ciudadanos dependerían exclusivamente del nivel de altruismo (Sepúlveda 2001, p. 87).

La mundialización económica ha influido en la filantropía, si no en las motivaciones sí en el destino de las ayudas filantrópicas. La institucionalización de la Cooperación Internacional al Desarrollo ha generado organizaciones filantrópicas mundiales que expanden sus redes de ayuda por todo el mundo. Las exenciones de impuestos y la reducción de tareas sociales por parte del Estado (Hours 2013, p. 29) van a ser las características básicas del sistema filantrópico actual.

## **2.2. Organizaciones filantrópicas en la actualidad**

### **2.2.1. Intereses del sistema filantroc capitalista**

La característica principal de la filantropía contemporánea es la tendencia clara a ser cosmopolita y burocratizada pasando de ser, durante el surgimiento y consolidación de la burguesía, algo propio



de élites locales, a depender hoy de las grandes corporaciones, como compañías multinacionales, Estados u organismos internacionales. Estos han posibilitado el surgimiento de «fundaciones y asociaciones cívicas, en muchos casos de carácter transnacional, que adoptan las formas corporatistas de sus patrocinadores» (Sarasa Urdiola 1998a, p. 306). Asistimos a un proceso donde la filantropía ha pasado de los objetivos locales o más cercanos a otros más globales y enormes si nos atenemos a sus planteamientos: erradicación de enfermedades, lucha contra el hambre mundial, etc. Como criterios de identificación de las fundaciones filantrópicas, Andrews (1951) propone utilizar los siguientes: no gubernamentales; sin ánimo de lucro; propietarias de un fondo principal propio; gestionada por sus propios fideicomisos y directores; promotoras de actividades sociales, educativas, caritativas, religiosas o de otro tipo que contribuyen al bienestar común. A estas características, aplicables ya en la década de los sesenta del siglo pasado y que siguen sirviendo para las fundaciones contemporáneas, añadimos otras como la relación con objetivos de salud pública (King 2013) o el énfasis por la promoción de la democracia (CAD 2003, p. 34), entendida desde la perspectiva neoliberal. Sin embargo, todas ellas se refieren a lo que en la actualidad se denominan fundaciones privadas, aunque en la realidad toman fondos de subvenciones públicas creándose un nuevo concepto: fundaciones públicas que en realidad no pertenecen al sector público pero que «carecen de un gran donante privado» y reciben sus fondos de «fundaciones privadas, personas, agencias gubernamentales o cobrando por servicios prestados» (CAD 2003, p. 17).

Pero, además de la dificultad de señalar características generales en un ámbito tan amplio, existen obstáculos al analizar las tendencias del filantropocapitalismo, pues los resultados de cualquier análisis van a estar condicionados por diversos factores (CAD 2003, p. 33):

- No existe procedimiento de recogida de datos a nivel mundial. Además, si se hace, se lleva a cabo de manera voluntaria.
- Al ser fundaciones de carácter privado, realizan su trabajo de manera opaca, sin intervención de observadores públicos. Filántropos y fundaciones lo justifican con dos argumentos: es «indigno hacer públicas sus buenas obras» y «temen la interferencia de grupos de presión».
- «Las fundaciones no cuentan, como los ministerios del Gobierno, con áreas de responsabilidad definidas». Podemos añadir que tienen su propia visión de desarrollo, de bienestar y de intercambio cultural.
- «La naturaleza de las actividades de las fundaciones filantrópicas no encaja fácilmente en el paradigma donante-receptor». Las actividades que realizan se basan en investigación o cooperación institucional, campos donde «los

beneficios son sutiles, de largo plazo y difícilmente atribuibles a acciones específicas».

En la actualidad, las fundaciones filantrópicas de cooperación al desarrollo tienen básicamente las mismas características sustanciales que las que existían antes de que se aplicasen las políticas del estado del bienestar:

En el siglo xx, el Estado denominado del Bienestar aplicó políticas dirigidas a mejorar el bienestar de los ciudadanos. La pobreza se concibió entonces como un obstáculo para acceder al bienestar destinado a compartirse, es decir, a compartirse solidariamente en una República social. Por el contrario, la acción humanitaria analiza relativamente poco las condiciones sociales de las víctimas. Se interesa por el riesgo vital que las acecha, por el peligro absoluto: la muerte, la de hambruna en particular, riesgo emblemático que activa las alertas (fundadas o erróneas) (Hours 2013, p. 29).

Además de la desaparición del Estado y su sustitución en muchos ámbitos (sanidad o educación) por fundaciones de tipo filantrópico, tenemos la contradicción de las organizaciones filantrópicas pertenecientes a grandes corporaciones. Por un lado, realizan su actividad principal que, en muchos casos, causa graves perjuicios (explotación de materias primas, desplazamientos poblacionales o guerras) y, por otro, ejecutan su actividad secundaria (la filantropía) en los mismos lugares. Se ve claramente en el caso de las compañías petrolíferas y en las empresas de seguridad (Barnes 2004, pp. 12 y ss.). Los Gobiernos de los países occidentales han reducido su actividad política a la gestión de riesgos y a la de meros intermediarios para que los flujos de capital privado estén seguros (Hours 2013, p. 29).

Actualmente, las actividades filantrópicas se mueven en tres caminos con diferentes características pero los mismos objetivos. Por un lado, se encuentran las grandes organizaciones montadas sobre la base de una gran fortuna personal, como la Bill and Melinda Gates Foundation y las actividades de millonarios filántropos con sus propias fundaciones, como George Soros o Carlos Slim, quienes se declaran abiertamente especuladores y filántropos, sin que ello suponga aparentemente ninguna contradicción. También las actividades filantrópicas de grandes multinacionales y corporaciones globales (departamentos de Responsabilidad Social Corporativa —RSC—, fundaciones infantiles, compromisos medioambientales, etc.) como Nike, BP, McDonald's y un largo etcétera. Las actividades de estas organizaciones están estructuradas a partir de un programa de acción y proyectos claros. Estas grandes fundaciones sustituyen en muchos ámbitos (sanidad, educación, etc.) al Estado en sus actividades y, de este modo, entran en otra contradicción: mientras que el estado del bienestar asumía estas actividades como sus principales obligaciones, las grandes compañías utilizan sus fundaciones como medio de lavar su imagen o como actividad secundaria que se contrapone a la principal (Sandulli 2008). La susti-

tución del Estado por estas organizaciones es la tesis que defienden varios autores (Hours 2013; Morvaridi 2013; Sy y Hathie 2009).

Por otro lado, hay que contar con pequeños filántropos famosos: personalidades del mundo de la música o del deporte que ven en las acciones filantrópicas a pequeña escala una forma de no olvidarse de sus orígenes humildes: futbolistas, cantantes, actores y muchos otros. Sus actividades pueden considerarse pequeñas en comparación con las de grandes empresas con un fuerte departamento de RSC.

A estos dos tipos de filantropía, que podríamos denominar **corporativa** e **individual**, respectivamente, podemos añadir la filantropía **religiosa** (Sy y Hathie 2009). Las tradiciones monoteístas tienen en la limosna y la ayuda a los pobres uno de sus pilares básicos y posee mucha importancia en los países menos desarrollados donde tienen sus proyectos.

También podemos encontrar explicación a las formas que toma el filantropocapitalismo en la lógica actual del capitalismo cultural, en el que la caridad es parte del sistema económico y se ha integrado en él (Žižek 1998, pp. 139 y ss.). De esta forma, se disipa la dicotomía entre caridad y capital que existía antiguamente y se unen en un solo todo. Esto justifica lo dicho, que donantes o «inversores» de las instituciones filantrópicas exijan un rendimiento de su capital igual que si fuese una empresa. En un contexto de privatización del mundo (Ziegler 2002, p. 114)<sup>2</sup> la filantropía encuentra un campo de acción más que fértil. Si a esto le sumamos lo que hemos dicho arriba, que estas acciones filantrópicas tienen motivos egoístas y los «inversores» buscan la misma rentabilidad que cuando apuestan por una empresa, tenemos unas actividades de cooperación internacional para el desarrollo encaminadas a lograr beneficios para los que afirman ayudar a los desfavorecidos desinteresadamente. Estos beneficios suelen ser económicos, aunque no podemos obviar los de prestigio personal y aumento de la propia fama (García de los Salmones *et al.* 2007).

Se puede hablar, pues, de un paso de la *filantropía* a la *inversión social* (Machado Pinheiro y Gil Ureta 2010), en el que se piden los mismos beneficios que para cualquier otra inversión. En esto consiste el filantropocapitalismo: en la inversión «altruista» que reporta beneficios. Así, la RSC de las empresas y las fundaciones filantrópicas que dependen de ellas miden el riesgo de las acciones externas de la empresa para calcular su actuación (Luhmann 1991). Los proyectos de desarrollo que no son rentables no se llevan a cabo, lógica empresarial en organizaciones filantrópicas: los proyectos de cooperación al desarrollo son tratados como productos de mercado.

Desde la sociología de las organizaciones, se ha señalado la capacidad adaptativa de las empresas al generar sus departamentos de RSC, que buscan un equilibrio entre la sostenibilidad y el

2 «La privatización mata la ley», afirma Ziegler en la página citada para referirse al modo en que el proceso neoliberal de privatización de servicios debilita la capacidad normativa de los Estados y «vacía de sentido la mayoría de las elecciones». A esto hay que sumar la característica mundializante del fenómeno, en el que las fronteras se disipan y los límites de movimiento los ponen los mercados.

rendimiento de cuentas a los accionistas (Morandé 2006). Esto lleva consigo «un compromiso con una forma de gestionar proactivamente para que la rentabilidad sea sostenible, es decir, que se mantenga en el tiempo y no ponga en jaque la posibilidad de existencia de la propia empresa y de las condiciones de equilibrio mínimas de su entorno a futuro», para lo que van a requerir (Machado Pinheiro y Gil Ureta 2010, p. 23) ampliar el horizonte de la planificación estratégica, observar proactivamente el entorno social e involucrar a toda la organización en este proceso.

Este nuevo paradigma organizacional trae diversas consecuencias para los proyectos de cooperación al desarrollo de las grandes compañías filantrópicas. A la donación de dinero se le suman competencias, capital humano y productos y servicios (Machado Pinheiro y Gil Ureta 2010, p. 24). Es un cambio de *donante* a *socio* que implica la búsqueda de los mismos objetivos, puesto que la sostenibilidad de los proyectos queda enmarcada en reglas de reciprocidad (Mauss 1950). La inversión filantrópica queda bajo la mirada y el examen de los socios y grupos de interés de la empresa —accionistas, directores, grupos de interés ciudadanos (Machado Pinheiro y Gil Ureta 2010, p. 25)—, que darán su visto bueno en tanto vean beneficiados sus intereses —privados y públicos, respectivamente— (Zadek 2001; Porter y Kramer 2006, p. 50). «El “socio empresarial” busca explícita y legítimamente obtener algún tipo de *contraprestación* del socio comunitario que puede ir desde participar en su estrategia de *marketing*, acoger y apoyar el voluntariado de los colaboradores de la empresa, o simplemente estar dispuesto a aparecer en la esfera pública vinculado a la marca» (Machado Pinheiro y Gil Ureta 2010, p. 25).

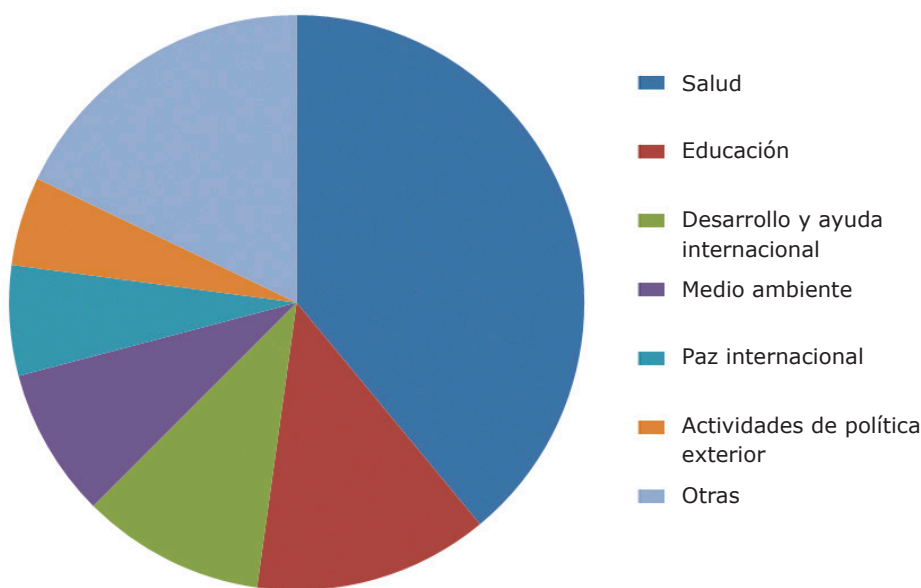
### 2.2.2. Objetivos del filantropocapitalismo

Las actividades que desarrollan las fundaciones sin ánimo de lucro y filantrópicas han cambiado bastante a lo largo del desarrollo y consolidación del capitalismo global, «a menudo, con antelación a los cambios de atención de las agencias bilaterales» (CAD 2003, p. 34). Como hemos dicho, la característica fundamental de este tipo de fundaciones es la especialización en sus actividades: fundaciones que se dedican en exclusiva al desarrollo de la participación social y la construcción de la paz (como la Fundación Soros) y otras especializadas en iniciativas medioambientales (Pew Charitable Trusts o Fundación McArthur) o en la investigación de enfermedades (Bill & Melinda Gates Foundation o Global Fund). Por sectores:

la mayor parte de las donaciones internacionales, \$994 millones o el 39% del total, se destina al sector salud y a programas de planificación familiar. Dentro del sector salud, la planificación familiar obtiene el mayor importe de financiación individual de todos los sectores. Representa casi un tercio del importe destinado a salud y un 13 por ciento de todas las donaciones internacionales. El segundo sector en importancia es el de la educación, que recibe \$336 millones en donaciones. De este importe, la formación

profesional y de grado concentran la gran mayoría, el 73% de las subvenciones internacionales concedidas [...]. El tercer sector en importancia es el desarrollo y ayuda internacional, dentro del cual los programas de desarrollo comunitario y económico constituyen un 34 por ciento. Los siguientes sectores, ordenados en función de la cuantía de las donaciones internacionales que reciben, son el medio ambiente, la paz internacional, y las actividades de política exterior (CAD 2003, p. 59).

La figura 1 muestra los ámbitos de actuación del filantropocapitalismo y corrobora lo dicho. La salud es la actividad más importante del filantropocapitalismo (Brugha 2008), lo que viene a demostrar la sustitución del Estado por este tipo de fundaciones a raíz de la consolidación de las políticas neoliberales (Gómez y Atún 2012, p. 8). La salud ha sido el primer pilar del estado del bienestar en privatizarse. Siguiendo la lógica de los autores citados, es de esperar que sea la actividad principal de las fundaciones filantrópicas actuales y que los países menos desarrollados, cuyos sistemas nacionales de salud eran más endeble, vayan a ser el objetivo del filantropocapitalismo y que las fundaciones más grandes y representativas se dediquen casi en exclusiva a esta actividad, como la Bill & Melinda Gates Foundation o el Global Fund.<sup>3</sup>



**Figura 1**  
Donaciones filantrópicas por sector.  
Fuente: elaboración propia a partir de CAD (2003).

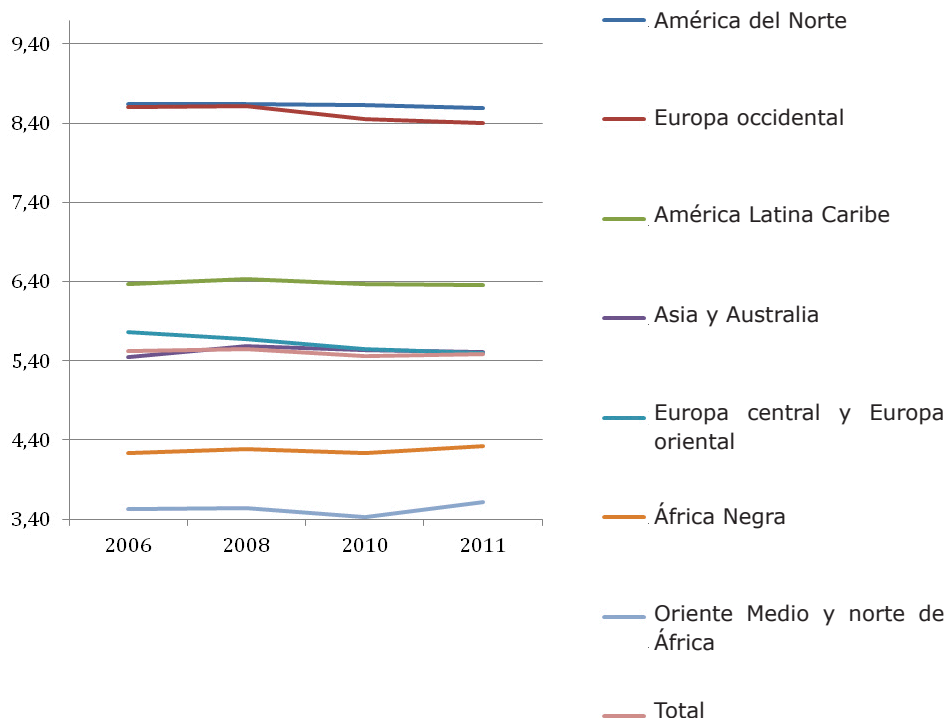
Estos objetivos del filantropocapitalismo coinciden con la estrategia global de desarrollo, explicada en los objetivos del milenio (UN 2005). Esta estrategia considera al partenariado como fuente primaria de financiación al desarrollo y apuesta por promocionarlo (UN 2005, p. 21), así que el sistema filantrópico actual se enmarca en los grandes planes globales para los países en desarrollo. La dinámica de internacionalización de los programas de acción social

3 El Global Fund, conocido también por sus siglas en inglés, GFATM (The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria), es una organización internacional financiera, que tiene como objetivo fundamental atraer y distribuir fondos para la lucha contra la malaria, el VIH y la tuberculosis. Tiene su sede en Ginebra y uno de sus principales donantes es el fundador de Microsoft Bill Gates. Se trata del mayor financiador de la lucha contra estas enfermedades desde que se creó en 2002. El Global Fund se ha convertido, según sus propios datos, en el «principal organismo financiador multilateral en la salud mundial puesto que canaliza el 82% del financiamiento mundial destinado a la tuberculosis, el 50% a la malaria, y el 21% del que se dedica a la lucha contra el sida». También, según sus propias palabras, «promueve la asociación entre el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades afectadas por las enfermedades, la manera más efectiva de combatir estas enfermedades infecciosas mortales». En 2009, un 20% de la financiación pública para combatir el VIH, un 65% del de la tuberculosis y otro tanto para la malaria lo manejó el Global Fund. Lleva a cabo más de 1.000 programas en 151 países diferentes.

de las empresas y de sus actividades filantrópicas (Sandulli 2008, p. 110) responde a este mismo proceso. La coincidencia de estrategias obedece a un planteamiento global del camino que debe tomar la ayuda y a la forma en que esta debe financiarse (Reynal-Querol *et al.* 2008). Al negarse la capacidad de la AOD para generar desarrollo, la estrategia global basa sus esfuerzos en la financiación privada de la ayuda, generando un marco global que busca capitales privados y que supongan rendimientos.

En cuanto a las cantidades que mueven las asociaciones filantrópicas y la evolución de la importancia en las últimas décadas, podemos apuntar algún dato. En Estados Unidos, por ejemplo, «el sector sin fines de lucro duplicó su participación en el producto [interior bruto] entre 1960 y 1993, llegando a representar en la actualidad alrededor de un 8% del PIB». Para una explicación del fenómeno, se barajan varios factores (Sepúlveda 2001, p. 88):

- La *extensión de los sistemas democráticos* y el retroceso de los modelos autoritarios. La democracia neoliberal ha expandido su influencia en la mayor parte del mundo en los últimos cuarenta años. Según el índice de democracia, elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (EIU 2011), los índices de democracia en total se han visto reducidos mínimamente. Nos interesa ver cómo el índice aumenta en los países menos desarrollados y se reduce en América del Norte y Europa occidental (figura 2).



**Figura 2**  
Índice de democracia por regiones.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del EIU (2011).



- La expansión del capitalismo, que ha favorecido el fortalecimiento de la sociedad civil de manera autónoma al Estado y el mercado.
- La afirmación de las identidades locales de base étnica, religiosa y cultural que se asocia a las tendencias de la globalización.
- La «transnacionalización» de la sociedad civil a través de movimientos ciudadanos globales en temas como derechos humanos y medio ambiente.

La mundialización de la economía trae consigo también la de la democracia neoliberal y la de los movimientos ciudadanos, además de una afirmación de las identidades locales que viene a contestar esta lógica cultural (Žižek 1998, p. 140). Es un escenario fértil para la estrategia filantrópica, en la que las grandes empresas están emparentadas con las grandes fundaciones filantrópicas (Saiia *et al.* 2003) y comparten, por tanto, objetivos parecidos. Hay elementos que parecen indicar que el aumento de instituciones y asociaciones sin fines de lucro sigue las dinámicas de la expansión del capitalismo, el neoliberalismo y la mundialización (Sepúlveda 2001), además de coincidir en sus objetivos con el plan global de desarrollo (Saiia *et al.* 2003).

Como se puede ver en la tabla 1, la mayor parte de las donaciones de las más grandes fundaciones son de carácter internacional. Los datos manejados son del principio del siglo y señalan la deriva que iba a tomar el filantropocapitalismo a partir de entonces. Las cifras han aumentado, pero las posiciones y los términos porcentuales no. En el caso de las fundaciones de gran peso relativo como la Bill & Melinda Gates Foundation o la Rockefeller Foundation, las donaciones internacionales superan el 90% de las totales, casi el total de su financiación.

Fundación	Donación total	Donaciones internacionales	Donaciones internacionales en porcentaje del total
F. Bill y Melinda Gates	995	929	93
F. Ford	829	339	41
F. David y Lucile Packard	429	137	32
F. Rockefeller	127	121	95
F. John y Catherine McArthur	164	73	44
F. William y Flora Hewlett	136	47	35
F. Star	246	41	17
F. Andrew W. Mellon	182	40	22
F. Charles Stewart Mott	140	35	25
F. W. K. Kellogg	179	35	19
Instituto Open Society	155	26	16
Corporación Carnegie	56	23	41
F. Turner Inc.	44	21	48
F. Harry y Jeannette Weinberg	103	20	19

**Tabla 1**

Donaciones totales e internacionales en porcentaje total, 2000 (millones de dólares).

Fuente: OCDE (2004).

Si, como hemos visto, en los primeros años del siglo pasado las actividades filantrópicas tenían una repercusión local, a partir de la década de los sesenta, con la Fundación Rockefeller a la cabeza como pionera, empiezan a expandirse, tanto en sus actividades y objetivos (véase tabla 2) como en sus fuentes de financiación.

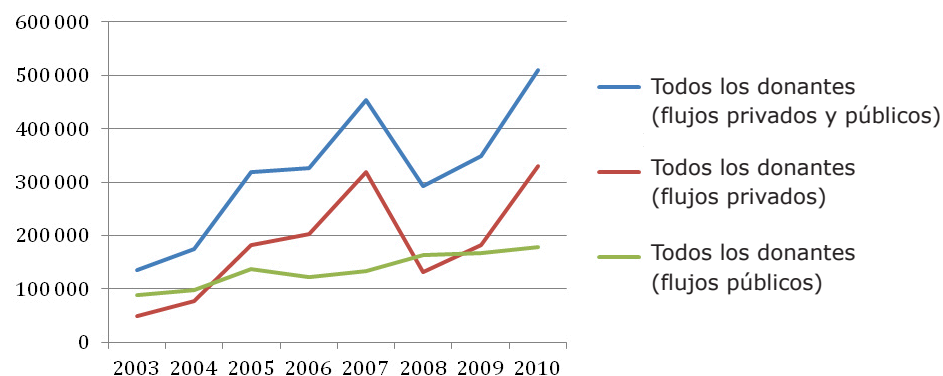
Región	Porcentaje de fondos	Porcentaje de número de donaciones
Europa occidental	43,7	17,6
África subsahariana	14,6	18,1
Asia y Pacífico	14,3	2,1
América Latina	12,8	17,5
Canadá	5,6	8,2
Europa del Este, Rusia y CEI	4,8	8,5
Norte de África y Oriente Medio	3,6	6,2
Caribe	0,5	1,7
TOTAL	100,00	100,00

**Tabla 2**

Porcentaje de fondos y donaciones concedidas en el año 2000 por fundaciones de Estados Unidos por zona geográfica.

Fuente: OCDE (2004).

En la figura 3 observamos la tendencia de los flujos de la ayuda al desarrollo, dividida en flujos públicos y privados. La tendencia general coincide con la tendencia de los flujos privados, pues estos arrastran, desde 2004 hasta 2007, mayores cantidades de capital. Si se reducen los flujos privados, se reducen los totales porque las cantidades de capital público han permanecido y aumentado de manera más o menos constante.



**Figura 3**

Ayuda al desarrollo: oficial total y los flujos privados. Desembolsos netos a precios corrientes y tipos de cambio (Millions of US Dollars).

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE database (2013).

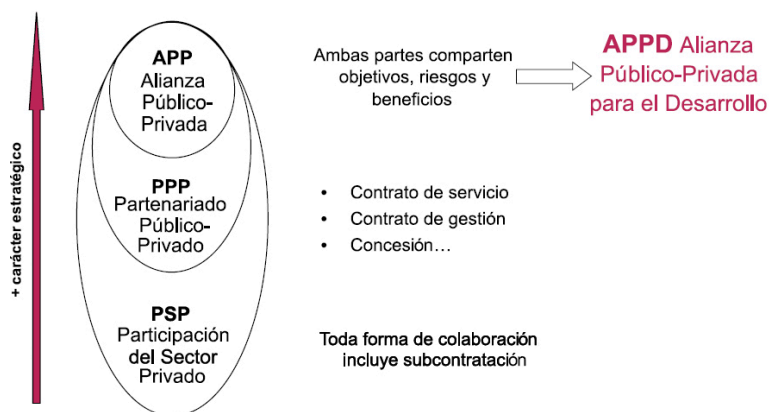
El auge y desarrollo de las políticas neoliberales está ligado a una nueva forma de filantropía: el filantropocapitalismo, que pide los mismos beneficios y rentabilidades en sus fundaciones de ayuda filantrópica (actividad secundaria) que en su actividad principal



(Lohmann 2007, p. 438). La reducción del Estado y la sustitución de políticas sociales por la gestión de posibles riesgos ha fortalecido a las grandes fundaciones filantrópicas, que han hecho suyas las actividades que antes pertenecían al Estado.

### 3 Financiación de la filantropía y usos en el desarrollo. APPD

Los acuerdos de colaboración público-privada aseguran una fuente de financiación de gran volumen que se sostiene porque los loables objetivos que persiguen estas fundaciones parecen ser merecedores del apoyo de instituciones públicas y de Estados. «El término “colaboración público-privada” se aplica al resultado de la combinación de investigación empresarial con financiación pública o por parte de fundaciones con objeto de tratar de evitar obstáculos comerciales relacionados con la introducción de nuevas tecnologías» (CAD 2003, p. 43). Estas colaboraciones se han consolidado a lo largo de las últimas décadas y tienen, aparentemente, un gran potencial en cooperación para el desarrollo. En la figura 4 observamos tres tipos posibles de fórmulas de colaboración. La que tiene mayor carácter estratégico es la que nos ocupa en este punto. Ambas partes «comparten objetivos, riesgos y beneficios», por lo que en cooperación internacional se ha convertido en un punto importante la experimentalidad. En los demás casos se trata de colaboraciones entre sector público y privado que no atañen a nuestra investigación.



**Figura 4**  
Diferentes formas de colaboración público-privada.  
Fuente: Mataix *et al.* (2008).

Las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD) mueven hoy día una ingente cantidad de capital y pueden clasificarse según las motivaciones de cada parte o la naturaleza de los factores que configuran la alianza (Mataix *et al.* 2009).

Lo que no queda claro aún es el papel de las APPD en el desarrollo. ¿Son beneficiosas para el desarrollo de los países? ¿Qué impacto tienen sobre el mismo? «Todavía falta por demostrar si los acuerdos de colaboración público-privada aportan una contribución significativa al desarrollo o no» (CAD 2003, p. 44). Faltan medidores objetivos de estas acciones y del impacto que estas alianzas suponen en el desarrollo de las regiones. No hay un acuerdo claro sobre esta cuestión. Los beneficios de este proceso parecen claros: el Estado se desprende de responsabilidades (en caso de que las tuviese) y las grandes fundaciones esconden sus objetivos de ganancias detrás de la máscara de la filantropía (Sandulli 2008).

Definir las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo es una tarea que implica clasificar modalidades de trabajo y participación en acciones de cooperación para el desarrollo entre las administraciones públicas y las empresas privadas. Son múltiples los momentos y actuaciones en que ambos sectores unen esfuerzos para un objetivo de desarrollo. Dos son, por tanto, los actores que configuran este tipo de alianzas (Mataix *et al.* 2008, pp. 12 y ss.): por un lado, los agentes públicos, entre los que cabe destacar las instituciones de Ayuda Oficial al Desarrollo —agencias de cooperación de los diferentes países, organismos internacionales, etc.—, ministerios y administraciones «prestadoras del servicio objeto del proyecto» y, por otro, empresas parapúblicas, «que son aquellas que tienen participación de capital público y cuya gestión es, en general, privada y sometida a una regulación sectorial específica».

Por otro lado, tenemos a los agentes privados que hemos analizado arriba. Sabiendo cuáles son las motivaciones de la filantropía, vemos que coinciden en el caso de los actores privados de las APPD, pues se ven beneficiadas en este tipo de partenariado. Estas motivaciones para participar en las alianzas son una redefinición de lo que anteriormente denominábamos «motivos egoístas de la filantropía». Los beneficios para el actor privado son varios, por lo que los motivos de acceder a ella también (Mataix *et al.* 2008, pp. 15 y ss.): por un lado, beneficios directos, pues la alianza está relacionada con algunas de las actividades de su cadena de valor (incremento del capital humano, mejora de la eficiencia organizativa, innovación organizacional, mejora de productos y servicios y desarrollo de nuevos mercados y de nuevos productos); por otro, los beneficios que obtiene indirectamente: mejor posicionamiento en el mercado, mayor conocimiento del mismo, mejora del «posicionamiento social» (imagen de cara a accionistas, mejora de reputación y credibilidad) y relaciones institucionales con las administraciones públicas. Además, el actor privado interviene en la alianza con fines en apariencia altruistas, o que son altruistas desde una perspectiva personal y cultural pero no económicamente.

Hay que añadir a esto las motivaciones del actor público: por un lado, con un gran número de socios, la Administración ve redu-

cidos los riesgos de invertir en determinados campos de actividad; por otro, en la lógica privatizadora de las administraciones se recurre a estos partenariados para financiar de la cooperación internacional al desarrollo.

Desde las agencias de cooperación de los países donantes, se ha venido promocionando las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo en las últimas décadas. Esto ha traído determinadas consecuencias que merece la pena señalar (Mataix *et al.* 2008, pp. 22 y ss.). Las colaboraciones público-privadas de los principales países donantes del CAD tienen como objetivos la «mejora en el contexto competitivo de los países receptores» (entornos jurídicos e iniciativas políticas tendentes a fortalecer la inversión privada), «el fortalecimiento de las capacidades del sector privado» en dichos países receptores y la «promoción y mejora del impacto de la inversión extranjera en zonas empobrecidas». Además de esto, el estudio de Mataix también concluye que «casi todas las agencias que colaboran con el sector privado en el logro de cualesquiera de estos objetivos están utilizando ya las APPD como instrumento de cooperación al desarrollo». Las APPD funcionan como una forma de financiación al par que, cada vez más, como una institución que canaliza recursos para objetivos y proyectos de desarrollo (Micklewright y Wright 2005). Las fundaciones han encontrado en estas alianzas una forma de apoyar el desarrollo minimizando los riesgos, hasta el punto de que «la contribución de las fundaciones al desarrollo es tan amplia como las de las ONG o la de las agencias gubernamentales» (CAD 2003, p. 14).

La lógica que siguen estas alianzas es la de fortalecer, por un lado, el sector privado en los países receptores (en detrimento del sector público y las administraciones); por otro, favorecer la promulgación de leyes que beneficien y allanen el camino a las empresas afines a las fundaciones sin ánimo de lucro (Lohmann 2007; Saiia *et al.* 2003). Además, las APPD, como institución de financiación al desarrollo, son las canalizadoras de fondos de las organizaciones filantrópicas y de los dedicados a los objetivos mundiales de desarrollo, aumentando cada año los recursos oficiales dedicados al desarrollo (Mavrotas 2005).

## 4 Breve estudio de caso. Bill & Melinda Gates y la poliomielitis

La poliomielitis es una enfermedad viral altamente contagiosa que ataca el sistema nervioso (Chamberlin y Narins 2005). Las personas más vulnerables a esa enfermedad son los niños y niñas menores de cinco años. Se transmite de persona a persona mediante las secreciones respiratorias o por ruta fecal-oral. Si bien la mayor

parte de las infecciones por polio son asintomáticas, en un 1% de los casos llega al sistema nervioso central a través de la corriente sanguínea y afecta a las neuronas motoras, causando debilidad muscular y parálisis aguda flácida (Ryan y Ray 2004, pp. 535 y ss.).

La forma de actuación elegida por la iniciativa de erradicación de la enfermedad de la OMS, en la que participa significativamente la Bill & Melinda Gates Foundation, a la que se suman, como veremos, entidades públicas y privadas, ha sido la vacunación para prevenir el contagio. Esta vacuna se administra por vía oral. En 1988 se creó la Iniciativa Mundial para la Erradicación de la Polio (GPEI por sus siglas en inglés) y desde entonces la incidencia de la enfermedad ha descendido en un 99%, quedando reducida a siete países del cuerno de África y de Asia frente a los 125 en los que era endémica cuando se inició el programa (WHO 2013a). Si en 1988 se registraban 350.000 casos, en 2008 este número se redujo a 1.625 en todo el mundo, y la mayor parte de esto localizados en Nigeria, Afganistán y Pakistán, y no se ha producido un contagio desde 2011.

La fundación apoya la iniciativa y tiene en la erradicación de la polio su principal actividad. En la iniciativa participan socios de toda índole y que podemos enmarcar en los tipos que proponen Mataix *et al.* (2008): internacionales, públicos, privados, etc. Algunos de estos donantes son la Fundación Rotaria Internacional (privado: organización no lucrativa del tercer sector, norte); Unicef (institución de AOD, internacional); la OMS (institución de AOD, internacional); el FC Barcelona (empresa privada, norte); los Centros para el Control y la Prevención de las Enfermedades de los Estados Unidos (empresa parapública, norte); las administraciones de varios Estados; etc. La GPEI funciona, por lo tanto, como una Alianza Público-Privada que canaliza los recursos de los socios para el objetivo común; de hecho, la encontramos en la lista de APPD para la salud de la OMS (Reich 2002, p. 6).

En esta iniciativa los socios no solo trabajan en la vacunación, sino que se intentan superar los obstáculos que presenta cada país para la erradicación de la enfermedad; por ejemplo, la circulación intensa del virus en las regiones del norte de la India, los problemas de seguridad en Pakistán y Afganistán o la falta de resultados en Nigeria. A esto hay que añadir los problemas en zonas con altas tasas de población nómada o dispersión de los poblamientos.

En 2010, Bill Gates, como presidente de su fundación, pensó que la lucha contra la poliomielitis estaba siendo infructuosa porque se habían planteado mal los términos:<sup>4</sup> la vacunación, vistos los resultados, no podía ser la única arma para la lucha contra la enfermedad. A esta conclusión también llegaron los dirigentes de la OMS. Se necesitan otras herramientas para la lucha contra la enfermedad, y es aquí donde entra en juego la experimentalidad como herramienta para el desarrollo (Cabello 2010, p. 566). Una herra-

4 Tomado del artículo del *Wall Street Journal*: «Gates repiensa su guerra contra la polio» (*Wall Street Journal*, 23 de abril de 2010). En este, Gates se refiere a los problemas y los fracasos del programa para la erradicación mundial de la poliomielitis.

mienta tradicional de cooperación al desarrollo en el campo de la salud como es la vacunación masiva de la población tuvo que ser sustituida por nuevas opciones.

Dentro de la iniciativa, Unicef se dedica exclusivamente a la vacunación, por medio de su División de Suministros, con sede en Copenhague. También colabora para que los programas de países elaboren estrategias de comunicación, de importancia fundamental para que las poblaciones afectadas acepten la vacunación y para crear la capacidad de respuesta necesaria para hacer frente a los brotes en los países reinfectedos por la poliomielitis.<sup>5</sup> Además, se examinan exhaustivamente los datos epidemiológicos y los informes sobre la cobertura de inmunización, para tratar de descubrir las razones de la persistencia del virus silvestre de la poliomielitis y elaborar estrategias adecuadas para aumentar y mejorar la cobertura de inmunización (WHO 2013a).

En este proyecto se realizan constantemente evaluaciones de impacto para saber si la ayuda funcionará o no. Las evaluaciones *randomizadas*<sup>6</sup> (Larrú 2007) son las más utilizadas en estos proyectos, pues generan información cuantitativa y rigurosa que permite una actuación más eficaz. A pesar de esto, surgen voces en contra de este tipo de modelo y a favor de otros más «clásicos» y participativos y ponen en cuestión la moral de estos diseños experimentales (Fetterman 2001).

A las técnicas bioestadísticas de medición de impacto del tratamiento se suman técnicas econométricas que tienen las mismas bases científicas pero que miden el impacto social de las acciones de desarrollo y los beneficios de la inversión. Parece que las técnicas de participación y medición de impacto a través de la toma de pulso a la población no caben en estos macroproyectos, pues en esta nueva forma de filantropía las cuestiones como la gobernanza civil o la responsabilidad de la protección social quedan en manos de intereses privados (Morvaridi 2013, p. 307). «En el periodo 1988-2012 se han invertido 10 billones de dólares, los cuales han generado beneficios netos de 27 billones de dólares, además de los 40-50 billones de ahorro estimado para los países de bajos ingresos» (WHO 2013b, p. 4). Queda claro que la iniciativa es provechosa para todas las partes, pues genera beneficios económicos para los donantes.

Además de estos beneficios directos, existen otros indirectos que atañen directamente a la empresa de Bill Gates, como señalan algunos autores (Cabello 2010), pues esta emplea a más de 10.000 trabajadores solo en la India, a lo que hay que sumar lo señalado anteriormente sobre el prestigio de cara a los consumidores de su empresa (García de los Salmones *et al.* 2007). Los intereses en la erradicación de la enfermedad en estas zonas parecen claros: atañen tanto a lo económico como a lo humano. Hemos de pensar además que el mercado de Microsoft es global. En la tabla 4 obser-

5 <http://www.polioeradication.org/content/fixed/national.shtml>.

6 Una evaluación randomizada es un método de medición basado en la técnica de prueba controlada aleatoria, que se usa normalmente en los ensayos clínicos para tratamientos y procedimientos médicos. Se utiliza actualmente también en otros campos como el educacional, el judicial, el social y el desarrollo. En medicina se utiliza para medir la eficacia promedio de un tratamiento y conocer sus posibles efectos adversos. Al estudiar los efectos de un tratamiento en una gran población, estos pasan de ser inapreciables a poder conocerse con seguridad.



vamos cómo cada vez se tiene pensado invertir menos recursos en la vacunación y en las campañas de inmunización, mientras que permanecerá en constante crecimiento el capital necesario para otro tipo de herramientas como infraestructuras o asistencia técnica, claves para el mantenimiento del proyecto.

ACTIVIDADES DE INMUNIZACIÓN	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013-18
Campañas de vacunación planificadas (OPV)	\$191.57	\$157.93	\$106.65	\$98.15	\$77.50	\$77.50	\$709.30
Campañas de vacunación planificadas (coste operacional de la OMS)	\$261.42	\$200.85	\$156.27	\$136.75	\$97.91	\$97.01	\$951.12
Campañas de vacunación planificadas (coste operacional de la UNICEF)	\$53.44	\$37.52	\$25.12	\$22.29	\$17.64	\$17.64	\$173.64
Campañas de vacunación planificadas (movilización social)	\$33.51	\$39.11	\$26.45	\$15.43	\$10.35	\$10.35	\$135.19
Campañas complementarias	-	\$55.00	\$55.00	\$40.00	\$11.00	-	\$161.00
Inmunización de rutina	-	-	\$113.68	\$68.61	\$69.51	\$70.39	\$322.18
<b>Sub-Total</b>	<b>\$539.94</b>	<b>\$490.41</b>	<b>\$483.17</b>	<b>\$381.23</b>	<b>\$283.91</b>	<b>\$273.79</b>	<b>\$2452.44</b>
VIGILANCIA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013-18
Coste de vigilancia (incluida seguridad laboratorio)	\$64.48	\$63.47	\$63.47	\$63.47	\$63.47	\$63.47	\$381.82
Vigilancia medioambiental	\$11.33	\$11.33	\$11.33	\$11.33	\$11.33	\$11.33	\$67.97
Respuesta de emergencia (OPV)	-	\$5.00	\$5.00	\$5.00	\$5.00	\$5.00	\$25.00
Respuesta de emergencia (coste operacional)	\$15.00	\$15.00	\$15.00	\$15.00	\$15.00	\$15.00	\$100.00
Respuesta de emergencia (movilización social)	\$30.00	\$30.00	\$30.00	\$30.00	\$40.00	\$40.00	\$200.00
Reservas para casos de emergencia	\$4.50	\$5.00	\$5.00	\$5.00	\$6.00	\$6.00	\$31.50
Sub-Total	\$125.31	\$142.10	\$129.80	\$142.10	\$145.80	\$145.80	\$830.89
CONTENCIÓN DEL POLIOVIRUS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013-18
Certificación y contención	\$5.00	\$5.00	\$5.00	\$5.00	\$5.00	\$5.00	\$30.00
Vigilancia y mejora	-	\$3.74	\$3.74	\$3.74	\$3.74	\$3.74	\$18.70
<b>Sub-Total</b>	<b>\$5.00</b>	<b>\$8.74</b>	<b>\$8.74</b>	<b>\$8.74</b>	<b>\$8.74</b>	<b>\$8.74</b>	<b>\$48.70</b>
FUNCIONES BÁSICAS E INFRAESTRUCTURA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013-18
Mejora continua de calidad, capacidad de reacción, la gestión del riesgo final del juego; interrupción de la OPV, innovaciones adicionales y ajustes programáticos	\$72.24	\$86.60	\$82.69	\$81.46	\$50.56	\$49.68	\$423.23
Asistencia técnica (OMS)	\$135.13	\$135.13	\$130.14	\$128.10	\$128.47	\$128.97	\$785.95
Asistencia técnica (UNICEF)	\$34.31	\$34.31	\$34.31	\$34.31	\$34.31	\$34.31	\$205.86
Participación comunitaria y movilización social	\$66.23	\$61.51	\$61.71	\$61.71	\$61.71	\$61.71	\$374.59
I+D y transferencia tecnológica	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$60.00
<b>Sub-Total</b>	<b>\$317.91</b>	<b>\$327.55</b>	<b>\$318.85</b>	<b>\$315.59</b>	<b>\$285.05</b>	<b>\$284.67</b>	<b>\$1849.64</b>
<b>Subtotal Costes Directos</b>	<b>\$988.16</b>	<b>\$968.79</b>	<b>\$940.56</b>	<b>\$847.65</b>	<b>\$723.50</b>	<b>\$713.00</b>	<b>\$5181.67</b>
<i>Costes indirectos*</i>	<i>\$65.44</i>	<i>\$64.15</i>	<i>\$62.28</i>	<i>\$56.13</i>	<i>\$47.91</i>	<i>\$47.21</i>	<i>\$343.13</i>
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>\$1053.60</b>	<b>\$1032.95</b>	<b>\$1002.84</b>	<b>\$903.78</b>	<b>\$771.41</b>	<b>\$760.21</b>	<b>\$5524.80</b>
Contribuciones 2013 (redondeado)	\$837.00						
Déficit de financiación 2013 (redondeado)	\$217.00						
Perspectivas firmes 2013 (redondeado)	\$217.00						
Déficit preferible 2013 (redondeado)	\$0.00						

\*Representa el apoyo a los programas estimado de la OMS y UNICEF sobre la base de cada uno de las organizaciones política oficial

**Tabla 4**

Resumen de las necesidades de capital de la Iniciativa para la Erradicación de la polio-mielitis, en millones de dólares USA.

Fuente: World Health Organization. Organización Mundial de la Salud (2013).

Organizaciones del tipo Bill & Melinda Gates Foundation, ligadas a empresas multinacionales con ingentes recursos, en este caso a una de las mayores empresas de *software*, son las únicas capaces



de realizar inversiones en I + D tan generosas. El uso de estas inversiones va encaminado a la medida del impacto sobre el desarrollo de sus propias acciones. Además, no podemos olvidar que esta fundación controla una cuarta parte del gasto público sanitario dedicado a enfermedades como la malaria y el VIH, y casi el total del destinado a la poliomielitis (Morvaridi 2013, p. 307). En este ejemplo vemos cómo se confirma que asistimos a un nuevo movimiento global iniciado por capitalistas individuales que quieren cambiar el mundo (Bishop y Green 2010), y que se sustentan política e ideológicamente en que lo que funciona para el mercado funciona para la actuación social (Edwards 2010, p. 26).

Se cumplen en este caso los puntos clave de la filantropía actual que hemos señalado a lo largo del trabajo. En primer lugar, se trata de un proyecto global, de enormes dimensiones y pretensiones, tal como es la erradicación de una enfermedad, entrando en la política global de objetivos de desarrollo, basada en la maximización de objetivos mediante grupos «sinérgicos» (Spicer y Aisling 2011, p. 3). Por otro lado, los motivos que mueven a la Bill & Melinda Gates Foundation a este proyecto son una mezcla de altruismo y prestigio social. Además, sus actuaciones se mueven en los campos que normalmente estarían reservados al Estado (construcción de infraestructuras, elaboración de mapas y localización de población, programas de vacunación y prevención, etc.). El objetivo del proyecto tiene que ver con las áreas de salud en un primer momento, pero atañe secundariamente a campos como la paz y las formas de Gobierno, la educación o actividades de política exterior. Además, la forma que toma la GPEI para encontrar financiación es el partenariado público-privado, donde socios de las dos esferas comparten riesgos y beneficios y aportan recursos de todo tipo. Como se ha visto, una primera forma de actuación se basó únicamente en la vacunación masiva de la población infantil que cruzaba las fronteras o en puntos clave donde actuaba la enfermedad. Sin embargo, al observar que el objetivo principal no conseguía lograrse completamente, se termina recurriendo a herramientas experimentales de cooperación, como la inversión en infraestructuras específicas o asistencias tecnológicas.

Por lo tanto, este caso ilustra lo que hemos apuntado en la parte teórica del trabajo sobre el sistema filantropocapitalista. Además, podemos añadir lo dicho por otros autores sobre la relación entre filantropía y sistemas de salud, más concretamente sobre la Fundación de Bill y Melinda Gates, en el sentido de que el interés que los mueve se basa en la acumulación de capital y el negocio con otras grandes compañías como Monsanto, Coca-Cola, Johnson and Johnson o McDonald's antes que los efectos que estas actuaciones puedan tener en el bienestar (Stuckler *et al.* 2011; King 2013, p. 97).

En el caso de la poliomielitis, las cifras nos dan un impacto positivo en el desarrollo (tabla 3). Sin embargo, la literatura citada establece que para estas fundaciones el crecimiento y el desarrollo de estas regiones pudiera ser un objetivo secundario y con muy poco interés, en relación con el verdadero objetivo de crecimiento empresarial. Se puede decir, como proponíamos en el apartado 2, que los objetivos de bienestar y desarrollo son secundarios y subsidiarios del objetivo empresarial principal, que es su actividad originaria. Podría deducirse que las actividades filantrópicas quedan de este modo como una mera estrategia (Saiia *et al.* 2003).

Países	Retorno hasta la fecha de 2015				Retorno hasta la fecha de 2014				Total en 2014	Fecha caso más reciente
	WPV	cVDPV	W1W3	Total	WPV1	cVDPV	W1W3	Total		
Pakistán	7	0	0	7	9	3	0	12	327	17-ene.-15
Afganistán	0	0	0	0	2	0	0	2	28	N/A
Nigeria	0	0	0	0	0	0	0	0	36	16-nov.-14
Somalia	0	0	0	0	0	0	0	0	5	N/A
Guinea Ecuatorial	0	0	0	0	0	0	0	0	5	N/A
Irak	0	0	0	0	0	0	0	0	2	N/A
Camerún	0	0	0	0	0	0	0	0	5	N/A
Siria	0	0	0	0	0	0	0	0	1	N/A
Etiopía	0	0	0	0	0	0	0	0	1	N/A
Sudán del Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	2	12-sep.-14
Madagascar	0	0	0	0	0	0	0	0	1	29-sep.-14
<b>Total países endémicos</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>391</b>	
<b>Estallido total</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>413</b>	

**Tabla 3**

Desglose de casos de poliomielitis por país.

Fuente: OMS, Polio en la semana del 11 de febrero de 2015.

## 5 Conclusiones

La filantropía es una actividad global ligada a grandes empresas multinacionales o a grandes fortunas. La diferencia con la filantropía que se daba en los orígenes del capitalismo radica en la forma de financiación y los campos de actuación: ambos han pasado de lo local a lo global. La expansión del modelo neoliberal ha propiciado la privatización de servicios e incluso de determinados logros sociales. Los de algunas actividades filantrópicas de las últimas décadas no dejan de ser impresionantes e incluso motivo de satisfacción. Cuando la poliomielitis sea erradicada, estaremos ante un hito histórico, al ser la tercera enfermedad totalmente eliminada del planeta, después de la viruela y la peste bovina. En este caso, una fundación, una fortuna personal, se adjudicará el logro.

La filantropía actual ha mudado de forma del mismo modo que lo ha hecho la economía mundial. La evaluación y diversificación de los riesgos hacen que sus actividades sean cada vez menos desprendidas y más una búsqueda de inversiones y negocios.

Si antiguamente la filantropía escondía las motivaciones económicas tras el altruismo, la actual entra en la lógica de los mercados y mide las consecuencias de sus acciones al milímetro. Esto podría ser positivo, en el sentido de que el impacto en acciones de desarrollo debe ser medido para mejorar en técnicas y en procedimientos. Sin embargo, el nuevo sistema filantropocapitalista utiliza estas técnicas como medición de riesgos y beneficios. A las características de la filantropía clásica se une el afán neoliberal de maximización de beneficios económicos, lo que da como consecuencia la supeditación del bienestar social y la reducción de la pobreza a los avatares de los mercados financieros. El futuro de la cooperación internacional al desarrollo pasa por alianzas de los sectores de la economía y experimentos que demuestren la eficacia de los proyectos que se van a llevar a cabo. El filantropocapitalismo es un sistema que encaja en este nuevo paradigma como si se lo hubieran hecho a medida.

Si bien no faltará quien vea en este camino una oportunidad para el desarrollo, el gran peligro radica en que la sustitución de las ONGD por fundaciones filantrópicas donde los servicios sociales empiezan a ser precarios o donde siempre lo fueron conlleva actividades que enmascaren intereses de grandes empresas o Estados. El volumen de recursos que mueven las fundaciones filantrópicas supera largamente al de las ONGD. La denominación «no gubernamental» en cooperación internacional al desarrollo se pierde en este nuevo modelo: las grandes fundaciones filantropocapitalistas surgen de fortunas personales de grandes empresarios, especuladores y financieros, y los intereses políticos tienen cada vez más importancia en este contexto y en los relacionados con el desarrollo y la cooperación internacional. Organizaciones mundiales como la OMS, ONU o Unicef se suman a esta deriva y recurren a las APPD para la financiación de proyectos que cada vez responden más a un concepto global de desarrollo concreto que a acciones de cooperación en lugares específicos. En tal contexto, la cooperación internacional al desarrollo debe plegarse a nuevas formas de financiación y a nuevas herramientas de cooperación, en busca de una eficacia exigida desde organismos internacionales. Según estos, la cooperación debe ser eficaz, medida en datos cuantitativos que, si bien tienen gran validez interna, olvidan impactos que solo se pueden medir con técnicas participativas. Además, cabe preguntarse para qué se utilizan estos datos: para mejorar las futuras acciones, como estrategia de maximización de beneficios económicos para estas organizaciones.

Como sustitutas parciales del Estado, las organizaciones filantropocapitalistas suplen las funciones de aquel con proyectos, en la mayoría de los casos de enormes proporciones, que no inciden estructuralmente en los sistemas nacionales de salud como podría hacer una política estatal. Se realizan acciones y proyectos, pero no se elabora un sistema sanitario estructurado y resistente en los

países. Las medidas de impacto en el desarrollo de grandes acciones filantrópicas aseguran que la inversión está bien hecha y que las pérdidas serán mínimas, pero no se ataca la estructura del problema; por ejemplo en salud, generando sistemas sanitarios como los de los países occidentales. Así, el afán global, como erradicar la polio de la faz de la Tierra, se puede cumplir, pero los países en los que se llevan a cabo estas acciones seguirán sin una política sanitaria que asegure el bienestar de la población a largo plazo. Al sustituir al Estado en ámbitos como la sanidad o la educación, se pierde la posibilidad de generar políticas estructurales que aseguren el crecimiento.

La estrategia filantroc capitalista, basada en rendimientos de capital a cambio de proyectos de cooperación, está en las antípodas de la concepción clásica de cooperación internacional al desarrollo. La búsqueda de beneficios es una constante en estas asociaciones, pues están vinculadas a empresas que tienen intereses en las zonas de acción. Resulta perentorio encontrar una estrategia de desarrollo desvinculada de intereses empresariales y que se base en el desarrollo social y político de las comunidades, en pos de buscar un bienestar que no esté fundado en el enriquecimiento de unos pocos. Si no desligamos estos objetivos de otros más empresariales obtendremos un resultado en el que se aumentará cuantitativamente la riqueza de las dos partes, pero las diferencias sustanciales continuarán generando una brecha en el desarrollo. Para el control del cumplimiento de estos objetivos básicos, es necesaria una estrategia de desarrollo global en la que no solo se coincida en las metas, sino que sea en los procedimientos donde se reúnan los esfuerzos de todos. Para ello, un aumento de los recursos de la AOD es imprescindible, pues podría resultar la manera de fijar unos objetivos no empresariales y sí basados en el bienestar.

No podemos dejar el desarrollo de los sistemas sociales en manos de filántropos que enmascaran sus objetivos empresariales bajo el altruismo. Se debe pensar en el futuro de la cooperación en términos de sostenibilidad social y refuerzo de infraestructuras de los Estados. Atacar enfermedades o generar proyectos de seguridad no es lo mismo que desarrollar sistemas de salud y seguridad nacionales potentes. Debemos tener claro que la incidencia global en el desarrollo de los países de las primeras es irremisiblemente menor que estrategias basadas en la implantación de políticas que generen sistemas sólidos. Mientras los objetivos de desarrollo globales vayan unidos a la búsqueda de beneficios personales, asistiremos a políticas de desarrollo dependientes de capitales privados, menos estables, y a estrategias de cooperación basadas en acciones filantrópicas puntuales que respondan únicamente a motivaciones individuales.

## 6 Bibliografía

- ANDREWS F E (1951). *Philanthropic giving*. Russell Sage Foundation, Nueva York, NY.
- BARNES S (2004). *Global flows: Terror, Oil and Strategic Philanthropy*. *African Studies Review* Vol. 48, n.º 1 (april de 2005):1-23.
- BISHOP M, GREEN M (2010). *Philanthro-Capitalism: How the Rich Can Save the World*. Bloomsbury Press, Londres.
- BRUGHA R (2008). *Global health initiatives and public health policy*. En: Keggenhougen, K. y Quah, S. (eds.). *International Encyclopedia of Public Health*. Academic Press, San Diego, CA, pp. 72-81.
- CABELLO C F (2010). *Los roles del ambiente, de la higiene, de la epidemiología y de las vacunas en el desafío de las enfermedades infecciosas*. *Revista chilena de infectología* 27(6):565-569.
- CHAMBERLIN S L, NARINS B (eds.) (2005). *The Gale Encyclopedia of Neurological Disorders*. Thomson Gale, Detroit.
- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (2003). *Fundaciones Filantrópicas y Cooperación al Desarrollo*. Extracto del diario del CAD de 2003 Vol. 4, n.º 3, OCDE, 2004.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2011). *Democracy Index 2010. Democracy in retreat*. The Economist, 2011. [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf). Acceso: julio de 2013.
- EDWARDS M (2010). *Small Change: Why Business Won't Save the World*. Berrett-Koehler, San Francisco, CA.
- FETTERMAN D (2001). *Foundations of Empowerment Evaluation*. Thousand Oaks, Sage.
- GARCÍA DE LOS SALMONES M, RODRÍGUEZ DEL BOSQUE I, SAN MARTÍN H (2007). *The corporate responsibility as a marketing tool: influence on consumer behaviour in service sector*. [http://www.escp-eap.net/conferences/marketing/2008\\_cp/Materiali/Paper/Fr/GarciadelosSalmones\\_Perez\\_RodriguezdelBosque\\_SanMartin.pdf](http://www.escp-eap.net/conferences/marketing/2008_cp/Materiali/Paper/Fr/GarciadelosSalmones_Perez_RodriguezdelBosque_SanMartin.pdf). Acceso: febrero de 2015.
- GEISSE G (2001). *Eje Filantropía – Responsabilidad Social – Imagen Pública*. *Ambiente y Desarrollo* Vol. XVII, n.º 1:78-81. CIPMA, Santiago de Chile.
- GINER S, SARASA S (1996). *Civic Altruism and Social Policy*. *International Sociology* Vol. 11, n.º 2:139-159. ISA, Madrid.
- GLOBAL FUND (2007). *Partners in Impact: Results Report*. The global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Ginebra.
- GLOBAL FUND (2010). *Pledges and contributions*. <http://www.theglobalfund.org/en/pledges/>. Acceso: enero de 2013.
- GÓMEZ E, ATÚN R (2012). *The effects of Global Fund financing on health governance in Brazil*. *Globalization and Health* 8,25. <http://www.globalizationandhealth.com/content/8/1/25>. Acceso: marzo de 2014.
- HOURS B (2013). *El acordeón de la filantropía global*. *Le Monde diplomatique en español* año XVII, n.º 211, mayo de 2013:29.
- IRARRÁZVAL I, GUZMÁN J (2000). *Incentivos Tributarios para Instituciones sin Fines de Lucro: Análisis de la Experiencia Internacional*. *Estudios Públicos* n.º 77, verano de 2000:203-272. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- KING S (2013). *Philantrocapiatim and the Healthification of Everything*. *International Political Sociology* Vol. 7, Issue 1, marzo de 2013:96-98. International Studies Association.
- LARRÚ J M (2007). *La evaluación de impacto: qué es, cómo se mide y qué está aportando en la cooperación al desarrollo*. MPRA Paper No. 6928, posted 5. February 2008 09:02 UTC. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/6928/>. Acceso: agosto de 2013.
- LOHMANN R A (2007). *Charity, philanthropy, public service, or enterprise: what are the big questions of nonprofit management today?* *Public Administration Review* 67(3):437-444.
- LUHMANN N (1991). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana, México DF, 2007.

- MACHADO PINHEIRO F, GIL URETA M (2010). Donación empresarial: de la filantropía a la inversión social. *Perspectivas Centro de Estudios de Emprendimientos Solidarios* n.º 9, marzo de 2010:3-26. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MATAIX C, SÁNCHEZ E, HUERTA M A (2009). El potencial de las alianzas público-privadas. En: José Antonio Alonso (dir.). *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, pp. 293-333.
- MATAIX C, SÁNCHEZ E, HUERTA M A, LUMBRERAS J. (2008). Cooperación para el desarrollo y Alianzas Público-Privadas. *Experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español*. Documento de trabajo n.º 20. Fundación Carolina, Madrid.
- MAUSS M (1950). *Sociología y antropología*. Tecnos, Madrid, 1979.
- MAVROTAS G (2005). The International Finance Facility Proposal. En: Atkinson, A. B. (ed.). *New Sources of Development Finance*:110-131. UNU-WIDER in Development Economics, Oxford.
- MICKLEWRIGHT J, WRIGHT A (2005). Private Donations for International Development. En: Atkinson, A. B. (ed.). *New Sources of Development Finance*:132-155. UNU-WIDER, Oxford.
- MORALES J R (2012). ¿Qué hay detrás de la Maldición de los Recursos Naturales? Estudio de caso: Países Bajos. *Documentos de Trabajo del IUDC-UCM*, 2012. [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/articulos/Jose\\_Morales\\_final.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/articulos/Jose_Morales_final.pdf). Acceso: junio de 2013.
- MORANDÉ P (2006). Bases conceptuales para el estudio de la responsabilidad social de la empresa. *ABANTE* Vol. 8, n.º 2:3-36.
- MORVARIDI B (2013). The Politics of Philanthropic and Welfare Governance: The Case of Turkey. *European Journal of Development Research* Vol. 25,2:305-321. European Association of Development Research and Training Institutes.
- PATEL L (2003). *Perspectivas Teóricas Sobre la Economía Política del Servicio Cívico*. Servicio Cívico y Voluntariado. Clayss. [http://www.service-enquiry.org.za/downloads/spanish\\_chapter7.pdf](http://www.service-enquiry.org.za/downloads/spanish_chapter7.pdf). Acceso: julio de 2013.
- PORTER M, KRAMER M (2006). Estrategia y sociedad. *Harvard Business Review* Vol. 84, n.º 12:42-56.
- QUANDT R (2002). *The changing landscape in Eastern Europe: A personal perspective on philanthropy and technology transfer*. Oxford University Press, Oxford.
- REICH M (2002). Introduction: Public-private partnerships for public health. En: Reich, M. (ed.). *Public-private partnerships for public health*:1-19. Harvard Center for Population and Development Studies.
- REYNAL-QUEROL M, MONTALVO J G, DJANKOV S (2008). The Curse of Aid. *Journal of Economic Growth* Vol. 13,3:1835-1865.
- RYAN K J, RAY C G (2004). *Sherris Medical Microbiology*. McGraw Hill, Nueva York.
- SAIIA D H, CARROLL A B, BUCHHOLTZ A K (2003). Philanthropy as strategy when corporate charity «begins at home». *Business & Society* 42(2):169-201.
- SANDULLI F D (2008). Estrategias de Filantropía Corporativa Global: el caso de las empresas españolas en Latinoamérica. *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad* 2(1),4:99-111.
- SARASA URDIOLA S (1998a). En: Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (eds.). *Altruismo*. Diccionario de Sociología. Alianza, Madrid, pp. 19-20.
- SARASA URDIOLA S (1998b). Filantropía. En: Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (eds.). *Diccionario de Sociología*. Alianza, Madrid, pp. 305-306.
- SEPÚLVEDA C (2001). Las motivaciones detrás de la filantropía ambiental. *Ambiente y Desarrollo* Vol. XVII, n.º 1:86-89. CIPMA, Santiago de Chile.
- SPICER N, AISLING W (2011). 10 best resources on... the current effects of global health initiatives on country health systems. *Health Policy and Planning*. Oxford University Press, Oxford, pp. 1-5.
- STUCKLER D, SANJAY B, MARTIN M (2011). Global Health Philanthropy and Institutional Relationships: How Should Conflicts of Interest Be Addressed? *PLoS Medicine* 8(4):e1001020.
- SY M, HATHIE I (2009). Institutional forms of Philanthropy in West Africa. *The State of Philanthropy in Africa*. Trust Africa, Senegal, Dakar.
- UNITED NATIONS (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Nueva York.



- VAN DER PLOEG F (2011). Natural Resources: Curse or Blessing? *Journal of Economic Literature* Vol. 49, n.º 2:366-420.
- VEBLEN T (1899). *Teoría de la clase ociosa*. Alianza, Madrid, 2004.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2013a). *Polio Eradication & Endgame strategic Plan*.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2013b). *Polio Eradication Initiative. Financial Resource Requirements*.
- ZADEK S (2001). *The Civil Corporation*. Earthsan, Londres, 2007.
- ZIEGLER J (2002). *Los nuevos amos del mundo*. Destino, Barcelona.
- ŽIŽEK S (1998). Multiculturalismo o la lógica del capitalismo multinacional. En: Jameson, F. y Žižek, S. *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Paidós, Buenos Aires, pp. 137-188.

# **Los orígenes del apoyo presupuestario en la evolución de la ayuda contemporánea**

## **The origins of budget support in the evolution of contemporary aid**

**Marta WOOD**  
tides@ulpgc.es

**José BOZA**  
jchirino@ulpgc.es

**Matías GONZÁLEZ**  
matiasmanuel.gonzalez@ulpgc.es

**Javier DE LEÓN**  
javier.leon@ulpgc.es  
Instituto Universitario de Turismo  
y Desarrollo Económico Sostenible,  
Universidad de las Palmas de Gran  
Canaria (España)

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. El apoyo presupuestario. Antecedentes y situación actual**
  - 2.1. Antecedentes del apoyo presupuestario**
  - 2.2. El apoyo presupuestario de la última década (2000-2010)**
  - 2.3. De 2011 en adelante: los contratos de Buen Gobierno**
- 3. Elementos clave del apoyo presupuestario actual**
  - 3.1. La lucha contra la pobreza como elemento central del apoyo presupuestario**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

# Los orígenes del apoyo presupuestario en la evolución de la ayuda contemporánea

## The origins of budget support in the evolution of contemporary aid

**Marta WOOD**  
tides@ulpgc.es

**José BOZA**  
jchirino@ulpgc.es

**Matías GONZÁLEZ**  
matiasmanuel.gonzalez@ulpgc.es

**Javier DE LEÓN**  
javier.leon@ulpgc.es  
Instituto Universitario de Turismo  
y Desarrollo Económico Sostenible,  
Universidad de las Palmas de Gran  
Canaria (España)

### Resumen

El apoyo presupuestario se remonta a tiempos relativamente recientes, cuando esta modalidad de ayuda tomó protagonismo en la última década. Sin embargo, el apoyo presupuestario entendido como transferencia de fondos de un país u organismo a un segundo país (beneficiario) para apoyar los presupuestos nacionales es anterior. En este sentido, este artículo hace una revisión de este tipo de ayudas, desde la década de los cincuenta con el proceso de descolonización hasta nuestros días. Desde entonces han ido apareciendo elementos clave que han dado lugar al concepto de apoyo presupuestario tal y como se conoce en la actualidad. Estos son la lucha contra la pobreza como objetivo principal, el cambio de enfoque sobre la condicionalidad de las ayudas y la puesta en valor de las relaciones basadas en la confianza entre donantes y receptores.

**Palabras clave:** apoyo presupuestario, ayuda, condicionalidad.

### Abstract

Budgetary support dates back to relatively recent times, when the interest in this type of aid emerged during the last decade. However, budgetary support, seen as a fund transfer from a country or organization to other recipient country to help them with their national budgets, appeared earlier. In this sense, this paper reviews this type of aids from the 50s —when the decolonization process started— to our days. Since that decade some key elements have appeared and they have led to the concept of budgetary support as it is known today. The main elements are the fight against poverty —as the main goal—, the change of approach about the conditionality of aids and the valuation of the trust-based relationships between benefactors and recipients.

**Keywords:** budgetary support, aid, conditionality.

# 1 Introducción

El apoyo presupuestario tiene una larga serie de antecedentes en el sistema de ayuda internacional cuando lo entendemos como una transferencia de fondos cuyo objetivo es apoyar el presupuesto nacional de otro país para el alcance de determinados fines. El apoyo presupuestario, así entendido, podría remontarse a cinco décadas atrás, desde que las metrópolis continuaran apoyando a sus colonias después de su independencia y, posteriormente, con los apoyos financieros destinados por las organizaciones de Bretton Woods a los presupuestos nacionales de los países con dificultades en sus balanzas de pagos. Por ello, lo que es importante no es tanto resaltar la definición del apoyo presupuestario como instrumento de ayuda en sí mismo, sino analizar la evolución de las ayudas presupuestarias, la forma en que han ido modificándose los elementos asociados a estas transferencias, esto es, objetivos, condicionalidades o incluso las relaciones y el diálogo político entre donantes y beneficiarios.

A lo largo del segundo apartado se dibuja la trayectoria del apoyo presupuestario considerando sus antecedentes, desde la década de los cincuenta y sesenta en la relación metrópolis y excolonias, pasando por la crisis del petróleo de los setenta, el Consenso de Washington de los ochenta sin olvidar el fenómeno de la fatiga de la ayuda en los sesenta y los noventa. Además, se analizan en profundidad los cambios sucesivos en el manejo de políticas de desarrollo que hicieron posible la definición del apoyo presupuestario actual, partiendo de la creación del Marco Integral de Desarrollo y sus implicaciones políticas y técnicas. Por último, se exponen las últimas modificaciones del apoyo presupuestario en la época actual y, particularmente, de la Comisión Europea, al ser este un organismo que favorece este tipo de ayuda en determinados contextos.

El tercer apartado se centra en los tres elementos que surgieron en diferentes momentos del tiempo pero que, a nuestro parecer, definieron el nacimiento del apoyo presupuestario como lo conocemos actualmente. Estos son: la consideración del concepto de pobreza como una problemática multidimensional, el cambio de enfoque en torno a la condicionalidad de la ayuda y la irrupción de la importancia de las relaciones de confianza con el diálogo entre los socios, lo que pone de relieve de forma sucinta las luces y sombras del apoyo presupuestario. El cuarto apartado presenta las conclusiones del trabajo realizado.

## 2

# El apoyo presupuestario. Antecedentes y situación actual

El apoyo presupuestario es una transferencia de fondos, en su más sencilla interpretación. Ahora bien, en un contexto internacional puede encerrar muchos matices (tales como adónde va y hacia dónde se canalizan los fondos, cuáles son sus objetivos o qué condiciones llevan aparejada esta transferencia), con lo que en realidad es una herramienta que reviste una gran complejidad y una carga política importante.

Muchos son los instrumentos de ayuda que están basados en transferencias financieras. Particularmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) no ha dejado de innovar sobre los instrumentos de crédito para los países pobres o altamente endeudados ofreciendo diferentes líneas de crédito con distintas características a cada grupo de países, tales como las iniciativas para el alivio de la deuda Heavily Indebted Poor Countries (1996) y Multilateral Debt Relief Initiative (2005). Actualmente el FMI cuenta con «the extended credit facility, the standby credit facility, the rapid credit facility», puestos en marcha en 2010. A este respecto hay que preguntarse por qué el uso del apoyo presupuestario se generalizó en todas las agencias bilaterales, especialmente durante la pasada década.

Se podría decir que el apoyo presupuestario nació a partir del cambio de pensamiento en torno a la condicionalidad de las ayudas para los programas de ajuste estructural (PAE, en lo sucesivo), vigente hasta los años noventa. De la configuración de esa nueva condicionalidad derivó el progresivo avance hacia la herramienta conocida hoy como *apoyo presupuestario* pero que, en algunos casos, ya ha superado esa definición. En el caso de la Comisión Europea, el apoyo presupuestario ha pasado a presentarse bajo la modalidad de Contratos de Buen Gobierno, Contratos de Reforma Sectorial y Contratos para la Consolidación Estatal.

## 2.1. Antecedentes del apoyo presupuestario

### 2.1.1. Los cincuenta y los sesenta: la ayuda como instrumento político en la descolonización

En los orígenes de la ayuda internacional de la época contemporánea se podría considerar que Estados Unidos centralizó gran parte del protagonismo. Un año después del inicio del Plan Marshall, el presidente Truman estableció un programa de ayuda para los países menos desarrollados. De 1951 en adelante esta ayuda tuvo, entre otros objetivos, el de apartar del comunismo a aquellos países del área de influencia soviética, para evitar su expansión y salvaguardar los intereses norteamericanos; por ello, los primeros paí-

ses en recibir ayuda económica, aparte de la militar, fueron Corea, Vietnam, Formosa (actualmente Taiwán), Pakistán e India.

En 1961, el presidente Kennedy anunció un nuevo plan de ayuda, en donde la asistencia económica y la de seguridad contra el comunismo quedaban definitivamente separadas.<sup>1</sup>

Cabe destacar que estos préstamos constituyeron uno de los orígenes de la posterior crisis de deuda. Sin embargo, aquí es importante destacar la idea de *planificación del desarrollo* que subyace en aquella afirmación, basada en el establecimiento de objetivos y en la necesidad de contar con programas nacionales de desarrollo.

Paralelamente, también a inicios de la década de los sesenta comenzaba en África el proceso de independencia de las metrópolis europeas, momento en donde una determinada forma de apoyo presupuestario también estaba en marcha. En el caso de África occidental, particularmente de las excolonias francesas, ya existía este tipo de ayuda antes y después del proceso de independencia en 1960. A este respecto, Francia proveía una ayuda sustancial en forma de subsidios para el comercio pero también en apoyo al presupuesto (Hutchinson 1964, p. 67). Habría que hacer un análisis detallado sobre la composición y los términos de concesión de dicha ayuda, en cuyas estadísticas podrían haberse incluido partidas tales como los ingresos de capital repatriados a Francia por parte de los inversores franceses, la ayuda que nunca salió de Francia (un tercio de los salarios de los trabajadores implicados en la asistencia técnica a los países y un décimo de la ayuda para equipos), así como el gasto para mantener al personal francés en los países receptores y los gastos de su Administración (Bossuat 2003, p. 444). Dichas ayudas se canalizaban a través del Fondo para el Desarrollo Social y Económico de los Territorios de Ultramar y el Fondo de Inversión para los territorios de Ultramar<sup>2</sup> establecidas en 1946. Entre 1946 y 1959 Francia destinó dos tercios de la ayuda en infraestructuras básicas para el desarrollo social y económico a sus colonias africanas. Como indica el citado autor, el programa de inversión de esta ayuda era diseñado por Francia y los países receptores conjuntamente, contando con las diferentes agencias francesas especializadas, con sede en estos territorios; al mismo tiempo, las otras metrópolis, como Inglaterra, Italia o Bélgica otorgaban a sus colonias otros tipos de ayuda en forma de créditos y de asistencia técnica.

Es más, aunque en la literatura académica y en las agencias de ayuda se habla del reciente auge del apoyo presupuestario, ya en 1965 Singer hacía la distinción entre la ayuda de proyectos de la ayuda dada a través del «apoyo general a los presupuestos nacionales para planes a largo plazo», así como la combinación entre ambos (Singer 1965, p. 539). El mismo autor consideraba que, teniendo en cuenta que muchos de los gastos públicos (o corrientes) se dirigen más al desarrollo que los propios gastos clasificados como *proyectos* o gastos de capital, el apoyo a los presupuestos naciona-

1 En ese momento se insistiría en la «existencia de un programa de desarrollo nacional para cada país receptor, más que una serie de proyectos no relacionados, como había sido característico en el pasado [...]. Los países receptores debían asumir su responsabilidad en establecer objetivos y sus propios programas para el crecimiento económico, educacional y social, mientras que Estados Unidos [...] pondría énfasis en los préstamos para el desarrollo [...] a un tipo de interés bajo o incluso sin tipo de interés» (Reuss 1961, p. 27).

2 De sus siglas en francés, Fides y Fidom, respectivamente.



les «es preferible cuando los donantes acuerdan con los receptores las prioridades y políticas de desarrollo» (Singer 1965, p. 544). Esta afirmación también constituye un antecedente de gran importancia en las políticas actuales del apoyo presupuestario, en los que el apoyo a los presupuestos nacionales presupone el acuerdo de donantes y receptores sobre las políticas reflejadas en los documentos nacionales de estrategias de desarrollo.

Con todo, al final de la década, en el año 1969, el informe *Partners in Development* de la Comisión Pearson<sup>3</sup> evidenció una sensación de decepción por parte de los países donantes sobre los resultados alcanzados en las políticas de desarrollo de países pobres, lo que dio lugar a la aparición del concepto de la *fatiga de la ayuda*.

Lo cierto es que la ayuda ya se encontraba en crisis desde mucho antes, con una rápida disminución de ayuda oficial en relación con el PIB de los países de la OCDE, entre 1960 y 1973 (Rhenals y Martínez 2009, p. 29). En aquel entonces Reid (1966, p. 315) especificó cinco motivos que produjeron ese sentimiento de crisis en la ayuda externa por parte de los países desarrollados:

- 1) la disminución del índice de crecimiento económico del 5 al 4% en los países pobres en los últimos quince años;
- 2) el fuerte contraste entre la disminución del índice de crecimiento económico y el rápido aumento del índice de crecimiento de la población, lo que conllevaba un menor nivel de renta per cápita;
- 3) la disminución de la movilización de recursos financieros de los países desarrollados a los niveles de 1961;
- 4) el rápido aumento de la deuda, ya que en 1964 los países pobres tuvieron un servicio de la deuda cuatro veces mayor a 1956,
- 5) y, por último, la crisis en el apoyo público a los Gobiernos receptores, fundamentada en la idea general de la opinión pública sobre la llamada *ingratitude de los pobres*. Este concepto se asociaba con la ineficiencia de las ayudas, la corrupción y el gasto en partidas destinadas a la guerra, que parecían ser más importantes que la promoción del desarrollo económico en estos países.

## **2.1.2. Entre los setenta y ochenta: de la fatiga de la ayuda al Consenso de Washington**

### **2.1.2.1. Los setenta**

La crisis de la ayuda (1960-1973) en el periodo anterior fue un caldo de cultivo para la generalización de la idea de que, si los países pobres necesitaban fondos para acelerar su crecimiento económico, también debían aceptar las realidades políticas; esto es, aceptar la experiencia y las ideas del Banco Mundial, lo que les permitiría mejorar sus políticas, programas y proyectos, así como mejorar la eficiencia en el gasto de sus fondos (Reid 1966, p. 321).

3 (Véase) The Pearson Commission on International Development (Pages of The World Bank History).

A partir de 1973, la inflación derivada de la subida de los precios del petróleo también afectaría al sobreendeudamiento exterior de los países del desarrollo. En esta década, los países del África subsahariana quedaron en una situación de relativo olvido, hasta que se produjo una redistribución de los fondos por parte de los países de la OCDE que los favoreció, en detrimento de la ayuda para Asia, Medio Oriente y norte de África. Sin embargo, hasta inicios de los noventa, el nivel de ayuda recibida en relación con el PIB todavía era menor en el caso de los países del África subsahariana (Bird 1999, p. 3).

En el plano conceptual del sistema de ayuda a inicios de los años setenta, pareció producirse, de la mano del Banco Mundial, un leve movimiento hacia la redefinición de la idea de desarrollo, pasando a tener en cuenta determinados aspectos sociales. Concretamente, se realizaron esfuerzos para la medición de la pobreza basada en la calidad de vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad (Bird 1999, p. 3), un tipo de acercamiento al nuevo enfoque del Marco Integral de Desarrollo. Después del citado avance, esta visión quedaría ensombrecida en los ochenta con las recetas del Consenso de Washington para los PAE.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, que había nacido con la pretensión fundamental de poner fin a los desórdenes de las relaciones económicas internacionales y a la volatilidad de los tipos de cambio, quedó sin un papel claro que desarrollar a partir de la quiebra del patrón oro-dólar y del establecimiento del sistema de flotación internacional de divisas en 1973. Ello provocó que la institución dirigiera su atención hacia los países subdesarrollados. Dicha concentración de su ayuda financiera pudo motivar una rigidez mayor en sus posteriores programas y en la filosofía que los inspiraba (Nieto 2005, p. 75). Según algunos autores como el propio Nieto y Muriel (2000, p. 2), las ayudas dejaron de ser medidas de carácter extraordinario pasando a ser medidas ordinarias y, por tanto, ejerciendo un poder de influencia sobre las economías mucho más profundo; el recurso al Fondo Monetario Internacional se volvió ineludible, debido a que muchos países en desarrollo no disponían de otras opciones para cubrir adecuadamente sus necesidades de financiación en divisas. Para estos países, el Fondo Monetario Internacional exigía condiciones cada vez más estrictas a medida que aumentaban la necesidad de financiación para garantizar la devolución de los préstamos.

Pero el Fondo Monetario Internacional no era el único organismo que protagonizó la concentración de su actividad en torno a estas ayudas fuertemente condicionadas. En 1981, con la crisis financiera, el Banco Mundial evidenció la necesidad de proveer de apoyo presupuestario, ya que en este momento existía la percepción de que únicamente la ayuda a proyectos no era suficiente para la reforma de políticas o la capacitación institucional. Ello generó

un debate en el Banco Mundial, entre los tradicionalistas del enfoque de proyectos y los reformistas que argumentaba la necesidad de contar con una institución útil para afrontar la crisis y proveer de apoyo para financiar las balanzas de pagos, para asegurarse de que los países pudiesen hacer frente a sus obligaciones con el exterior (Linn 2004). Así, el apoyo a los presupuestos nacionales en este momento se relacionaba más con el apoyo a las balanzas de pago de los países con dificultades, lo que fue común en la década de los setenta y los ochenta, especialmente con el establecimiento de tipos de cambio flexibles.

### **2.1.2.2. Los ochenta**

A lo largo de la década de los ochenta existió una notable obsesión por la aceleración del crecimiento económico internacional, que se reflejaría en el Consenso de Washington en 1989 y en los PAE. En ellos existían altos niveles de condicionalidad para el acceso al crédito del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La mejora del rendimiento de las economías debía basarse en la eficiencia en la asignación de los recursos nacionales, y el criterio para medir dicho rendimiento era el crecimiento del PIB, la estabilidad macroeconómica o el equilibrio fiscal, mientras que la idea de desarrollo de la sociedad a largo plazo perdía importancia (Gore 2000, p. 794).

Con los PAE, los países que incurrían en déficits externos y carecían de divisas para cubrir sus necesidades de desarrollo se veían obligados a respetar las condiciones impuestas por el FMI (Nieto 2005, p. 78).<sup>4</sup> Como indica Nieto, esta condicionalidad estaría justificada por la necesidad de mantener la credibilidad internacional de estos países, como prestatarios capaces de devolver la financiación ante problemas como el deterioro de la relación real de intercambio o el aumento del servicio de la deuda por préstamos anteriores. Para este autor, las políticas del Fondo Monetario Internacional estaban encaminadas a reducir los déficits exteriores, pero no se detenían a analizar los requisitos necesarios para potenciar el crecimiento económico, lo que provocaría la ineffectividad de muchos de estos programas. Por su parte, el Banco Mundial fue fiel a las doctrinas del Fondo Monetario Internacional, preocupándose más en controlar determinadas variables económicas, aquellas relacionadas con el Consenso de Washington, en detrimento de otras acciones más directamente vinculadas a la mejora de las condiciones de vida de la población de esas naciones (Nieto 2005, p. 114).

Como fruto del cuestionamiento sobre la efectividad de los programas, el Fondo Monetario Internacional lanzó una iniciativa de mejora, los servicios de ajuste estructural (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF). Estos tenían por objetivo el suministro de recursos en condiciones preferenciales, con largos plazos de devolución para el respaldo de ajustes macroeconómicos y reformas estructurales a medio plazo, y se aplicaban a países de renta baja que

4 Existen múltiples definiciones para estos programas; entre otras, un programa de ajuste estructural «es la condición impuesta por el FMI o el Banco Mundial a un país para otorgarle respaldo financiero destinado a afrontar un problema grave de pagos internacionales» (Zabalo 2000).

cumplieran determinadas características para enfrentar problemas persistentes de la balanza de pagos (Muriel 2000, p. 198).

A finales de los ochenta y principios de los noventa, la Comisión Europea comenzó a proveer de apoyo para los ajustes estructurales sujetos al grado de condicionalidad previsto por los PAE del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La Comisión Europea introdujo además condiciones adicionales, normalmente relacionadas con la protección o el gasto en el sector social. Esta ayuda era provista de forma directa o en forma de programas de importación, general o sectorial (Comisión Europea 2005, 3).

### **2.1.3. Los noventa: de los Programas de Ajuste al Alivio de la Deuda**

La fatiga de la ayuda volvió a presentarse en la década de los noventa con una sustancial caída de la ayuda en términos absolutos y relativos (en relación con el PIB de los donantes), entre 1992 y 2002. En estos años, el escepticismo sobre la efectividad de la ayuda se generalizó y las dudas sobre si la misma era efectiva en la lucha contra la pobreza en los países receptores llevaron a una disminución de la voluntad de los contribuyentes a financiarla, lo que convirtió a la fatiga de la ayuda en uno de los mayores determinantes de las ayudas presupuestarias (Fuchs *et al.* 2014, p. 173). Además, esta también pudo ser el resultado de los cambios ideológicos impulsados en la era de Reagan y Thatcher de la década anterior, cuyas ideas conservadoras sobre la ayuda externa consideraban que la asistencia económica distorsionaba el libre funcionamiento de mercado y obstaculizaba el desarrollo del sector privado (Rhenals y Martínez 2009, p. 29). También la Guerra Fría pudo tener influencia en el cambio del mapa de la redistribución de la ayuda, ya que con la caída del comunismo no se consideraba necesario seguir apoyando a los países en el área de influencia soviética (Bird 1999, p. 13).

La *fatiga de la ayuda* en este momento también se relacionó con aspectos políticos y no estrictamente económicos. Estos se derivaban de una creciente desconfianza hacia el sistema de ayuda, tales como la ausencia de políticas claras y coordinadas de los agentes del desarrollo para enfrentar la lucha contra la pobreza (Unceta 2003, p. 190). También podría referirse a una actitud de las administraciones públicas en relación con la cooperación internacional, al debilitamiento de la convicción sobre la responsabilidad y al compromiso de los países donantes en la lucha contra la pobreza (Dubois 2000). O, también, que los beneficios percibidos por los donantes no superaron las expectativas en función de los costes invertidos, lo que provocó que la ayuda fuera relacionada con un uso ineficiente de los recursos del donante. La idea de que la ayuda internacional no hubiera sido efectiva a la hora de alcanzar objetivos políticos, sugerida por Mosley (1987), o dicho de otra forma, no hubiera sido útil para comprar la influencia política, podría haber sido otro factor de la *fatiga de la ayuda* en esta década (Bird 1999, p. 12).

Como se ha indicado en apartados anteriores, la ayuda internacional en la década de los noventa estuvo ampliamente influida por las ideas del Banco Mundial, posteriormente recogidas en la publicación *Assessing Aid: What's work, What's doesn't and Why* (1998). En ella se insistía en la idea de que la ayuda sería más eficiente en aquellos países en donde ya había buenas políticas en marcha, ideas recogidas en las teorías de Burnside y Dollar (2000, 2004) y por el modelo de asignación de la ayuda de Collier y Dollar (2002) que justificarían en parte la fuerte condicionalidad de la ayuda. Burnside y Dollar sugerían que la ayuda sería más efectiva si se dirigía a aquellos países que tenían buenas políticas en marcha, o bien en donde el entorno era favorable para la implantación de políticas. El apoyo presupuestario comienza a ganar protagonismo en este escenario, en el que se presenta como una forma de ayuda preferible cuando las preferencias de donantes y receptores están alineadas, idea que ya había sido sugerida por Singer (1965) y cuando existen buenas políticas de desarrollo en marcha. Como indica la citada obra del Banco Mundial:

En los países con buenas políticas, la asignación adecuada de gastos y servicios efectivos, los donantes pueden proveer de grandes cantidades de apoyo como apoyo presupuestario general, sabiendo que los recursos serán bien empleados. En los casos en los que no existe un acuerdo sobre la asignación de recursos, la ayuda con financiación de proyectos deberá ser evaluada no como proyectos aislados sino en la forma en el que ellos contribuyen a mejorar la eficacia general de los gastos del Gobierno. Cuando los donantes y los Gobiernos no están de acuerdo en la asignación de recursos y el gasto es probablemente ineficaz, el mejor enfoque es reducir la financiación y aumentar el apoyo para el diálogo político y capacitación institucional, hasta que los donantes estén convencidos de que sus fondos contribuirán al desarrollo (Banco Mundial 1998b, p. 61).

A la vez, en esta década, el Banco Mundial pasó del enfoque tradicional en donde la ayuda era necesaria para salvar los obstáculos fiscales a la asunción de que esta debía ser destinada a la reducción de la pobreza. La institución y la comunidad científica comenzaron a sugerir que la efectividad de la ayuda solo podía estar garantizada cuando el socio local se apropiaba de la misma.<sup>5</sup>

En 1996 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional pusieron en marcha la Iniciativa para los países pobres altamente endeudados, con «el objetivo de velar por que ningún país pobre tuviera una carga de la deuda que no pudiera administrar», según el Fondo. Para poder acceder a esta iniciativa, los países «debían satisfacer determinados criterios, comprometerse a reducir la pobreza mediante cambios en sus políticas y demostrar sus buenos antecedentes a lo largo del tiempo» (Fondo Monetario Internacional 2012a), lo que materializaba las ideas del momento sobre la condicionalidad de las ayudas. Esta iniciativa condicionaba el alivio de la deuda al destino determinado de los fondos en gasto social.

5 (Véase) *World Bank, Adjustment Lending Retrospective* (2001) y *The World Bank Annual Review of Development Effectiveness: Making Choices, Operations Evaluation Department* (2002).

Por su parte, la Comisión Europea de finales de los noventa revisó el impacto de la política tradicional basada en la condicionalidad, y utilizó alternativas entre las cuales estaba el uso de tramos de desembolso variable y el cambio de la política de condiciones a resultados basados en indicadores (Comisión Europea 2005, p. 3).

La reforma de la condicionalidad propuesta por la Comisión Europea tuvo su origen en el debate originado en torno al Programa Especial de Apoyo para África (1987), que buscaba mejorar la efectividad en el apoyo a los desembolsos sobre las balanzas de pagos. Las conclusiones presentadas se elaboraron a partir de un estudio realizado en Burkina Faso, que tuvo por objetivo la identificación de elementos para la mejora de la apropiación sobre reformas de los países socios, la adopción de nuevas modalidades de desembolso, la promoción de la visión a medio plazo y orientada a resultados y la mejora en la coordinación de donantes a través de misiones conjuntas. Las conclusiones de ese estudio perfilaron la nueva condicionalidad para el apoyo presupuestario.

#### **2.1.4. La irrupción del Marco Integral de Desarrollo**

La respuesta ante los efectos nefastos de los PAE que buscaban una solución rápida al problema del subdesarrollo se reflejó diez años después en la adopción del Marco Integral de Desarrollo. Su implementación, así como las reformas subyacentes, tuvieron por objetivo la colocación de la problemática de la pobreza como eje central de las actuaciones de las instituciones de Bretton Woods.

El Marco Integral de Desarrollo (Comprehensive Development Framework, CDF) nació en 1998 y fue dado a conocer en enero de 1999 como un nuevo esquema de desarrollo en el panorama internacional. Este fue fruto de las reformas planteadas en el seno del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional como respuesta al problema continuado del subdesarrollo y a los escasos resultados de los PAE, impulsados durante la década de los ochenta. El nuevo marco colocaba el principio de apropiación de políticas locales para la reducción de la pobreza en un lugar protagonista, frente a las concepciones dominantes de los citados programas en donde primaba el crecimiento económico continuado y acelerado para combatir el problema del subdesarrollo.

El Marco Integral de Desarrollo se centró en cuatro ejes fundamentales, como resultado de las reflexiones llevadas a cabo:

- 1) estrategias holísticas y un horizonte temporal de largo plazo;
- 2) apropiación de las políticas de desarrollo por el país socio, Gobierno y sociedad civil;
- 3) mayor nivel de asociación de Gobiernos, donantes y sociedad civil, para promover la transparencia y confianza mutua;
- 4) estrategias orientadas a resultados.

Este cambio de perspectiva se replicó en las diferentes esferas relacionadas con el tratamiento tradicional del subdesarrollo, en sus



vertientes no solo económica sino también social. Supuso cambios esenciales en aspectos tales como la planificación del proceso de desarrollo, en las relaciones entre los diferentes actores, donantes y receptores de la ayuda y entre los Gobiernos y la sociedad civil, entre otros. Así, si bien los programas basaban toda posibilidad de desarrollo en el crecimiento económico, utilizando el indicador del PIB per cápita para la medición del desarrollo, la nueva corriente admitía que el desarrollo implicaba múltiples dimensiones que iban más allá de la estabilidad macroeconómica y de la medición de los grandes agregados económicos. El Marco Integral de Desarrollo colocó como elemento central de su planteamiento la reducción de la pobreza, que se trataba no solo en la dimensión económica sino también en sus dimensiones social, política, medioambiental y cultural.

En palabras de Stiglitz (1998, p. 84) la nueva estrategia de desarrollo «toma como objetivo central de desarrollo la transformación de la sociedad» entendiendo el cambio no como un fin en sí mismo, sino como un paso más para alcanzar otros objetivos. El autor apunta a la importancia que para las nuevas estrategias sigue teniendo el incremento del indicador del PIB per cápita, pero también reconoce que el desarrollo no se alcanzará «a menos que el país adopte un enfoque más amplio y socialmente orientado al desarrollo». Dicho enfoque, indica, puede estar basado en la mejora de los bienes como la calidad de vida (salud y educación) y/o en la reducción de los males como la droga y el crimen, lo que redundaría todo ello en la reducción de la pobreza, objetivo final. Además debe ser un desarrollo sostenible, es decir, un desarrollo que tenga en cuenta el medio ambiente.

Tal y como se muestra en la tabla 1, el nuevo enfoque se reflejaba en una matriz que mostraba la interacción entre los elementos estructurales, sociales y humanos del desarrollo, así como los actores implicados en el proceso (Blake 2000, p. 163). Las columnas verticales de la matriz reflejan los elementos humanos del desarrollo mientras que las cuatro filas horizontales especifican los actores implicados en el proceso de desarrollo:

	<b>Estructural e institucional</b>	<b>Social Humano Género Trabajo</b>	<b>Infraestructura Medio ambiente Cultura</b>	<b>Macroeconomía Finanzas Comercio</b>
Gobierno				
Organizaciones bilaterales y multilaterales				
Sociedad civil				
Sector privado				

**Tabla 1**

Matriz del Marco Integral de Desarrollo.

Fuente: elaboración propia a partir de Blake (2000) y Banco Mundial.

- 1) Estructurales: buen gobierno, sistema judicial efectivo, un sistema financiero bien organizado y supervisado, red de Seguridad Social y programas sociales.
- 2) Humanos: educación, salud y asuntos de población.
- 3) Físicos: agua y saneamiento, energía, carreteras, transportes y telecomunicaciones, desarrollo sostenible ambiental, preservación de la cultura, medio rural y urbano.
- 4) Estrategias sectoriales: comercio, finanzas, macroeconomía, sector privado, etcétera.

Por otro lado, las cuatro filas horizontales especifican los actores implicados en el proceso de desarrollo:

- 1) Gobierno: nacional, provincial y estatal; ciudades y municipios.
- 2) Organizaciones bilaterales y multilaterales.
- 3) Sociedad civil: grupos religiosos, uniones de comercio, organizaciones no gubernamentales locales e internacionales y grupos indígenas.
- 4) Sector privado: negocios nacionales e internacionales.

En suma, todo ello implicó una modificación en la concepción y enfoque sobre la pobreza y el subdesarrollo, pasando de ser exclusivamente económica a ser una pobreza multidimensional. Esta transformación en el tratamiento de la problemática se materializó rápidamente en una multitud de estudios y artículos de investigación sobre la temática del Marco Integral de Desarrollo.<sup>6</sup> En ellos, la literatura se centraba en la significación del cambio desde los PAE al nuevo modelo y, por otro lado, en los cambios del modelo de desarrollo en sí mismo y en su implantación, teniendo en cuenta los nuevos pilares: apropiación, estrategias de largo plazo orientadas a resultados y la necesidad de establecer mecanismos de diálogo con el Gobierno y la sociedad civil. Comenzaría así a introducirse en la comunidad internacional tres de los principios básicos de la eficacia de la ayuda que se acordarían posteriormente en la Declaración de París en 2005: la apropiación, la armonización, la alineación, la rendición mutua de cuentas y la gestión orientada a resultados.

El cambio en el tratamiento de la problemática era algo que se había estado gestando a lo largo de la década de los noventa. La publicación del primer Informe del Desarrollo Humano en 1990 ya había dado un giro radical a la concepción de lo que debería entenderse por desarrollo internacional, no solamente por el contenido de este informe que propone toda una nueva manera de entender el desarrollo sino por su existencia en sí misma, con la que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) reconocía el carácter multidimensional de la pobreza. En su capítulo primero sobre la definición y medición del desarrollo humano el informe indica:

La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos

6 (Véase) Pender (2001), Colom (2003), Owusu (2003), Banco Mundial (2001, 2003), Stiglitz (2002) y Blake (2000).

disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera (PNUD. Informe del Desarrollo Humano en 1990 [versión española]).

Además el informe contiene otros epígrafes que también son fiel reflejo de las mudanzas que estaban teniendo lugar en la filosofía de la ayuda al desarrollo: «Es posible lograr niveles bastante respetables de desarrollo humano incluso con niveles de ingreso bastante modestos» (epígrafe 4) o «No existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso humano» (epígrafe 5).

## **2.2. El apoyo presupuestario de la última década (2000-2010)**

La comunicación de la Comisión Europea sobre la *Asistencia de la Comunidad a los programas de reformas económicas y al ajuste estructural: balances y perspectivas* (2000) formalizó las primeras bases para el apoyo presupuestario de la década siguiente, modificando el enfoque de la condicionalidad que hasta el momento había imperado en las ayudas presupuestarias. Esta propuso un cambio de orientación en las políticas de apoyo a los programas, a la vista del hecho de que el apoyo a las reformas económicas y ajustes estructurales había sido cada vez más utilizado a favor de unas reformas económicas amplias, como oposición a los asuntos de estabilización económica tradicionales, y que la naturaleza de las relaciones entre los países socios y la Comunidad Europea había cambiado (Comisión Europea 2000, p. 1). El compromiso de la Unión Europea en torno a los derechos humanos, principios democráticos y Buen Gobierno también tuvo que ver con la propuesta de este nuevo enfoque. La Comisión pretendía que estos elementos estuvieran más presentes sobre la implementación de programas y la forma en la que se asignaban los recursos.

La Comisión planteaba la integración de importantes aspectos como la dimensión social y apropiación, así como la ampliación del ámbito de las ayudas más allá de los procesos de ajuste estructural a través de ayudas presupuestarias directas. Propuso la reflexión sobre una nueva práctica de la condicionalidad y el refuerzo de la coordinación a nivel comunitario y con las instituciones de Bretton Woods, así como la introducción de una mayor flexibilidad en la gestión del instrumento (Comisión Europea 2000, p. 1). A partir de ese momento se dieron las primeras experiencias de apoyo presupuestario, entendidos como programas de financiación directa al presupuesto para la reducción de la pobreza. Estos evolucionaron hasta convertirse en transferencias sujetas al cumplimiento de una serie de condiciones *sine que non* que garantizaban el desembolso de tramos fijos anuales y de tramos variables en función del cumplimiento de indicadores de desempeño, normalmente sectoriales. Según la Comisión Europea, estas primeras experiencias «pusieron de manifies-

to los límites de la condicionalidad como medio efectivo de promover las reformas, la importancia de la apropiación de las políticas de los países socios y el efecto limitado de destinar los fondos a líneas presupuestarias específicas» (Comisión Europea 2010, p. 7).

En esta etapa, el apoyo presupuestario se vería condicionado por diferentes variables que eran objeto de preocupación del momento: de un lado, la *condicionalidad* de la ayuda, la cual fue ampliamente criticada por la literatura académica que había evidenciado su ineficacia; de otro, la preocupación en torno a la *fungibilidad de la ayuda*, evidenciada por Singer (1965, p. 539) al referirse a la utilización de los fondos con fines diferentes a los previstos por el donante o bien a la duplicación de financiación por parte de diferentes donantes para el mismo proyecto. Otras preocupaciones que tuvieron origen en la problemática observada en el uso de la ayuda programática fueron la apropiación de políticas, la participación de la sociedad civil en el diseño de estrategias de desarrollo, la alineación de preferencias entre donantes y receptores, el diálogo político, el diseño u orientación de las estrategias de desarrollo y la mejora en los sistemas de finanzas públicas y procesos de planificación presupuestaria.

Durante esta década, el apoyo presupuestario se convierte en uno de los instrumentos más importantes en las relaciones de ayuda internacional. Se establecieron multitud de declaraciones y consensos que demostraban tener elevadas expectativas en esta modalidad. La Declaración de los Objetivos del Milenio (2000) dibujó un panorama propicio para que el apoyo presupuestario se constituyera como la herramienta más adecuada para alcanzar dichos objetivos. Con la Declaración de Roma para la Armonización y Alineación de donantes (2003) el apoyo presupuestario seguiría creciendo en importancia, pues relacionaría directamente la transferencia de fondos con la lucha contra la pobreza de una forma sostenible. Conceptos como la *coordinación de donantes* adquirirían una importancia más formal con la Declaración de París en 2005 y Accra en 2008 sobre el éxito de la ayuda, en donde la eficacia del apoyo presupuestario quedaba ampliamente sujeta al cumplimiento de los principios de dichas declaraciones. Además, en la citada Declaración de París (2005) los donantes se comprometieron a fomentar la ayuda canalizada a través de los sistemas nacionales, caso del apoyo presupuestario. En el mismo sentido, la Declaración de Accra no solo recomendaba el uso de las ayudas canalizadas a través de los sistemas nacionales (es decir, el apoyo presupuestario), sino que además exigía una explicación cuando fueran utilizadas otras herramientas de ayuda distintas a la anterior.

El Consenso Europeo sobre el Desarrollo (2005) también determinó un claro compromiso hacia una mejor canalización de la ayuda confirmando que, cuando las circunstancias lo permitían, el uso del apoyo presupuestario debería incrementarse para «fortalecer la apropiación, el apoyo de los socios hacia la rendición de cuentas

nacional, la financiación de los programas de lucha contra la pobreza y la promoción de la buena gestión de finanzas públicas y también que, en el caso de que las condiciones así lo permitan, la modalidad preferible para apoyar las reformas económicas y fiscales y el desarrollo de las estrategias de reducción de la pobreza será el apoyo presupuestario, ya sea a favor de sectores específicos o del programa general de gastos públicos. Este apoyo permitirá que los países receptores hagan frente a presupuestos crecientes de funcionamiento, promuevan la armonización y el ajuste de las políticas nacionales, contribuyan a reducir el coste de las transacciones y fomenten los enfoques basados en los resultados» (Comisión Europea 2005b, párr. 115).

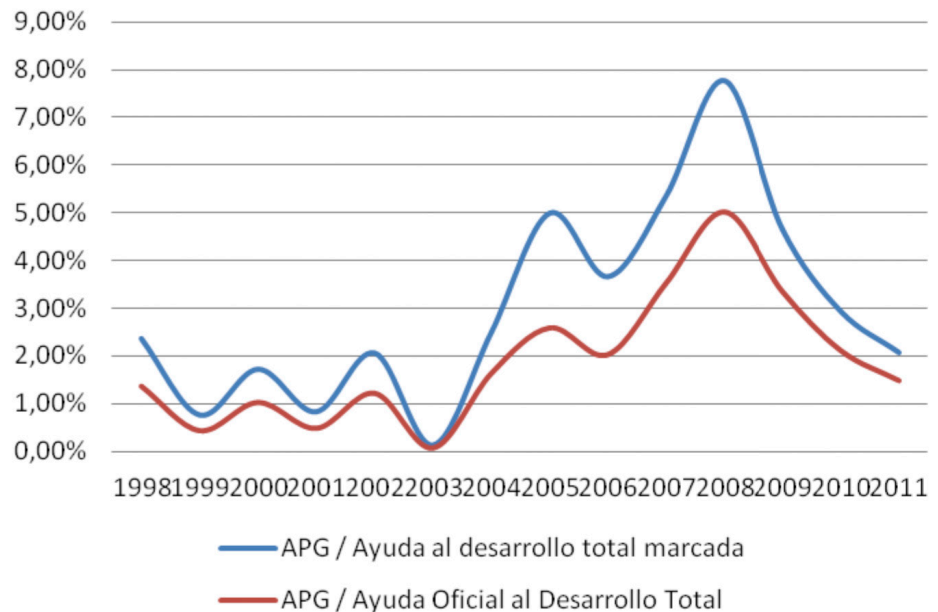
La coordinación de donantes y el auge del apoyo presupuestario favoreció la consolidación de instrumentos más evolucionados como la cooperación delegada en el apoyo presupuestario, en el que un país confía el seguimiento de su apoyo financiero a un segundo país, o el apoyo presupuestario multidonante. También se conocieron diversas formas o metodologías (apoyo presupuestario general o sectorial, con tramos de desembolsos fijos y variables, etc.) y se diferenciaron de otros instrumentos del campo de la ayuda programática.

La evolución de la importancia del apoyo presupuestario general frente a otras modalidades de ayuda se muestra en el gráfico 1. Cabe señalar que, cuando se habla de apoyo presupuestario general, se está considerando únicamente un apoyo presupuestario diferente al apoyo presupuestario sectorial, cuyos fondos se dirigen a determinados sectores. Si tuviéramos también en cuenta el apoyo presupuestario sectorial, el incremento de la importancia de esta modalidad de ayuda sería todavía mayor. En 2005, cuando se celebró la Declaración de París, esta herramienta ya era reconocida y ampliamente utilizada por la comunidad internacional ya que el escenario dibujado en el panorama de la ayuda era propicio para ello. Los fondos canalizados a través del apoyo presupuestario tuvieron un crecimiento significativo hasta el año 2008, en que llegó a suponer el 8% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Para algunos casos, como por ejemplo la Comisión Europea en Cabo Verde, el apoyo presupuestario llegó a representar el 86% de su ayuda total entre 2008 y 2013. Sin embargo, con el inicio de la crisis financiera actual su importancia comenzó a disminuir con la misma rapidez con la que había aumentado.

Con respecto a las instituciones de la Unión Europea, uno de los máximos defensores del apoyo presupuestario, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2010), determinó que el apoyo presupuestario representaba el 30% del total de los Fondos Europeos de Desarrollo<sup>7</sup> entre 2001 y 2007 esperando que alcanzara el 48% en el periodo comprendido entre 2008 y 2013<sup>8</sup> (Unión Europea 2011, p. 11).

7 Siendo el 21% apoyo presupuestario general y el 9% apoyo presupuestario sectorial.

8 Siendo el 31% apoyo presupuestario general y el 17% apoyo presupuestario sectorial.



**Gráfico 1**

Evolución del apoyo presupuestario general del Comité de Ayuda al Desarrollo.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Stats, extraído el 23 de octubre de 2013.

En la primera serie del gráfico 1 se ha considerado la relación entre el apoyo presupuestario general y la ayuda sectorial localizada en los diferentes sectores (infraestructura social, infraestructura económica, sectores productivos, ayuda multisectorial y transversal). En la segunda serie se ha tenido en cuenta también la ayuda a la importación, el alivio de la deuda, la ayuda humanitaria y otras ayudas no especificadas, si bien se han dejado fuera del gráfico 1 otros flujos oficiales de ayuda, como son las transacciones oficiales a países que no tienen las condiciones de elegibilidad para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo, bien porque no son países prioritarios o porque las ayudas no están orientadas al desarrollo, o bien la cantidad de ayuda en subvenciones es menor del 25% (OCDE Stats 2013).

Como se puede observar en el citado gráfico, el apoyo presupuestario fue ganando importancia hasta alcanzar su punto máximo en 2008, momento en el que tiene inicio la primera gran crisis financiera del siglo XXI. Esta pérdida de importancia se debe a la disminución de fondos destinados al apoyo presupuestario, pero la relación negativa también se ve acentuada por el incremento de otros tipos de ayuda que, durante los años de crisis, mantuvieron su tendencia creciente, tal y como es el caso de la ayuda humanitaria.

La crisis financiera llevó a todos los países europeos de la OCDE (salvo Austria y Luxemburgo) a disminuir su presupuesto para la Ayuda Oficial al Desarrollo. Según datos de la OCDE (2013), las variaciones fueron las siguientes: Austria (+6,1%), Bélgica (-3,0%), Dinamarca (-1,8%), Finlandia (-0,4%), Francia (-1,6%), Alemania (-0,7%), Grecia (-17,0%), Irlanda (5,8%), Italia (-34,7%), Lu-



xemburgo (+9,8%), Países Bajos (-6,6%), Portugal (-13,1%), España (-49,7%), Suecia (-3,4%), Reino Unido (-2,2%). Por el contrario, la ayuda oficial al desarrollo de las instituciones europeas y organismos multilaterales aumentó en un 8%, debido al incremento de los préstamos (OCDE 2013).

### **2.3. De 2011 en adelante: los contratos de Buen Gobierno**

Con el cambio de decenio se sigue produciendo lo que podría denominarse las renovaciones de voluntades o estímulos de la ayuda. En 2011 se renovó en Busan (Corea) la importancia de la coordinación de donantes, esta vez entre Estados Unidos, Unión Europea y Japón, entre otros grandes donantes. En 2012 se presentó la Agenda para el Cambio de la mano de la Unión Europea con el objetivo de centrar la asistencia en los 48 países menos adelantados, la mayor parte países del África subsahariana. Por parte de Naciones Unidas, se presentó una nueva *agenda para el desarrollo después de 2015*, es decir, después del plazo establecido para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, materializada en el informe *El futuro que queremos para todos* (2012) de Naciones Unidas.

En este contexto de renovación de voluntades políticas la Comisión Europea estableció una serie de nuevas directrices para la gestión del apoyo presupuestario (Comisión Europea 2011). Aunque a inicios de la década todavía se hablaba de apoyo presupuestario, la Comisión Europea pasa a denominarlo según la modalidad:

- 1) contrato de Buen Gobierno cuando el país socio demuestra su compromiso con los *valores fundamentales* (derechos humanos, democracia y estado de derecho);
- 2) contrato de Reforma Sectorial, cuando existen limitaciones para utilizar el primer contrato y se destinan a sectores determinados;
- 3) contrato de Consolidación Estatal, en los que el apoyo presupuestario se presta a países frágiles de manera individualizada para asegurar las funciones vitales del Estado y apoyar su fase de transición.

En ellos aparecen nuevos elementos que considerar, a raíz de la elaboración de una consulta pública: *Libro Verde sobre el futuro del apoyo presupuestario a terceros países*. Para la Comisión, el nuevo enfoque debe fortalecer la «asociación contractual en el apoyo presupuestario de la Unión Europea y sus países socios para construir y consolidar democracias, perseguir el crecimiento económico y erradicar la pobreza». Asimismo, «debe permitir una mayor diferenciación de las operaciones de apoyo presupuestario, permitiendo a la Unión Europea responder mejor al contexto político, social y económico del país socio» (Comisión Europea 2011, p. 3).

Con los contratos de Buen Gobierno, la Comisión establece la necesidad de proteger los intereses financieros de la Unión Europea, interrumpiendo el apoyo presupuestario cuando existe un deterioro significativo de los compromisos fundamentales (democracia y derechos humanos). Además, prevé otras medidas adecuadas a cada tipo de situación, como el ajuste de la parte variable del apoyo presupuestario o la relocalización de fondos en otras modalidades de ayuda. Este hecho, unido al cambio de denominación de las operaciones,<sup>9</sup> incide en la importancia que la Unión Europea le ha dado a los derechos humanos y a la democracia, una de las cuestiones que hasta el momento no habían sido materializadas en la práctica de esta herramienta.

### 3 Elementos clave del apoyo presupuestario actual

A lo largo de la historia se han dado diversos hitos que han conformado el apoyo presupuestario tal y como lo conocemos actualmente, el apoyo financiero de un país a otro, que es canalizado a través de los sistemas nacionales y que tiene como objetivo general el desarrollo, el crecimiento económico o la lucha contra la pobreza, o bien otros objetivos más específicos según el perfil del beneficiario. El presente análisis defiende la aparición de tres aspectos esenciales que acontecieron en diferentes momentos a lo largo de las últimas décadas que definieron el apoyo presupuestario actual. En orden cronológico se debería considerar primero la puesta en valor del objetivo de la lucha contra la pobreza de los programas financiados por el apoyo presupuestario (aportación del Banco Mundial); en segundo lugar, la concepción de una nueva condicionalidad para la provisión de la ayuda (aportación de la Comisión Europea) y, como tercero, la aparición del concepto de confianza que debería regir en las relaciones entre donante y receptor (consenso entre los donantes).

#### 3.1. La lucha contra la pobreza como elemento central del apoyo presupuestario

Como se indica en apartados precedentes, el cambio de paradigma de desarrollo que se dio a inicios de la década de los noventa promovió la colocación de la lucha contra la pobreza como elemento central en las relaciones internacionales de ayuda. Este cambio de paradigma favoreció un nuevo lenguaje en las relaciones internacionales, en donde la lucha contra la pobreza adquirió una importancia mayor en el diálogo político y en la opinión pública, que hasta este momento no había existido. Los fondos para el desarrollo destinados por los organismos multilaterales en primera instancia

9 Las operaciones de apoyo presupuestario generales pasan a denominarse *Contratos de Desarrollo y Buen Gobierno* y las sectoriales *Contratos de Reforma Sectorial*.

se atuvieron a este cambio de paradigma. La Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados, lanzada en 1996, comenzó también a requerir la elaboración de un documento de planificación cuyo objetivo central fuera la lucha contra la pobreza. Estos documentos ya existían anteriormente bajo la denominación Marco de Política y eran requeridos por el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional como condición para el acceso al crédito. Según algunos autores, esta unidad se convirtió posteriormente en el Servicio Reforzado para la Reducción de la Pobreza, como fruto de una crisis de legitimidad por parte de las instituciones de Bretton Woods con respecto a los resultados conseguidos con los PAE (Colom 2003, p. 181).

En el año 2000, la comunicación sobre la «evolución de sus instrumentos de apoyo a las reformas económicas y ajustes estructurales» (Comisión Europea 2000) puso de relieve la necesidad de reforzar el protagonismo de la lucha contra la pobreza en las ayudas para los ajustes estructurales y reformas.

Posteriormente, los Acuerdos de Cotonú introdujeron en enero de 2007 una nueva cláusula al artículo 61, relativa a la financiación del desarrollo, en la que se consideraron los avances en las políticas nacionales de desarrollo o reformas como criterio de elegibilidad en el apoyo presupuestario. Este se unió a los ya existentes desde la firma de los Acuerdos en el año 2000, que se centraban en la estabilidad macroeconómica y la gestión de finanzas públicas. Finalmente, también en 2007, la Comisión colocó definitivamente la lucha contra la pobreza como el objetivo central de las operaciones de apoyo presupuestario (Comisión Europea 2007, p. 31), como motivación principal para considerarlo como criterio de elegibilidad.

Cabe señalar que, tras la consolidación de los documentos estratégicos de reducción de la pobreza desde su inicio en 1999, muchos de los países comenzaron a adoptar en sus documentos de segunda generación el término *crecimiento*. Así, la mayoría de estos documentos pasaron a denominarse *documentos estratégicos de crecimiento y reducción de la pobreza*.

### **3.2. El instrumento de la nueva condicionalidad**

En el año 2000, la Comisión Europea planteó un escenario de nueva condicionalidad que estaba llamado a caracterizar la nueva ayuda presupuestaria que hasta ese momento se había canalizado en forma de apoyo a las reformas económicas y ajustes estructurales (Comisión Europea 2000). Esta nueva condicionalidad da importancia a la estabilidad macroeconómica para apoyar el crecimiento económico y consolidar las balanzas externas e internas y tiene en cuenta el enfoque de lucha contra la pobreza y el desarrollo de relaciones regionales para el fortalecimiento de los mercados. Con anterioridad, la condicionalidad de la Comisión Europea sobre los instrumentos de

apoyo a ajustes estructurales se basaba en la implementación satisfactoria del programa de reformas de acuerdo con el parecer del Banco Mundial y del Fondo. Las estrategias de lucha contra la pobreza eran vistas como programas meramente asistencialistas, por lo que no se prestaba atención a la equidad y las repercusiones de políticas económicas en la distribución de la riqueza.

En este contexto, la Comisión propondría centrar la condicionalidad en la aplicación de los programas de reformas económicas, limitando al máximo las condicionalidades adicionales específicas. El tamaño de ayudas adicionales estaría determinado por los resultados conseguidos bajo las reformas, los cuales vendrían reflejados a través de una serie limitada de indicadores que ponían de relieve los progresos en las políticas, así como la calidad en su gestión presupuestaria. La Comisión denominaría estos apoyos como *segunda generación de reformas*, cuya visión y metodología permanecería fuertemente anclada en la práctica del apoyo presupuestario por parte de la comunidad de donantes en la década de 2000-2010.

Concretamente, sería en los Acuerdos de Cotonou (2000 y 2007) en donde se formalizarían las precondiciones para poder acceder al apoyo presupuestario por parte de los países del grupo de Asia, Caribe y Pacífico. Según el artículo sobre la naturaleza de financiación del desarrollo (art. 61), se concedería apoyo presupuestario directo o sectorial siempre que la gestión del gasto público fuera suficientemente transparente, fiable y eficaz; existieran políticas macroeconómicas o sectoriales bien definidas, establecidas por el propio país y aprobadas por sus principales proveedores de fondos, y contara con un sistema de contratación pública abierto y transparente (Comunidad Europea 2000, art. 61.2). El artículo 67, además, se refería a la estrategia Nacional de Desarrollo o Política de Reformas (Comunidad Europea 2000, art. 67).

Los Acuerdos de Cotonú hacen referencia al apoyo a las reformas macroeconómicas y sectoriales, pero no hacen referencia explícita a los programas de desarrollo nacionales o políticas para la reducción de la pobreza. No obstante, la Comisión interpreta que esta es una condición que se requiere dada la naturaleza de este apoyo (Comisión Europea 2007, p. 31) y coloca a dichas estrategias en el centro de la ayuda ya que, según esta, «las operaciones de apoyo presupuestario general tienen como objetivo central el apoyo a la implementación de las políticas de desarrollo o de reformas nacionales». Con ello, la Comisión Europea llevó a la práctica tres criterios concretos que se centraban en la existencia o puesta en marcha de:

- 1) una política y estrategia nacional bien definida,
- 2) una política macroeconómica orientada a la estabilidad,
- 3) un programa creíble y relevante para mejorar la gestión pública financiera (Comisión Europea 2007, p. 32).

A estos tres criterios *sine qua non*, ampliamente utilizados entre 2000 y 2010, se une un cuarto propuesto por la Comisión Euro-

pea en 2011, que refuerza la transparencia presupuestaria a través de «la disponibilidad de la información presupuestaria [...], en donde los países receptores deben mostrar mejoras en la provisión de información relevante para el público».

No obstante, la Comisión defiende una interpretación abierta o flexible de estos criterios de elegibilidad, entendiendo que no existen límites concretos. Debe cumplirse un nivel mínimo en estas condiciones, y el factor clave para decidir si se han alcanzado los criterios de elegibilidad «es la dirección y magnitud del cambio en relación con la calidad inicial» de las políticas referidas a los tres criterios o, dicho de otra forma, en el rendimiento observado de las políticas (Comisión Europea 2007, p. 31). Así, en ocasiones se considera que el apoyo presupuestario queda ligado a estas condicionalidades enfocadas hacia prioridades macroeconómicas, mientras que el seguimiento de políticas sociales, como el de salud, suele pasarse por alto (Fernandes *et al.* 2013).

En lo concerniente a las agencias bilaterales, conviene indicar que estas han establecido sus propios criterios de elegibilidad. Por ejemplo, Reino Unido se refiere a unas circunstancias apropiadas bajo las cuales se ha de proveer de apoyo presupuestario: enfoque *pro-poor* del presupuesto del Estado, el compromiso de poner en marcha sistemas confiables administrativos, financieros y técnicos para la reducción de la pobreza a través de la asignación de recursos y la justificación de los motivos por los que se considera que el apoyo presupuestario sería la forma de ayuda más efectiva (DFID 2004, p. 4). Ello fomenta la selectividad sobre los países hacia los que dirigen la ayuda, que defendían las teorías de Burnside y Dollar (2000, p. 20). Se pueden establecer, por ejemplo, determinados estándares mínimos en gobernanza democrática, ya que es más probable que la ayuda sea más eficaz en contextos democráticos, o también condicionalidades políticas que promuevan las reformas democráticas, pero siempre teniendo en cuenta que una selectividad muy acusada podría excluir a muchos países beneficiarios del apoyo presupuestario, lo cual podría no ser deseable (Faust *et al.* 2012, p. 4). Por otro lado, muchos donantes establecen condicionalidades políticas en favor de las reformas democráticas, lo que consideran que debe estar incluido en el diálogo político. El hecho de que existan diferentes expectativas con respecto al apoyo presupuestario mina las potencialidades de este tipo de ayuda para alcanzar una completa armonización, alineación y respeto a la apropiación (Molenaers 2012, p. 804).

### **3.3. El apoyo presupuestario basado en las relaciones de confianza**

El tercer elemento que contribuye a definir la ayuda presupuestaria en el nuevo contexto que se ha descrito en los epígrafes anteriores son las relaciones de confianza. Habida cuenta de la intensi-

dad con la que se presenta el diálogo político en esta herramienta, el apoyo presupuestario en sí mismo simboliza una relación de confianza hacia el beneficiario y hacia sus políticas siendo su implicación más importante (Molenaers 2012, p. 794). Esta postura puede entenderse como un comportamiento o una actitud, en este caso por parte del donante, ante el riesgo posible de invertir en sistemas nacionales (Knack y Eubank 2009; Knack 2013). Es más, en un contexto en donde la rendición de cuentas adquiere cada vez más relevancia, las relaciones de confianza se consideran un término necesario, ante el reconocimiento de que el seguimiento de esta ayuda es complejo y ante la debilidad de los sistemas de seguimiento y la evaluación sobre los documentos estratégicos de desarrollo (Holvoet y Renard 2007, p. 77).

Particularmente Mosley y Abrar (2005, 2006) introdujeron la confianza como variable en sus modelos. Concluyeron que la misma era fundamental en el cumplimiento de condiciones en el apoyo presupuestario, y que altos niveles de confianza promueven la estabilidad de la ayuda y resultados positivos en la lucha contra la pobreza. De Renzio y Angemi (2012, p. 177) consideraron que la capacidad de los donantes para el uso de modalidades de ayuda tales como el apoyo presupuestario dependía en gran medida de su nivel de confianza en los sistemas locales de gestión presupuestaria. Y sin embargo, para los autores, la evidencia mostró que en la mayor parte de los casos los sistemas permanecían por debajo de los estándares satisfactorios. La confianza también se ha considerado esencial para el apoyo presupuestario en la construcción de las relaciones, del diálogo y de la negociación entre donantes y receptores en determinados países (Binkert y Sulemane 2006), o está también presente en la política de algunos donantes (Brouwer 2006).

En todo caso es importante diferenciar entre la confianza (*trust*) que se deposita en el receptor sobre su voluntad de idear políticas para eliminar la pobreza entre otros, idea sugerida por Mosley y Abrar (2006), de la *confiabilidad* (*reliability*) de los sistemas nacionales. Es decir, la confianza es un concepto con una elevada carga de significación política, y la confiabilidad corresponde a una dimensión más técnica de esta ayuda (Wood y Colombo 2013, p. 55). Podemos entender esta última como la capacidad que tienen los sistemas nacionales de soportar el riesgo asumido por los donantes para invertir en dichos sistemas y, a diferencia de la confianza, no puede darse *a priori*. El papel del donante, en tanto que agente implicado en el principio de rendición de cuentas y responsabilidad mutua para la eficacia de la ayuda, contribuye al refuerzo de dichos sistemas al utilizarlos a través del apoyo presupuestario. Es decir, la confianza no puede ser el único elemento que tener en cuenta en este proceso ya que esta variable por sí misma no hace que la ayuda sea más eficaz sin tener en cuenta otros factores; las *relaciones basadas en la confiabilidad*, por otro lado, garantizan al menos la



regularidad y la previsibilidad del funcionamiento de los sistemas nacionales, de modo que son, por tanto, más beneficiosas para este tipo de ayuda.

La eficacia del apoyo presupuestario, así como sus vulnerabilidades, han sido ampliamente analizadas en la literatura académica (IDD & Associates 2006, 2007; Carter y Lister 2007; Álvarez 2010; Dom y Gordon 2011; Faust *et al.* 2011; Tassara 2012). En este sentido, como indica Tassara (2012, p. 69), esta modalidad ha sido objeto de evaluaciones que han confirmado su eficacia, sobre todo en lo referente al mejoramiento de la eficiencia y la calidad de la ayuda (en particular, gracias a sus efectos directos e indirectos sobre la coherencia, el alineamiento y la armonización de la misma), al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones oficiales receptoras, así como sobre el refuerzo de la responsabilidad por parte de las mismas en la rendición de cuentas. Sin embargo, como señala el autor, hasta el momento no ha sido posible medir de forma clara el impacto del apoyo presupuestario sobre la reducción de la pobreza y la consolidación de la democracia en los países receptores. A este respecto, como indica el citado autor, parece que el impacto sobre la pobreza depende fundamentalmente de la calidad de la estrategia (nacional o sectorial) a la que da apoyo y, en todo caso, sus efectos se centran en el acceso a los servicios y no en el aumento del ingreso o el empoderamiento de los pobres (IDD & Associates 2006).

Por otro lado, el apoyo presupuestario presenta como vulnerabilidad principal la corrupción, además de la mala gestión pública por parte de los Gobiernos receptores. Sin embargo, como indican Carter y Lister (2007), no hay pruebas claras que indiquen que, en la práctica, la corrupción afecta a los fondos de apoyo presupuestario más que a otros tipos de ayuda. Además, la medición de la corrupción ofrece enormes dificultades, teniendo que recurrirse normalmente en su valoración a la estimación subjetiva a través de las percepciones de los individuos. Además, como indican los autores, las mismas modalidades de ayuda afectan al entorno de la corrupción; por ejemplo, una gran cantidad de procedimientos de los donantes por fuera de los sistemas de Gobierno podría complicar y minar el papel de las instituciones nacionales de contralor, así como la ayuda condicionada podría generar un medio no competitivo de contrataciones.

Otros problemas y posibles riesgos identificados en su utilización se asocian, en particular, a la falta de claridad o de consenso en torno al camino que se debe seguir en relación con la gestión política de los recursos (particularmente, por parte de los «Estados frágiles»), el papel del diálogo político y de la condicionalidad, la programación y la coherencia con los demás instrumentos utilizados, la relación con los resultados, la mejor definición de los criterios de responsabilidad o el refuerzo de la evaluación de los riesgos (Tassara 2012, 69).

## 4 Conclusiones

El apoyo presupuestario, entendiéndolo en su sentido más amplio con sus diversas modalidades y denominaciones, es una herramienta de ayuda con una larga trayectoria en el panorama de las relaciones internacionales. A lo largo de dicha trayectoria la ayuda a los presupuestos nacionales, es decir, la ayuda no dirigida a programas y proyectos específicos, ha tenido diferentes objetivos y ha reflejado intereses de diversa índole, tanto económicos como políticos, por parte de los donantes: desde la década de los cincuenta con el apoyo de las metrópolis a sus colonias antes y después de la descolonización hasta los contratos de Buen Gobierno utilizados hoy por la Comisión Europea, pasando por las diferentes herramientas de financiación diseñadas por los organismos multilaterales para cada grupo de países de acuerdo con un determinado perfil.

En este documento se realiza un análisis histórico de los orígenes del apoyo presupuestario, tal y como las agencias donantes lo han entendido en la última década. En él se defiende la aparición de tres aspectos esenciales que sirvieron para enmarcar el apoyo presupuestario dentro del nuevo paradigma de desarrollo que se dio en los años noventa: 1) la puesta en valor del objetivo de la lucha contra la pobreza; 2) la concepción de una nueva condicionalidad para la provisión de la ayuda, y 3) la entrada en escena de las relaciones de confianza que deberían regir en las relaciones entre donante y receptor.

En este sentido, el llamado cambio de paradigma de desarrollo que tuvo lugar en los años noventa y que se materializó en el modelo propuesto por el Marco Integral de Desarrollo favoreció el cambio de perspectiva sobre la pobreza, que pasó de ser estrictamente económica a ser de carácter multidimensional. Ello permitió un cambio profundo en el tratamiento de la pobreza que dura hasta nuestros días. Pero este nuevo modelo también implicó otros avances que fueron ampliamente cuestionados en aquel momento y cuyos debates quedaron abiertos, tales como la apropiación real de las políticas por parte del beneficiario, ya que la implicación de los organismos multilaterales en el diseño de esas políticas implicaba un determinado grado de condicionalidad.

Precisamente la condicionalidad es el otro elemento al que nos hemos referido. La propuesta de la Comisión para cambiar el tratamiento de la condicionalidad de las ayudas fue un paso necesario para definir el apoyo presupuestario de principios de siglo. En efecto, numerosos autores evidenciaron la ineficacia de la condicionalidad en las ayudas presupuestarias, tanto para promover el progreso económico como para el cambio de políticas en los Gobiernos. Apoyados por esta literatura y por la evidencia empírica, se puede concluir que la condicionalidad de las ayudas ha tenido poco impac-

to sobre los resultados obtenidos. Así, ese cambio de enfoque sobre la condicionalidad que se operó principalmente en el seno de la Comisión Europea encerró una nueva forma de diálogo con los beneficiarios que pretendió mejorar la eficacia de la ayuda y disminuir una condicionalidad que, de hecho, existía en los Acuerdos de Cotonú pero que era y es interpretada a menudo de forma laxa por los donantes, al existir otros elementos esenciales que se debaten actualmente, tales como el respeto por los derechos humanos o las libertades civiles y democráticas.

Por último, identificamos la puesta en valor de las relaciones de confianza como tercer elemento que contribuyó a definir el apoyo presupuestario, lo que encierra una implicación política importante. En cualquier caso se defiende la necesidad de cambiar esas relaciones de confianza (*trust*) por relaciones basadas en la confiabilidad de los sistemas nacionales (*reliability*). Dicha confiabilidad es necesaria porque se asume que el donante debe cumplir con el principio de rendición mutua de cuentas sobre la eficacia de la ayuda, lo que implica responsabilidad mutua sobre la efectividad de los fondos de la ayuda. Y esta responsabilidad debería ejercerse haciendo un seguimiento de los sistemas nacionales que favorezcan su transparencia. Por tanto, las relaciones de confianza deben limitarse a una dimensión estrictamente política, siendo las relaciones basadas en la confiabilidad el soporte técnico necesario para que la ayuda sea más eficaz. La confianza no puede ser el único elemento que se debe tener en cuenta en este proceso ya que esta variable por sí misma no hace que la ayuda sea más eficaz sin tener en cuenta otros factores.

La eficacia del apoyo presupuestario, así como sus vulnerabilidades, han sido ampliamente analizadas en la literatura académica. Sin embargo, hasta el momento no ha sido posible medir de forma clara el impacto del apoyo presupuestario sobre la reducción de la pobreza y la consolidación de la democracia en los países receptores. Por otro lado, el apoyo presupuestario presenta como vulnerabilidad principal la corrupción, además de la mala gestión pública por parte de los Gobiernos receptores.

## 5 Bibliografía

- ÁLVAREZ R (2010). El apoyo presupuestario en la cooperación al desarrollo europeo: Una falsa panacea. Policy Brief 30:1-5.
- BANCO MUNDIAL (1981). Accelerated development in sub-Saharan Africa: an agenda for action. Edición inglesa. Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1994). Adjustment in Africa: reforms, results, and the road ahead. Edición inglesa. Oxford University Press para el Banco Mundial. ISSN 1020-0851.

- BANCO MUNDIAL (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press for the World Bank. Washington DC.
- BANCO MUNDIAL (2001). *The Role of Government in Strengthening Country Ownership of the Development Agenda*. Roundtable of Senior African Government Officials, Accra, Ghana, June 18-20. Institute for Economic Affairs, Ghana and CDF Secretariat.
- BANCO MUNDIAL (2003). *Toward Country-led Development. A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. The World Bank.
- BINKERT G, SULEMANE J (2006). Budget Support in Mozambique. En: Koeberle *et al.* (eds). *Budget Support as More Effective Aid?* The World Bank, pp. 371-374.
- BIRD G (1999). The Political Economy of Foreign Aid: Fatigue or Regeneration? *International Review of Economics and Business* 2(2):1-24.
- BLAKE R (2000). The World Bank's Draft Comprehensive Development Framework and the Micro-Paradigm of Law and Development. *Yale Human Rights and Development* 3:159-189.
- BOSSUAT G (2003). French Development Aid and Co-operation under de Gaulle. *Contemporary European History* 12(4):431-456.
- BROUWER M (2006). The Netherlands: Country Selectivity and Aid Modality Choices. En: Koeberle *et al.* (eds.). *Budget Support as More Effective Aid?* The World Bank, pp. 447-449.
- BURNSIDE C, DOLLAR D (2000). Aid, Policies and Growth. *The American Economic Review* 90(4):847-868.
- BURNSIDE C, DOLLAR D (2004). Aid, Policies and Growth: Reply. *The American Economic Review* 94(3):781-784.
- CARTER R, LISTER S (2007). Apoyo presupuestario: tan bueno como la estrategia que financie. El perfil social del desarrollo: Situación y perspectivas de la lucha contra la pobreza mundial. V Informe Anual de la Plataforma 2015 y Más. Icaria, Madrid.
- COLLIER P, DOLLAR D (2002). Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review* 46:1475-1500.
- COLOM (2003). ¿El retorno de los elefantes blancos? África, deuda, y pobreza. *Revista de Economía Crítica* 1:175-187.
- COMISIÓN EUROPEA (2000). Community support for economic reform programmes and structural adjustment: review and prospects. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2000) n.º 0058 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2005). European Commission Budget Support: an innovative approach to conditionality. Direction General of Development. European Commission.
- COMISIÓN EUROPEA (2005b). El Consenso Europeo de Desarrollo. Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea. N.º 2006/C 46/01.
- COMISIÓN EUROPEA (2007). Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support. Guidelines n.º 1. EuropeAid. European Commission.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países. Libro Verde de la Comisión Europea al Parlamento europeo, el comité económico y social y el comité de las regiones. COM (2010) n.º 586 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2011). The future approach to EU budget support to third countries. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento europeo, el comité económico y social y el comité de las regiones.
- COMUNIDAD EUROPEA (2000). Acuerdos de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, firmados el 23 de junio en Cotonú. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. L. 317.
- COMUNIDAD EUROPEA, PAÍSES MIEMBROS Y PAÍSES ACP (2000). Acuerdo de Cotonú. Acuerdos de Asociación n.º 2000/483/CE.
- DE RENZIO P, ANGEMI D (2012). Comrades or culprits? Donor engagement and budget transparency in aid-dependent countries. *Public Administration Development* 32:167-180.

- DOM C, GORDON A (2011). Budget Support in Fragile Situations. Oxfam Discussion Papers, Oxford.
- DUBOIS A (2000). Fatiga de la Cooperación. En: Pérez de Armiño, K. (ed.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional-Icaria, Barcelona.
- FAUST J, KOCH S, LEIDERER S (2011). Multi-Donor Budget Support: Only Halfway to Effective Coordination. German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berlín. Briefing Papers 8/2011.
- FAUST J, KOCH S, MOLENAERS N, TAVAKOLI H, VANHEUKELOM J (2012). The future of EU budget support: political conditions, differentiation and Coordination. European Think-Tanks Group.
- FERNANDES A, XU K, JAMES C, SAKSENA P, VAN DE MAELE N, CARRIN G, EVANS D (2013). General Budget Support: has it benefited the health sector? *Health Economics* 22:1440-1451.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012a). Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Ficha técnica del FMI. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>.
- FUCHS A, DREHER A, NUNNENKAMP P (2014). Determinants of Donor Generosity: A Survey of the Aid Budget Literature. *World Development* 56:172-199.
- GORE C (2000). The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development* Vol. 28(5):789-804.
- HOLVOET N, RENARD R (2007). Monitoring and evaluation under the PRSP: Solid rock or quicksand? *Evaluation and Program Planning* 30:66-81.
- HUTCHINSON E (1964). American Aid to Africa. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 354:65-74.
- IDD & ASSOCIATES (2006). Evaluation of General Budget Support. Synthesis Report. Glasgow: International Development Department (IDD) & Department for International Development (DFID).
- IDD & ASSOCIATES (2007). Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Briefing Paper: Policy Questions and Answers. Marzo. DFID, Glasgow. Adapted from OECD DAC (2005). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery: Volume 2 – Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Finance Management.
- KNACK S (2013). Aid and donor trust in recipient country systems. *Journal of Development Economics* 101:316-329.
- KNACK S, EUBANK (2009). Aid and Trust in Country Systems. World Bank Policy Research Working Paper. Human Development and Public Services Team.
- LINN J (2004). Interview in Oral History Program. The World Bank Group Archives. Transcription by Becker, W.
- MOLENAERS N (2012). The Great Divided? Donor perceptions of budget support, eligibility and policy dialogue. *Third World Quarterly* 33(5):791-806.
- MOSLEY P (1987). Overseas Aid: Its defence and Reform. Wheatsheaf, Brighton.
- MOSLEY P, ABRAR S (2005). Budget support, conditionality and poverty. *Sheffield Economic Research Paper Series*, n.º 2005012.
- MOSLEY P, ABRAR S (2006). Trust, conditionality and aid effectiveness. En: Koeberle *et al.* Budget Support as More Effective Aid?, pp. 311-332.
- MURIEL MV (2000). Efectos económicos de la intervención del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en África subsahariana. *Revista de Economía Mundial* 3:197-219.
- NIETO JA (2005). Organización económica internacional y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial. Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- OWUSU F (2003). Pragmatism and the Gradual Shift from Dependency to Neoliberalism: The World Bank, African Leaders and Development Policy in Africa. *World Development* 31(10):1655-1672.
- PENDER J (2001). From «Structural Adjustment» to «Comprehensive Development Framework»: conditionality transformed? *Third World Quarterly* 22(3):397-411.
- PNUD (1990). Informe del Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Edición española.
- REID E (1966). The Crisis in Foreign Aid. *The World Today* 22(8):315-325.

- REUSS H (1961). The United States Foreign Aid Program: An Appraisal. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 336:23-29.
- RHENALS M, MARTÍNEZ LE (2009). La ayuda internacional al desarrollo: retórica y realidad. *Perfil de Coyuntura Económica* 14:9-50.
- SINGER HW (1965). External Aid: For Plans or Projects? *The Economic Journal* 75:539-545.
- STIGLITZ JE (1998). Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes. En: John H. Dunning (ed.). *Making Globalization Good: The Moral Challenges of Global Capitalism*. Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 76-107.
- STIGLITZ JE (2002). Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. *Review of Development Economics* 6(2):163-182.
- TASSARA C (2012). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas. En: Jairo Agudelo T. (ed.). *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID), Cartagena, pp. 15-81.
- UNCETA K (2003). El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo. *Revista de Economía Crítica* 1:189-200.
- UNIÓN EUROPEA (2011). La gestion, par la Commission de l'appui budgétaire général, dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie. Rapport spécial n.º 11.
- WOOD M, COLOMBO E (2013). Hacia la responsabilidad de los donantes en el seguimiento del apoyo presupuestario: consideraciones políticas y técnicas. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 2(1):46-70.
- ZABALO P (2000). Programas de Ajuste Estructural. En Pérez de Armiño, K. (ed.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional-Icaria, Barcelona.





# Límites del marco lógico y deficiencias de la evaluación tradicional de la cooperación al desarrollo para medir impacto

## Limits of the logic framework and deficiencies of the traditional evaluation in cooperation for development to asses impact

**Premio Cátedra de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Zaragoza al mejor artículo presentado al II Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo 2014**

**María José VÁZQUEZ-**

**DE FRANCISCO**

mjvazquez@uloyola.es

Fundación ETEA para

el Desarrollo y la Cooperación.

Universidad Loyola Andalucía

Principal contact for editorial

correspondence

**Mercedes TORRES-JIMÉNEZ**

Universidad Loyola Andalucía

**Pedro CALDENTEY-DEL POZO**

Fundación ETEA para

el Desarrollo y la Cooperación.

Universidad Loyola Andalucía

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. Hipótesis, método y marco teórico de la investigación**
  - 2.1. Hipótesis y metodología de investigación**
  - 2.2. La evaluación tradicional y la evaluación de impacto de la cooperación al desarrollo**
  - 2.3. El marco lógico, el enfoque de marco lógico y la gestión del ciclo del proyecto: límites y deficiencias**
- 3. Resultados y discusión del estudio**
  - 3.1. Influencia de los límites asociados a la propia naturaleza del marco lógico sobre una futura evaluación de impacto**
  - 3.2. Influencia de los límites asociados al uso del marco lógico sobre una futura evaluación de impacto**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

# Límites del marco lógico y deficiencias de la evaluación tradicional de la cooperación al desarrollo para medir impacto

## Limits of the logic framework and deficiencies of the traditional evaluation in cooperation for development to assess impact

**Premio Cátedra de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Zaragoza al mejor artículo presentado al II Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo 2014**

**María José VÁZQUEZ-**

**DE FRANCISCO**

mjvazquez@uloyola.es

Fundación ETEA para

el Desarrollo y la Cooperación.

Universidad Loyola Andalucía

Principal contact for editorial

correspondence

**Mercedes TORRES-JIMÉNEZ**

Universidad Loyola Andalucía

**Pedro CALDENTHEY-DEL POZO**

Fundación ETEA para

el Desarrollo y la Cooperación.

Universidad Loyola Andalucía

### Resumen

De los criterios tradicionalmente utilizados para evaluar la cooperación al desarrollo, por razones relacionadas con costes, metodologías, tiempos y dificultad para atribuir efectos, la medición del impacto es el eslabón más débil de este ejercicio, necesario en términos técnicos y morales, especialmente para quienes reciben la ayuda.

El uso del marco lógico como instrumento de gestión de la ayuda ha eludido la medición del impacto, síntoma revelador de su ineficacia. Son precisamente los compromisos internacionales sobre eficacia de la ayuda los que evidencian las limitaciones de las prácticas habituales de evaluación.

Este artículo mostrará una reflexión sobre tales limitaciones a partir de una sistematización de la literatura académica, y planteará una revisión conceptual de los indicadores de medición del impacto.

**Palabras clave:** cooperación, evaluación, impacto, eficacia.

### Abstract

Measuring impact has traditionally been the weakest step in the traditional evaluation of aid, because of its costs, methodologies, time and difficulties in attributing effects. But this exercise is necessary both in technical and moral terms, especially for those benefitting from the aid.

The use of a logical framework as the most accepted tool for aid management has not helped in impact measuring, which is a revealing reflection of aid effectiveness. It is precisely those international commitments for aid effectiveness that highlight the limitations of traditional evaluation practices.

This paper intends to reflect upon those limits through a systematic academic review, and will propose a conceptual revision of impact evaluation indicators.

**Keywords:** cooperation, impact, effectiveness, evaluation.

# 1 Introducción

A punto de alcanzarse el año meta fijado por la agenda internacional que rige los designios del desarrollo en los albores del siglo XXI, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el interés de los agentes de la cooperación por conocer los impactos reales de esa inversión (en términos *contables* es preferible considerarla así) va más allá de la mera medición de los indicadores concretos que se fijaron en la citada agenda, considerados por muchos como un reduccionismo o simplificación de la compleja realidad del mundo en desarrollo (Ramalingam 2013,<sup>1</sup> Jones 2013a,<sup>2</sup> 2013b, Williams 2010<sup>3</sup>).

La relevancia de este tema, además de su oportunidad, por el momento idóneo en que se produce, cuando se está debatiendo el contenido de la próxima agenda del desarrollo, la *Agenda post 2015*, y midiendo lo realizado hasta el momento, la encontramos en la necesidad moral de conocer si lo que se está haciendo, supuestamente en pro del desarrollo humano, realmente sirve o no para esa finalidad.

La utilización del marco lógico como herramienta principal de planificación, gestión, seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación al desarrollo, ha tenido y tiene una influencia definitiva en la dificultad y limitación para realizar evaluaciones de impacto.

La bibliografía que ha dedicado esfuerzos a analizar el marco lógico es abundante y relativamente reciente (más numerosa desde los años 80 y 90); en ella encontramos además numerosas guías metodológicas que publican las agencias de cooperación o las ONGD. Pero no es tan numerosa aquella que enfoca el análisis hacia la valoración del efecto que su propio uso provoca en la escasa práctica de la medición de impacto. Por esa razón nos planteamos analizar este problema como una de las raíces de la casi total ausencia de este tipo de evaluaciones, aunque debemos decir que empiezan a extenderse en los últimos años, por los motivos que más adelante se mencionan.

La presente comunicación se inscribe en el contexto de la realización de una tesis doctoral acerca del impacto de la ayuda al desarrollo. En ella se revisarán las metodologías para medir los resultados o impactos de la ayuda, focalizando los esfuerzos en el análisis de la cooperación universitaria al desarrollo. Sin embargo, hemos considerado importante estudiar la que podría ser una de las principales fuentes de problemas y dificultades para realizar evaluaciones de impacto: la propia formulación y planificación de los proyectos y la principal herramienta utilizada para ello, el marco lógico.

- 1 Ramalingam, B. (2013).
- 2 Jones, H. (2013).
- 3 Williams, B. (2010), en Fujita (2010).

En el marco de esta investigación, se ha realizado una revisión bibliográfica para construir el marco teórico sobre el enfoque de marco lógico y su evolución, así como acerca de la evaluación de impacto de la cooperación al desarrollo. Tanto la hipótesis, como el método y el marco teórico de la investigación, se presentan en el apartado 2.

Lo descubierto a través de la revisión bibliográfica se ha aplicado, además, al análisis de un total de 51 informes de evaluación realizados por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación para el Ayuntamiento de Córdoba, entre los años 2000 y 2009. Sus resultados se presentan en el apartado 3.

Para finalizar, y cerrando el artículo, en el apartado 4 se presentan las principales reflexiones y conclusiones que se derivan de este estudio.

## **2 Hipótesis, método y marco teórico de la investigación**

### **2.1. Hipótesis y metodología de investigación**

Como ya se ha apuntado en la introducción a este artículo, consideramos que una de las fuentes de problemas y obstáculos para realizar evaluaciones de impacto de la cooperación al desarrollo se encuentra en el origen de las intervenciones, es decir, en la propia planificación de los proyectos, debido en buena parte a la utilización de una herramienta que es recurrentemente usada pero que consideramos poco adecuada para este tipo de intervenciones: el marco lógico.

Por tanto, la hipótesis de este trabajo es que la herramienta del marco lógico no es adecuada, porque dificulta la posterior realización de evaluaciones de impacto, no solo por su mal uso, sino también por su propia naturaleza.

La metodología de trabajo utilizada ha consistido en:

- a) una revisión de la bibliografía académica principal que ha tratado acerca del marco lógico como herramienta de planificación y gestión de la cooperación al desarrollo, así como su vinculación con la evaluación de impacto de esta;
- b) el contraste de la problemática mencionada por los autores más importantes en lo que respecta al marco lógico y la gestión del ciclo del proyecto, así como la evaluación tradicional y la evaluación de impacto, con el contenido de 51 informes de evaluación realizados por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación entre los años 2000 y 2009, financiados por el Ayuntamiento de Córdoba a través

de su convocatoria de subvenciones a proyectos de cooperación al desarrollo, ejecutados por organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas y multilaterales. Para ello se ha construido una base de datos con información cuantitativa y cualitativa acerca de aspectos que hemos considerado relevantes para nuestro objeto de estudio, entre otros, la formulación de los objetivos general y específico, los resultados formulados y ejecutados, que se han revisado en las evaluaciones, y los indicadores utilizados en la formulación y en la evaluación.

## 2.2. La evaluación tradicional y la evaluación de impacto de la cooperación al desarrollo

La práctica de la evaluación tradicional en el ámbito de la cooperación al desarrollo se extendió durante la última década del siglo xx, acompañada del incremento del número de intervenciones en esta materia, el incremento de fondos destinados a ella, y de la mano de la definición de guías metodológicas como la elaborada por la agencia de cooperación noruega, NORAD,<sup>4</sup> o ETEA.<sup>5</sup> Según esta metodología, que sigue siendo la que más frecuentemente se practica para proyectos y programas ejecutados por agencias de cooperación y por organizaciones no gubernamentales de desarrollo, las evaluaciones deben realizarse conforme a cinco criterios, a saber: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad. Además, se han ido incorporando algunos otros criterios complementarios a los anteriores, a partir de los discursos sobre eficacia de la ayuda, como son coherencia, coordinación, complementariedad, alineamiento y armonización. Como se puede observar, ya en estos criterios se incluye el de impacto, si bien los análisis que habitualmente se han realizado para extraer conclusiones sobre este aspecto son, en general, livianos y carentes del contenido real que se le supone. También el criterio de eficacia en la evaluación tradicional es un elemento interesante para la evaluación del impacto, puesto que con este se pretende confirmar si los objetivos y resultados esperados se han cumplido conforme a lo previsto en la planificación del proyecto.

Sin embargo, en la primera década del siglo xxi, fundamentalmente, a partir del año 2008, se ha producido un auge de las evaluaciones de impacto, coincidiendo con el inicio de la crisis económico-financiera y con la disminución de los fondos disponibles para la ayuda al desarrollo.

En este fenómeno ha tenido también no poca importancia el discurso de la *eficacia de la ayuda*, que emana de la Declaración de París,<sup>6</sup> donde se hace especial énfasis en la gestión por resultados, la rendición de cuentas y la mutua responsabilidad. La agenda de la eficacia nace del cuestionamiento sobre los beneficios de varias décadas de cooperación internacional al desarrollo y asume dos prin-

4 NORAD (1990).

5 ETEA (2001, 2003).

6 OCDE (2008).



cipios de fondo que explicarían las dificultades que la cooperación tiene para asegurar impactos positivos. Por una parte, la falta de protagonismo de los países receptores de la ayuda al definir los objetivos y contenidos de la cooperación, y por otra parte, la falta de coordinación entre las propias intervenciones de la cooperación internacional y de estas con las políticas nacionales de desarrollo de los receptores.

En este entorno, existe un importante debate en torno a la evaluación de impacto de la ayuda al desarrollo, pues suscita desacuerdos no solo en su propia definición, sino en los métodos y estándares para llevarlas a cabo, y en la verdadera utilidad que se le puede atribuir. Incluso algunos autores plantean dudas sobre su sentido «ético», dependiendo de la metodología que se utilice.<sup>7</sup> Aun así, existe un consenso generalizado alrededor de la necesidad de evaluar el impacto de la ayuda ya prestada.

Existen varias definiciones de impacto y de evaluación de impacto, desarrolladas por financiadores de la ayuda al desarrollo, *think tanks* e institutos de investigación. La más extendida y aceptada es la realizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aunque existen otras definiciones que van ocupando un lugar importante en la literatura relacionada con el tema, como la aportada por *3ie*.<sup>8</sup>

Entre las *definiciones* más extendidas se encuentran las siguientes:

- Según el CAD, determinación de los efectos buscados y no buscados, positivos y negativos, a corto y a largo plazo, no solo sobre la población objetivo, sino sobre la sociedad o comunidad en su conjunto.
- Según Alonso (2012), comprobación de la relación de causalidad entre la intervención y el impacto una vez que se dejan de lado las consecuencias provocadas por otras acciones, ya sean intrínsecas a la población analizada o provocadas por una política ajena a la intervención que se evalúa.
- Según Gertler (2011), aquella que pretende establecer de forma nítida las relaciones de causalidad asociadas a la intervención, de modo que pueda determinarse hasta qué punto los cambios en las condiciones de vida de la población pueden ser atribuidos a los efectos del proyecto, programa o política en cuestión.
- Según *3ie*, impacto es el resultado de la siguiente relación:  $I = Y_1 - Y_0$ , siendo  $Y_0$  la situación alcanzada por los indicadores de desarrollo cuando no se ha producido ninguna intervención e  $Y_1$  la situación alcanzada por los indicadores de desarrollo cuando sí se ha realizado una intervención.

7 Alonso, J.A. (2012).

8 *3ie International Initiative for Impact Evaluation* financia la realización de evaluaciones de impacto y revisiones sistemáticas que generen evidencias sobre qué funciona en programas de desarrollo y por qué.

Por tanto, el principal objetivo de una evaluación de impacto es determinar los efectos de una intervención. Pero en nuestra opinión, y compartiendo la visión de Stern y el DFID<sup>9</sup> (Department for International Development, cooperación oficial británica), la evaluación de impacto no debe quedar ahí. También es importante inferir y entender las causas particulares de los cambios producidos.<sup>10</sup>

Como se puede observar, cada definición implica una visión (y por ende, un *lugar hermenéutico* de la institución) de la evaluación de impacto, unas más holísticas e incluyentes de todos los efectos posibles, frecuentemente encaminadas a la comprensión de los procesos y al aprendizaje, con las que nos alineamos, y otras que focalizan su atención en el método y la relación causal pura, orientadas normalmente a medición de resultados y la rendición de cuentas.

En cuanto a los *métodos* para la evaluación de impacto, los investigadores han definido una amplia variedad de metodologías que se pueden categorizar en los siguientes grupos: experimentales, cuasi experimentales y no experimentales.

Stern<sup>11</sup> propone una clasificación de las metodologías de evaluación de impacto en cuatro categorías principales:

1. *Regularity frameworks*: en las que se contabilizan las frecuencias y correlación entre causas y efectos (métodos estadísticos).
2. *Counterfactual frameworks*: con presencia de grupos de control, entre los que se observan diferencias de comportamiento con y sin intervención de desarrollo (métodos experimentales o cuasi experimentales).
3. *Multiple causation*: en las que se despeja la combinación de causas que llevan a un efecto (métodos configuracionales).
4. *Generative causation*: en las que se identifican los mecanismos que provocan determinados efectos (evaluación basada en la teoría, evaluación realista o naturalista, estudios de caso).

Se puede decir que no existe un patrón ideal en las metodologías para la realización de evaluaciones de impacto. Es más, si existe un consenso sobre algo en este tema, es que no hay consenso sobre cuál es la mejor metodología, y que la elección de una u otra dependerá de cada situación concreta que se pretenda evaluar. Y no en menor medida, del propósito que se persiga con la realización de la evaluación de impacto.

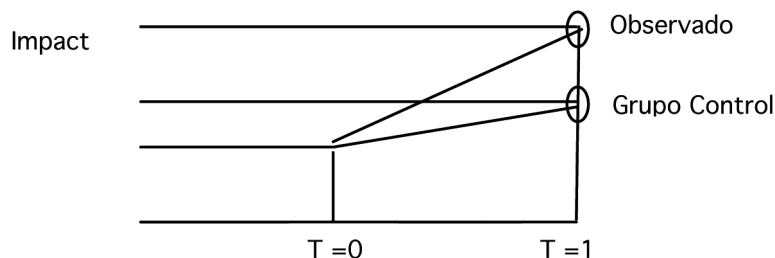
No se puede decir que los métodos estadísticos o experimentales sean mejores en cualquier caso que aquellos en los que se puede aplicar un mayor y concienzudo estudio de las relaciones causa-efecto, aunque estos carezcan de representatividad numérica. El «experimentalismo», entendido como el esfuerzo por la determinación de una muestra representativa en la que se puedan controlar los efectos de una intervención de desarrollo, no tiene por qué ser la mejor opción.

9 Stern, E. (2012).

10 Con este enfoque de aprendizaje también se han publicado interesantes guías de evaluación de impacto, como la de Kusters (2011).

11 Stern, E. (2012).

Entre los métodos experimentales, una de las formas más extendidas para identificar los efectos o impactos de una acción de desarrollo es la determinación de un grupo de control (*counterfactual*) con el que poder comparar los indicadores de desarrollo alcanzados por la población beneficiaria de una acción.



**Figura 1**

Representación de la definición de impacto utilizando el método experimental.

El origen de estos métodos se puede encontrar en la investigación médica, donde un fármaco se prueba en una muestra de población, mientras se determina un grupo de control al que no se administra, para observar los efectos del mismo en el grupo tratado. Pero en una acción de desarrollo, utilizar este tipo de metodología no resulta sencillo, por el simple hecho, entre otros factores, de que encontrar un grupo humano exactamente igual a otro es, si no imposible, ciertamente muy complicado.

Por tanto, la cuestión clave en la determinación de la metodología más adecuada es poder identificar correctamente los efectos de un proyecto o programa (*programme attribution*), que en algunos casos tan solo podrán definirse como «contribuciones» del programa, por la dificultad de aislar los efectos de aquel de otras actuaciones, o incluso de la evolución propia e inherente a la población con la que se trabaja. Porque no se debe olvidar que cualquier colectivo humano tiene sus propios mecanismos y tendencias de desarrollo y que habrá cambios inherentes a su propia naturaleza, no debidos necesariamente a las acciones externas.

La realidad es cada vez más compleja: las relaciones de causalidad son múltiples y no lineales, los sistemas de causalidad están abiertos a influencias externas y las causas interactúan unas con otras. El contexto lo cambia todo, por tanto, se necesita una teoría para entender cómo, cuándo y dónde las causas marcan una diferencia.

Pero normalmente las evaluaciones se focalizan en una parte muy pequeña de la realidad, aquella que es más fácil de medir y, en consecuencia, donde la posibilidad de obtener información rigurosa es más factible. Sin embargo, esta forma de evaluar pierde la «captura de datos» de los efectos intangibles o cualitativos, en los que

recae una buena parte de los efectos de la ayuda al desarrollo que consideramos de vital importancia. Estos efectos, que resulta fundamental descubrir y valorar para aprender, se producen andado el tiempo y tras un proceso de cambio, que normalmente responde a una estrategia,<sup>12</sup> que implica un plazo considerable (de ahí la importancia de *cuándo* evaluar).

Por otra parte, como ya hemos comentado, en el caso de los métodos experimentales en el contexto de las acciones de desarrollo, existen detractores de estas metodologías que hablan de los problemas éticos que implica el privar a un grupo de personas de los beneficios de una acción de desarrollo por la búsqueda del simple rigor estadístico.

Como métodos alternativos a aquellos, y en los que se garantiza el aprendizaje de la experiencia y su posible réplica, han surgido otras formas de evaluación<sup>13</sup> (aunque no es el objeto de estudio de este artículo, no queremos dejar de mencionar la valiosa aportación que supondría la práctica habitual de sistematizaciones por parte de los organismos ejecutores de proyectos de cooperación al desarrollo<sup>14</sup>):

- Evaluación realista (*realist evaluation framing*): basada en la identificación de los factores y mecanismos causa-efecto en cada caso (estudios de caso), según el contexto, para la formulación de una teoría causal.
- Análisis de contribuciones (*contribution analysis*): basada en la identificación y confirmación de los procesos causa-efecto. Tanto el anterior método como este están fundamentados en la evaluación basada en la teoría.<sup>15</sup>
- Entrevistas y encuestas de actitudes (*people's narratives and surveys for attitudes*).
- Análisis cualitativos comparativos (*qualitative comparative analysis*).
- Evaluación participativa enfocada al aprendizaje (*participatory impact assessment and learning approach*), valoración rural participativa (*PRA-Participatory Rural Appraisal*).

Sobre la *utilidad* de la evaluación de impacto, existen diferentes motivos por los que en los últimos años ha aumentado el interés por este tipo de estudios, entre los que se encuentran: la crisis de la cooperación, el cuestionamiento de la eficacia de la ayuda, la crisis financiera, los cambios en el escenario de la cooperación al desarrollo (actores y factores económicos), entre otros. Pero en nuestra opinión, los motivos más importantes son el aprendizaje y la rendición de cuentas, no solo a financiadores, sino también a la parte interesada más importante en cualquier acción de desarrollo, los sujetos de la ayuda: los destinatarios del bien o servicio o beneficiarios.

12 Fitz-Gerald, A. et al (2002).

13 Stern, E. et al (2012).

14 Jara, O. (2012).

15 Carter, B. (2012).

Según Guijt (2013),<sup>16</sup> se puede considerar que la evaluación de impacto es útil en los siguientes casos:

- Cuando se esté probando una innovación y su posible «multiplicación».
- Cuando se esté invirtiendo en cooperación en contextos complejos y arriesgados.
- Para rendir cuentas a financiadores, de cara a una posible continuidad o aumento de la ayuda.
- Para rendir cuentas «hacia abajo», a beneficiarios finales, contrapartes, etc.
- Como parte del proceso de aprendizaje en las intervenciones de desarrollo, tanto para actores del Norte como del Sur.
- Cuando se trate de intervenciones amplias o escalables.

Pero si existe un motivo principal y fundamental para la puesta en marcha de un proceso de evaluación de impacto, este es la contribución a la definición de una *teoría de cambio* para mejorar los niveles de desarrollo en una población específica a través de una acción de desarrollo.

Por último, en cuanto a los *estándares*, existen opiniones contrapuestas, todas ellas relacionadas con el rigor de los resultados obtenidos: utilidad versus exactitud, relevancia frente a objetividad, reivindicados con fuerza por quienes abogan por los métodos estadísticos y experimentales. En nuestra opinión, un profundo conocimiento de la realidad y el contexto y un buen análisis causal, realizado con rigor en los procedimientos, aun no basado en métodos cuantitativos exhaustivos, pueden conducir igualmente a la identificación de las relaciones causales y, principalmente, a la comprensión, y por ende al aprendizaje, de los mecanismos que las han provocado. Pero la bibliografía existente y nuestra propia experiencia nos hacen dudar de que esto pueda conseguirse con la utilización exclusiva del enfoque de marco lógico durante el proceso de planificación y gestión de los proyectos.

### **2.3. El marco lógico, el enfoque de marco lógico y la gestión del ciclo del proyecto: límites y deficiencias<sup>17</sup>**

El marco lógico es una herramienta de planificación por objetivos que se ha convertido en el principal instrumento de planificación en cooperación al desarrollo. Los antecedentes remotos de este método los encontramos en el uso militar de la planificación por objetivos<sup>18</sup>. Los antecedentes y evolución más cercana los clasifica Sartorius<sup>19</sup> en tres generaciones. En la Primera Generación (1970-1980), a partir del trabajo de diseño realizado por la agencia estadounidense de cooperación (USAID), se utilizaba tan solo la matriz de planificación del proyecto (MPP); durante la Segunda Generación (1980-1990), el

16 Guijt, I. (2013).

17 Para la redacción de este apartado se han tenido como referencias principales cuatro autores: Gasper 1997, 1999, 2000; Ferrero 2003; Biggs 2003 y Stern 2012. Ferrero resulta de especial relevancia en este estudio, pues su tesis doctoral fue dirigida por el Dr. José Juan Romero en ETEA. Por tanto forma parte de una de las líneas de investigación principales de esta institución universitaria desde hace 25 años: el desarrollo y la cooperación.

18 Hummelbrunner, R. (2010).

19 Sartorius, R. (1996), en Ferrero (2003).

marco lógico se amplía al enfoque de marco lógico, en el que se hace un mayor énfasis en el proceso de planificación, estructurando este en diferentes fases y con la participación de diferentes agentes interesados (la agencia alemana de cooperación GTZ crea el método ZOPP); finalmente, en la Tercera Generación, en la que nos encontramos, se incorpora la gestión del ciclo del proyecto, lo que implica una forma específica no solo de planificar, sino también de gestionar, hacer seguimiento y evaluar la cooperación al desarrollo.

En la bibliografía consultada sobre marco lógico, enfoque de marco lógico y gestión del ciclo del proyecto, hemos podido identificar dos grupos de autores claramente diferenciados: aquellos a favor o levemente críticos del uso de esta metodología de planificación y gestión y otros claramente en contra y a favor de una planificación de los proyectos basada en el proceso y el aprendizaje (ver figura 2).

### La matriz de marco lógico

La matriz de marco lógico<sup>20</sup> (MML) o matriz de planificación del proyecto (MPP) es una tabla de cuatro filas por cuatro columnas en la que se recogen diversos componentes ordenados según dos lógicas complementarias: la lógica vertical (las columnas), basada en relaciones de causa-efecto y medios-fines; y la lógica horizontal (las filas), encaminada a la comprobación o medición de los resultados alcanzados (*accountability*), a través de la definición de indicadores (indicadores objetivamente verificables) y las fuentes donde verificar su cumplimiento (fuentes de verificación). En la lógica vertical se encuentra además una casi siempre denostada última columna de hipótesis, en la que se plasman posibles contingencias, imponderables o premisas que, en caso de producirse, o no, romperían la correcta consecución de la lógica vertical e impedirían, por tanto, que se pudieran alcanzar los resultados u objetivos previstos. Esta última columna, generalmente olvidada, es sin embargo fundamental de cara a la realización de futuras evaluaciones de impacto, precisamente por la razón anteriormente expuesta.

En la primera columna de la matriz, de arriba abajo y en cuatro niveles, se recogen los elementos principales definitorios de un proyecto de cooperación al desarrollo, consistentes en: 1) el objetivo general, o fin último al que se pretende contribuir con una intervención de desarrollo, que suele hacer referencia a una mejora en el nivel de bienestar de una población, territorio, etc.; según la terminología inglesa, este sería el impacto (*impact*) de la intervención, por tanto es esencial tenerlo en cuenta en una futura evaluación de impacto: una mala o errónea formulación del objetivo general supondría ya de por sí un obstáculo o la imposibilidad de realizar la evaluación de impacto de la intervención (proyecto o programa); 2) el objetivo específico (pueden ser varios, aunque no es recomendable según esta metodología) o propósito concreto del proyecto (*outcome*); 3) los resultados (*outputs*) o productos o servicios que el pro-

20 Gasper, D. (1997, 1999, 2000a, 2000b).



Autores y publicaciones a favor o levemente críticos del EML	Año	Autores y publicaciones críticos del EML, a favor del proceso
	1967	Hirschman
Baum	1970	
Biggs	1981	Slade
Casley and Lury	1982	
Guttinger	1982	
Rondinelli	1983	
Cracknell	1986	Clay and Schaffer
Casley and Kumar	1987	Chambers
Solem	1987	
Coleman	1987	
Daniels	1987	
NORAD	1990	Coleman
Eggers	1992	Coleman
Crittenden y Lea	1992	
Eggers	1993	
Cameron	1993	
ISNAR	1993	
Eggers	1994	Maddock
Analoui	1994	Bell
MacArthur	1994	
Chambers	1995	Eyben and Ladbury
Wiggins and Shields	1995	Davis
Sartorius	1996	
Cracknell	1996	
Toffolon-Weis et al.	1996	
Farrington et al.	1997	Gasper
Cummings	1997	Platt
Coles et al.	1998	Mosse, Farrington and Rew
Horton	1998	Horton
IDS	1998	Guijt and Shah
	1998	Thin
	1998	Wood
Eggers	2000	
Cracknell	2000	
Gasper	2000	Gasper
Bell	2000	Cooke y Kothari
HARP	2000	Horton et al.
Horton, Mackay, Anderson & Dupleich	2000	
Alex and Byerlee	2001	Amis
HARP	2001	Hummelbrunner
	2002	Den Hayer
	2003	Ferrero
	2005	Bakewell y Garbutt
	2005	Davis
	2007	Chambers
	2008	Mayne
	2009	Woolcock
	2010	Hummelbrunner
	2010	Fujita
	2011	Collier
	2011	Fors et al.
	2011	Gauk
	2011	Holma et al.
	2012	Picioto
	2012	Stern
	2012	Delahais et al.
	2012	Wimbush et al
White	2013	

**Figura 2**

Autores a favor y en contra del uso del EML.

Fuente: Elaboración propia a partir de Biggs (2003), Ferrero (2003), Stern (2012).

yecto va a generar; y 4) las actividades y acciones que es necesario llevar a cabo para conseguir generar esos productos o servicios.<sup>21</sup>

Al respecto de estos cuatro niveles, uno de los problemas que presenta esta simplificación de la realidad es la sobre-agregación de conceptos (lo que Gasper ha llamado *jamming*<sup>22</sup>) en los niveles de resultados y objetivos, resultando en muchas ocasiones confusos y mal formulados (se confunden resultados con objetivos y viceversa<sup>23</sup>) o faltan niveles para representar correctamente las relaciones de causa-efecto (*lack-frames*<sup>24</sup>). Además, esa simplificación de la realidad representa de manera muy pobre los procesos de cambio,<sup>25</sup> pues el marco lógico no incorpora la dimensión temporal (Gasper 1997).

Los elementos anteriormente mencionados pueden ser divididos en dos estratos o pisos de importancia distinta, de cara a una futura evaluación de impacto de una intervención, en la medida en que lo realmente relevante en esta será la comprobación del alcance o contribución a la consecución del objetivo general y el objetivo específico. Sin embargo, la práctica nos dice que, donde las entidades ejecutoras de proyectos focalizan los esfuerzos durante una intervención de desarrollo es en la consecución de los resultados y las actividades necesarias para ello, pues es donde los financiadores pondrán mayor atención para revisar que el proyecto se ha ejecutado conforme a lo planificado y para lo que se entregaron los fondos.<sup>26</sup> Es más, autores como Solem (1987), Cracknell (1989) y Gasper (2000), afirman que los formuladores muchas veces cumplen la matriz de marco lógico después de haber concebido el proyecto, para cumplir con el requisito exigido por los financiadores, obteniendo así matrices ilógicas que pierden las relaciones de causalidad entre niveles, a lo que Gasper llama *logic-less frames* o marcos lógicos sin sentido.

Volviendo a los indicadores, también aquí encontramos una fuente de futuros problemas para cuantificar el impacto de los proyectos, pues los formuladores de intervenciones diseñan indicadores poco realistas y difíciles de medir, no solo por su propia definición, sino también por el alto coste que supondría su valoración (Chambers 1995).

### El enfoque de marco lógico

El enfoque de marco lógico (EML) es una versión más avanzada del método, pues a la matriz se añade una metodología de trabajo, estructurada en diferentes fases y en la que se espera que participen no solo un equipo técnico que diseña el proyecto, sino la población destinataria; se basa en lo que se conoce como diagnóstico y planificación participativos. Fruto de ese diagnóstico se obtiene el amplio y complejo conjunto de problemas que afectan a una población concreta, que se disponen en un simple esquema según relaciones lineales de causa-efecto, que se conoce como árbol de pro-

21 Hemos querido añadir la traducción inglesa de los diferentes componentes por dos razones: en primer lugar, porque es más abundante la literatura inglesa sobre este campo y para los castellano-hablantes resulta a veces confusa esta terminología; en segundo lugar, porque a nuestro entender, es mucho más evidente que el objetivo general es el impacto esperado o la contribución al mismo, y por tanto, una buena definición del mismo es fundamental de cara a la realización de una futura evaluación de impacto.

22 Gasper, D. (1997).

23 Cracknell, B. (1986); Eggers, H. (1992, 1994); Cordingley, D. (1995).

24 Gasper, D. (2000).

25 Davis, R. (2002).

26 Solem, R.R. (1987).

blemas. Estos problemas, formulados en positivo, como situación ideal a la que aspirar, y combinando acciones que se relacionan mediante la lógica de medios-fines, se convierten en el árbol de objetivos. Elegida una alternativa de intervención, esta se traslada a la primera columna de la matriz de marco lógico, que supone, por tanto, el corazón de esta herramienta de planificación. Las críticas principales que se hacen a esta metodología hablan del falso consenso que se alcanza a través de las metodologías participativas para la elección de una alternativa de intervención, así como de la imposición por parte de los diseñadores de los proyectos de una forma de discursar propia del pensamiento occidental, que no es válida y universal para todas las culturas.<sup>27</sup>

Esta simplificación de la realidad,<sup>28</sup> si bien ayuda a la hora de focalizar las acciones de cooperación, supone la pérdida de grandes cantidades de información, de cara a una futura evaluación de impacto. La realidad no consiste en relaciones lineales unívocas de causas y efectos y no responde a una lógica piramidal.<sup>29</sup> Los problemas reales aparecen como nudos o marañas en los que una multitud de factores, sociales, económicos, culturales, políticos, institucionales... (según Crittenden y Lea 1991,<sup>30</sup> esta metodología está más orientada hacia los aspectos físicos —infraestructuras— y cuantitativos de los proyectos), tanto internos como externos, controlables e incontrolables, afecta al resto. Esto tiene un triple efecto: por una parte, habrá impactos no previstos, tanto positivos como negativos, que ocurrirán; por otra parte, habrá impactos previstos que, a pesar de alcanzar los resultados esperados formulados en el proyecto, no lleguen a producirse; por último, a la hora de medir el impacto del proyecto, se planteará el problema de si se podrá medir el efecto neto del proyecto sobre la realidad (atribución) o si el evaluador tendrá que asumir su incapacidad para ello y conformarse con considerar el efecto bruto o contribución al cambio.<sup>31</sup>

En todos los casos anteriormente descritos estaría jugando un papel importante tanto la cadena de resultados como la columna de hipótesis, si se hubiera tenido suficientemente en cuenta; pero como ya mencionó, esta columna se olvida, una vez diseñado el proyecto.<sup>32</sup> La simplificación de la realidad en pro de la eficacia hace concebir esta como un túnel normativo, útil para el diseño y la planificación, pero poco ventajoso durante la ejecución o de cara a una evaluación de impacto.

### **La gestión del ciclo del proyecto**

Finalmente, la gestión del ciclo del proyecto (Biggs y Smith, 2003) es la forma de gestionar la cooperación al desarrollo, en la que el mismo enfoque de marco lógico se utiliza para las diferentes fases de la gestión, desde la planificación hasta la evaluación, pasando por la ejecución y el seguimiento. El trasfondo de esta forma de gestionar es incorporar los procesos de aprendizaje y la corrección de errores en las distintas etapas del ciclo, de cara a futuras

27 Chambers, R. (1995, 1996, 1997).

28 *Ibid*; MacArthur, J. (1994).

29 Gasper, D. (1997).

30 Crittenden y Lea (1991), en Wiggings y Shields (1995).

31 Ferrero (2003), Stern (2012).

32 Cracknell y Rednall (1986); Solem, R. (1987); Gasper, D. (1997); Wiggings y Shields (1995).

intervenciones, lo cual vendría a solventar el problema anteriormente mencionado sobre la falta de dimensión temporal en el EML.<sup>33</sup> Por eso es habitual encontrar representaciones gráficas del ciclo del proyecto de manera circular, como su propio nombre indica. No obstante, a lo largo de los últimos años se han venido proponiendo otras metodologías de planificación que atienden mejor el enfoque de proceso y aprendizaje en las intervenciones de cooperación al desarrollo, aunque no las trataremos en este artículo.<sup>34</sup>

Sin embargo, la realidad es que muy escasas veces la gestión del ciclo del proyecto es realizada con fines de aprendizaje y en raras ocasiones un proyecto planificado según la metodología de marco lógico sufre alguna modificación o corrección. La razón la encontramos en que los financiadores de los proyectos no facilitan esta práctica, pues quieren mantener bajo control aquello para lo que se concedieron los fondos, sin que se pueda dar lugar a desviaciones importantes de lo ejecutado con respecto a lo planificado. El marco lógico se convierte así en un corsé (*lock-frames*<sup>35</sup>) para la compleja realidad social y económica que rodea cualquier intervención de desarrollo, cuando lo que se necesita es huir del enfoque de *blueprint* o diseño del proyecto y dotar de flexibilidad a la intervención,<sup>36</sup> para adaptarla a la realidad. Asociado a esa rigidez del marco lógico, presionadas las organizaciones ejecutoras de proyectos por las instituciones financiadoras, aparece el problema de encontrar indicadores de logro de los resultados y objetivos mal o ambiguamente enunciados, poco ambiciosos y poco cerrados cuantitativamente, lo que supone un obstáculo más a la hora de realizar una evaluación de impacto.

Por último, queremos mencionar que en el ciclo del proyecto el eslabón de la evaluación (y, por ende, la evaluación de impacto) aparece en el último lugar. Esto significa que las organizaciones no incorporan desde el inicio de la planificación de una intervención la lógica de la evaluación de impacto, con lo cual difícilmente se dan las condiciones óptimas para que se puedan acometer transcurridos unos años desde el cierre de un proyecto o programa. Como ejemplo de ello podemos mencionar al hecho de que el marco lógico no exige la formulación de un indicador para el objetivo general, por lo que difícilmente se podrá dar seguimiento a una variable que no ha sido pensada desde el principio.

Para finalizar, y sintetizando el contenido del marco teórico expuesto, según Ferrero,<sup>37</sup> las críticas al enfoque de marco lógico que diversos autores han hecho a lo largo de las últimas décadas, se pueden clasificar según las siguientes categorías: a) asociadas a la naturaleza del modelo lógico; b) asociadas a la definición de los elementos del marco lógico (contenidos en la matriz del proyecto); c) asociadas al método (EML-ZOPP); y d) asociadas a los efectos inducidos por el uso del EML sobre el carácter de las intervenciones. En algunos casos el problema está en el erróneo uso que se hace de la herramienta, pero en otros casos el problema es la propia herra-

33 Gasper, D. (2000).

34 Ferrero, G. (2003).

35 Gasper, D. (1997).

36 Solem, R.R. (1987); Cracknell, B. (1989); Chambers, R.

(1996); Gasper, D. (2000).

37 Ferrero, G. (2003).

mienta, es decir, su naturaleza, que no está diseñada para planificar intervenciones complejas de desarrollo. Esta clasificación o taxonomía será la que utilizaremos como base para nuestro estudio empírico de la problemática del marco lógico asociada a la evaluación de impacto en el apartado siguiente.

### 3 Resultados y discusión del estudio

Los resultados de la revisión bibliográfica que se ha realizado sobre el marco lógico, y sus implicaciones en la evaluación de impacto, se han contrastado a través del análisis de los 51 estudios de evaluación llevados a cabo por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación entre los años 2000 y 2009, para el Ayuntamiento de Córdoba.<sup>38</sup> Esto supone haber evaluado el 63% del total de proyectos financiados por la entidad local en los años de referencia.

Las intervenciones evaluadas fueron ejecutadas por ONGD relevantes del panorama español. En algunos casos fueron intervenciones pequeñas, financiadas únicamente por el ente local, pero en otras fueron proyectos de mayor calado para los que se solicitaba cofinanciación, por lo que estaban formulados como una acción más compleja y completa.

Por su parte, el Ayuntamiento de Córdoba ha sido emblemático como caso paradigmático de la cooperación descentralizada y como institución pública financiadora de acciones de cooperación al desarrollo. Lo ha sido tanto en términos cuantitativos (entre 2001 y 2009 destinó un total de 4.560.000 euros a las diferentes convocatorias anuales de cooperación internacional para el desarrollo) como en términos cualitativos, por su carácter pionero a nivel español, desde principios de la década de los 90 y por las innovaciones que fue introduciendo en la forma de gestionar su financiación, las formas novedosas de relacionarse con las ONGD, o la inquietud por aportar calidad y eficacia a su cooperación, desde mucho antes de que la agenda internacional del desarrollo comenzara a debatir acerca de la eficacia de la ayuda, entre otros aspectos. En ese perfil institucional del Ayuntamiento como agente de cooperación al desarrollo ha jugado un papel interesante e importante la Fundación ETEA, vinculada en la actualidad a la Universidad Loyola Andalucía, que le ha acompañado en su proceso de maduración institucional desde el año 98.

Debemos mencionar que, como casi todos los organismos financiadores de ayuda al desarrollo, el Ayuntamiento de Córdoba exige en sus bases de convocatorias que las ONGD presenten los proyectos formulados según el enfoque de marco lógico. Las evaluaciones realizadas se han basado por tanto en esa herramienta, es decir, han respondido al diseño de evaluación tradicional que se mencionó en el

38 Véase listado de proyectos y ONGD en Anexo 1.

<b>Clasificación de las variables analizadas</b>	<b>Variables incluidas en la base de datos</b>
<b>Descriptoras del proyecto</b>	Título del proyecto País de ejecución IDH del país de ejecución Año de la intervención Presupuesto Entidad que formula el proyecto y su antigüedad Entidad ejecutora y su experiencia Sector de la intervención
<b>Sobre la claridad y contenido de la formulación</b>	Formulación de objetivos (general y específicos) Formulación de resultados esperados Formulación de indicadores en los objetivos y los resultados
<b>Sobre la evaluación y el impacto</b>	Año de la evaluación Número de beneficiarios previstos y alcanzados, directos e indirectos Objetivos y resultados, previstos y alcanzados Impactos previstos e imprevistos Hipótesis

**Tabla 1**

Estructura de la base de datos de los proyectos evaluados.

segundo apartado. No obstante, en el año 2004, el Ayuntamiento solicitó a la Fundación ETEA que realizara tres evaluaciones país de las intervenciones que había financiado hasta ese momento en Nicaragua, Cuba y Marruecos, que fueron realizadas en 2004, 2006 y 2007. Y por primera vez se introdujo en el proceso el interés por evaluar el impacto de la cooperación, en un momento en el que esta práctica no estaba en absoluto extendida entre los agentes.

Para el estudio que se ha realizado, se confeccionó una base de datos con información relevante para emitir conclusiones acerca de las limitaciones del marco lógico como herramienta de formulación de cara futuras evaluaciones de impacto. La información de dicha base de datos se muestra en la tabla 1.

Nuestra aportación a la clasificación o taxonomía de Ferrero, descrita en el apartado anterior, y sobre la cual basamos nuestro análisis empírico, consiste en identificar y resaltar cuáles de los problemas detectados en la metodología del marco lógico y sus derivaciones podrían afectar y obstaculizar una futura evaluación de impacto de la intervención, diferenciando entre las limitaciones que son fruto de la propia naturaleza de la metodología y las que se derivan de un mal uso, los cuales hemos reagrupado en función de las posibles consecuencias. Hemos refrendado los resultados con el estudio de la base de datos confeccionada a partir de la información hallada de los informes de evaluación tradicional realizados por la Fundación ETEA.



### **3.1. Influencia de los límites asociados a la propia naturaleza del marco lógico sobre una futura evaluación de impacto**

#### **Problemas en la identificación de los componentes principales de la lógica de intervención: los objetivos**

Según hemos podido observar en los informes de evaluación analizados, en el 23,5% de los proyectos el objetivo general era una meta muy genérica o elevada, existiendo una distancia insalvable entre este y el objetivo específico. El objetivo general se convierte así en un elemento retórico, un «adorno» del proyecto, al que se vacía completamente de importancia. Esto supone ya en sí un problema básico a la hora de plantearse realizar una evaluación de impacto, pues se pretende medir un efecto o impacto macro de una intervención de cooperación que ha sido formulado de una forma genérica y poco aterrizada a la realidad concreta de esta. Por otra parte, se encontraron problemas de formulación del objetivo general como objetivo específico en el 32,3% de los casos.

Existe todo un debate intelectual en torno a la medición de los impactos macro de un proyecto o programa de desarrollo, cuando las intervenciones están formuladas en su mayoría desde un punto de vista micro; y no nos referimos solo a las que ejecutan las ONGD. También las agencias o los bancos de desarrollo desarrollan su labor en general a través de intervenciones de tipo micro.

En nuestra opinión, un objetivo específico bien formulado resultaría tanto o más interesante como objeto de estudio en una evaluación de impacto que un objetivo general vago e inconcreto.

#### **Enfoque reduccionista y simplificado de la realidad, sobre-agregación de conceptos en los niveles de resultados esperados y objetivo específico y falta de niveles en la matriz**

El marco lógico tiene su origen en la planificación por objetivos para realidades concretas, controlables y poco cambiantes. Por eso se dijo en el epígrafe anterior que es muy adecuado para planificar proyectos de infraestructuras. Sin embargo, se ha adoptado la herramienta de manera general para la planificación de intervenciones de carácter socioeconómico, donde las relaciones causales son complejas, enredadas, recursivas, reticulares... La propia naturaleza de la herramienta resulta forzada. Se necesitarían no solo más niveles en la matriz, sino nuevos diseños, no matriciales, tanto de la matriz como de los árboles de problemas y objetivos: de redes, circulares, bi o multidireccionales, etc. (en definitiva, un nuevo diseño de herramienta).

En el 35% de los proyectos evaluados, los objetivos y resultados se confundían (y por tanto sus indicadores), pues trataban de adaptar la compleja realidad a un escueto esquema lineal, unidireccional, de causas y efectos. Tratar de realizar una evaluación de

impacto sobre un proyecto en el que no está claro cuáles son los objetivos o los resultados supondrá graves problemas, por ejemplo, a la hora de intentar establecer relaciones causales aplicando métodos cuantitativos poco flexibles. Estaríamos hablando entonces de desacoplamiento entre las metodologías y el objeto de trabajo o estudio. Por otra parte, podría resultar que el impacto alcanzado por un proyecto no estuviera ni tan siquiera en el diseño del proyecto, o que fuera muy distinto al previsto. Realizar una evaluación de impacto en este caso resultaría imposible con metodologías tan inflexibles como la propia herramienta del marco lógico.

### **Ausencia de la dimensión temporal en la matriz de marco lógico**

Uno de los principales problemas detectados en los informes de evaluación revisados lo encontramos en el hecho de que la matriz de marco lógico no incorpora la dimensión temporal, es decir, es una herramienta estática de planificación. Este enfoque ha tratado de ser solventado con la incorporación del ciclo del proyecto, pero no se ha logrado, por los motivos que más adelante exponemos.

La matriz de marco lógico no refleja los procesos de cambio que se van sucediendo en el transcurso de una intervención (está por tanto relacionado también directamente con el problema del reduccionismo de la realidad); y mucho menos aquello que sigue ocurriendo una vez que el proyecto o programa se ha cerrado y que es importante detectar cuando se realiza una evaluación de impacto.

Cuando las intervenciones planificadas en los proyectos revisados eran concretas y específicas (por ejemplo, la construcción de casas), el marco lógico resultaba más adecuado (como dijimos antes, es apto para construcción de infraestructuras) y robusto para la evaluación que cuando lo que se acometían eran procesos más cualitativos y «sutiles», como el empoderamiento de las mujeres o el fortalecimiento de las organizaciones u otro aspecto relativo a las capacidades humanas (Nussbaum 2000).<sup>39</sup> En estos casos, los informes de evaluación enfocados solo desde la perspectiva del marco lógico resultaban pobres y limitados, y se trató de salvar esa carencia mediante la incorporación de metodologías de análisis cualitativo, como las entrevistas en profundidad y los grupos focales, para tratar de captar actitudes, preferencias, valoraciones, etc.

En cuanto a la posibilidad que ofrece el enfoque del ciclo del proyecto como forma de incorporar procesos y aprendizajes a las intervenciones de desarrollo, el principal problema encontrado en los informes de evaluación fue el hecho de que, aun a pesar de los cambios que se iban produciendo durante la ejecución, en ningún caso se reformularon las matrices de marco lógico para incorporar las modificaciones y adaptar el diseño a las nuevas realidades. En este caso, el problema está asociado no solo a la naturaleza estática de la herramienta, sino también al uso de la misma. Las entida-

39 Nussbaum, M. (2000).  
En Gough (2007)

des, aun a pesar de contar con la posibilidad de cambiar las matrices a través de las llamadas «reformulaciones», se ven coaccionadas por los financiadores, y por tanto bloqueadas para incorporar los aprendizajes a su gestión, por miedo a que en una futura revisión de la intervención el financiador considere no adecuado el cambio y solicite la devolución de los fondos. En los informes revisados hemos encontrado el caso de una entidad que no llegó a ejecutar el proyecto que se había financiado, por graves problemas con la contraparte y la realidad que rodeaba el proyecto, y no remitió en ningún momento una nueva matriz de planificación incorporando estas nuevas circunstancias.

### **Falta de atención a la columna de hipótesis**

Consideramos que esta es una de las grandes limitaciones del marco lógico. En un proyecto o programa del tipo de los que habitualmente se planifican y ejecutan, donde los aspectos sociales y humanos cobran el protagonismo, las hipótesis serían incontables y la mayoría de ellas imprevisibles e incontrolables. Sería prácticamente imposible recoger toda la casuística de posibles derivaciones que podría tener una intervención de desarrollo en la columna de hipótesis. Y precisamente en esta columna estriba buena parte del interés de los futuros impactos de las intervenciones, puesto que son determinantes en el cumplimiento o no de una cadena de resultados y necesario controlar estas variables, si se quiere aplicar una metodología de evaluación cuantitativa.

Sin embargo, tan solo en uno de los informes de evaluación revisados se hizo alusión a las hipótesis, por incumplimiento de algunas de ellas, que impidieron la correcta terminación del proyecto; y en todos los casos las formulaciones de los proyectos contenían una columna de hipótesis que reflejaba poca reflexión real.

## **3.2. Influencia de los límites asociados al uso del marco lógico sobre una futura evaluación de impacto:**

### **Dificultad de comprensión de los conceptos de los componentes, objetivos y resultados, y de formulación de sus indicadores**

La confusión de conceptos es muy general en los proyectos evaluados, siendo habitual confundir objetivo general y objetivo específico (en nuestro estudio un 32,2% de los casos) y objetivos específicos con resultados (35% de los proyectos), pues en la realidad ambos niveles actúan de forma recursiva, influyendo unos en otros, y en muchos casos podrían aparecer en los diferentes pisos de la matriz.

Este aspecto, íntimamente relacionado con el que ya se ha expuesto sobre el reduccionismo de la realidad y los fallos en la lógica vertical, tiene una relación directa con la errónea formulación de los

indicadores para todos los niveles. Si los indicadores no están bien definidos para objetivos y resultados, no será posible medir al final de la intervención los alcances realizados, por lo que será imposible determinar el impacto de aquella. Por otra parte, si no existe una variable indicadora del logro del objetivo general formulada desde el inicio, no será posible medir su avance, una vez ejecutado el proyecto. En los últimos años se ha tratado de resolver este problema con los estudios de la línea de base; pero también en este caso hemos encontrado problemas derivados de que estos estudios se basan en información secundaria poco aterrizada en las zonas de intervención, por lo que el impacto tampoco podrá ser evaluado de forma exhaustiva, sino aproximada (el 21% de los proyectos tenían un diagnóstico realizado con información secundaria y otro 21% apenas incluía información utilizable de base para una futura comparación de la situación; tan solo el 9% de los proyectos contenían información relevante para una futura evaluación de impacto).

El problema de los indicadores está también muy relacionado con la falta de pericia de los formuladores a la hora de diseñarlos. Y con la falta de interés real de los financiadores por controlarlos. Reflejo de esto es el hecho de que en las evaluaciones realizadas no se logró medir el avance de los indicadores de los objetivos específicos en un 50% de los casos y, por tanto, la eficacia se midió en términos de resultados obtenidos.

### **La eficiencia por encima de la eficacia y el impacto**

La mayoría de los proyectos revisados, aun a pesar de contener cuantiosos y profundos problemas de formulación de sus modelos lógicos, fueron bien valorados en los procesos de evaluación. Cuando la evaluación se centra en el logro de los resultados, la ejecución de las actividades y en el control de los recursos utilizados, se pierde el interés por la medición de la consecución de los objetivos, que además casi siempre resulta difícil, precisamente por la errónea formulación de estos y sus indicadores. Se entra así en un bucle no virtuoso en el que los formuladores empiezan el diseño de las intervenciones por las actividades, en lugar de por los objetivos, y es en ellas donde depositan sus mayores esfuerzos; mientras que los financiadores se centran en controlar los recursos empleados. Se deja de atender el proyecto desde la lógica del impacto. Y si en la planificación no se cuida la formulación de los niveles superiores de la matriz, difícilmente se podrá hacer una correcta evaluación de impacto.

Para finalizar, también se ha detectado un fenómeno que apunta a un error común en la formulación de una tipología de proyectos y que, junto a los antes mencionados, supone una limitación del marco lógico para la realización de evaluaciones de impacto. En las intervenciones más fácilmente controlables, como la construcción de viviendas, donde el objetivo es cubrir una necesidad básica concreta como la falta de hogar, las matrices de marco lógico resulta-

ban infladas y, en parte, ridículas, pues se trataba de incorporar artificialmente impactos no directamente derivados del proyecto (por ejemplo, «mejorar el bienestar de la población nicaragüense [...], mediante la construcción de 25 viviendas») y «adornar» su contenido con objetivos e indicadores de desarrollo humano que resultaban superfluos, cuando la intervención era tan sencilla como necesaria para cubrir una necesidad social básica (Muñoz 2014).<sup>40</sup>

## 4 Conclusiones

Las limitaciones del marco lógico, unas por el mal uso y otras por la propia naturaleza de la metodología, analizadas a través del estudio de la bibliografía académica sobre el marco lógico y la evaluación de impacto, refrendadas mediante el análisis de 51 informes de evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo financiados por el Ayuntamiento de Córdoba entre 2000 y 2009, suponen un grave problema y un obstáculo para la realización de evaluaciones de impacto basadas en métodos cuantitativos, donde las variables deben estar claramente controladas, definidas, ser cuantitativamente mensurables y susceptibles de ser relacionadas matemáticamente entre sí.

Aunque la naturaleza de la cooperación descentralizada ejecutada por ONGD que hemos utilizado como caso de estudio tiende a exacerbar las limitaciones del marco lógico, el análisis refrenda que es una metodología poco propicia para planificar intervenciones con capacidad para provocar cambios en la realidad sobre la que trabaja, así como para evaluar su impacto.

El análisis que hemos realizado permite señalar varios puntos críticos en torno a la metodología de planificación de la cooperación, si queremos promover intervenciones con impacto real y susceptible de ser evaluado. Destacan, entre otras, las siguientes necesidades: contar con una línea base centrada específicamente en las variables sobre las que se interviene; articular la información de antecedentes y contexto en torno a las políticas de las administraciones públicas en el ámbito de la intervención; revisar la enunciación del objetivo general para ajustar las posibilidades de la intervención y convertirlo en variable crítica de la formulación y de la valoración de la propuesta de intervención; revisar, en función de las convocatorias y programas, la conceptualización de los objetivos específicos, los resultados y las actividades, para asegurar su coherencia entre sí y con los impactos previstos por el proyecto; trabajar especialmente la elaboración de indicadores centrándolos en aquellos más coherentes con las políticas públicas e iniciativas privadas de desarrollo de la zona o ámbito de intervención; definir a priori mecanismos de flexibilidad en la formulación y ejecución de

40 Muñoz, Y. (2014).

las intervenciones que respondan especialmente a las hipótesis de riesgo, cuya formulación debe ganar relevancia en la práctica, dado que suelen convertirse en factores críticos para explicar los impactos obtenidos.

Algunas de las deficiencias que para la evaluación de impacto plantea el marco lógico como herramienta generalizada de la planificación de la cooperación al desarrollo, se reducirían, aunque no quedarían eliminadas, con la utilización de metodologías cualitativas de evaluación de impacto. Con su uso no solo se trata de desentrañar qué efectos ha producido una intervención en concreto, sino también conocer los mecanismos por los que los cambios se han producido. En este caso, la falta de rigor que se atribuye a estas metodologías se subsanaría con un profundo conocimiento del contexto, una clara explicación de la metodología y los datos utilizados y un buen seguimiento de las relaciones causa-efecto que se hayan establecido a través de una previa evaluación basada en la teoría. No queremos decir con ello que el tratamiento de datos cuantitativos sea innecesario; al contrario, en aquellos casos en los que sea posible su utilización, recomendamos que así se haga, para refrendar las conclusiones que el conocimiento de la realidad aporta a los evaluadores. Estaríamos por tanto en la corriente de académicos y «practicantes» que aboga por un adecuado balance entre ambos métodos, es decir, por métodos mixtos de evaluación de impacto. Pero para ello es importante no olvidar la necesidad de incluir la lógica de la evaluación desde el inicio del ciclo del proyecto, es decir, desde la fase de planificación.

Con esta investigación no pretendemos hacer un ejercicio teórico o intelectual sobre el uso del marco lógico como herramienta de planificación y gestión y sobre su influencia en la escasa práctica de la evaluación de impacto. Por el contrario, pretendemos contribuir a la mejora no solo de la gestión de la ayuda, sino a incorporar la necesidad de conocer si lo que se está haciendo, realmente tiene un efecto positivo y relevante en las poblaciones a las que se destina. En definitiva, contribuir al debate de la eficacia de la ayuda, en un momento en el que se tienen serias dudas sobre esta.

Nos planteamos aquí una cuestión más de fondo en torno al debate sobre el impacto esperado de la cooperación al desarrollo. Consideramos que este se centra en la medición de los efectos macro de la cooperación, cuando la medición del impacto se realiza en ámbitos muy reducidos de la cooperación internacional y en algún caso de la cooperación descentralizada o vía ONGD, y por tanto no se gestiona, a través de intervenciones macro, sino micro. Se quiere medir un impacto mayor (crecimiento económico, fundamentalmente) del que realmente la cooperación puede conseguir. Es decir, se está planteando una evaluación de la cooperación sobre un impacto para el que no está pensada.



En nuestra opinión, y sin querer resultar complacientes, la cooperación no se enfrenta a una crisis de resultados, sino de expectativas. Las consecuencias de esto pueden llegar a ser muy graves, como ocurre en el caso de la cooperación con los países de renta media, donde se plantea que la cooperación desaparezca, ya que no es relevante. Y sin embargo, los debates sobre la agenda del desarrollo post 2015 apuntan un claro consenso sobre la importancia de atender a las grandes bolsas de pobreza y exclusión que no dejan de crecer en los países de renta media.

Para finalizar, consideramos que, acompañando a la nueva agenda del desarrollo a partir del 2015, los agentes, tanto los financiadores como las instituciones cooperantes, deberían adoptar nuevas metodologías innovadoras de planificación, gestión y evaluación de la cooperación al desarrollo, para solventar los problemas y limitaciones detectados y tratar de adecuarlas a la realidad de las intervenciones y de la compleja realidad en la que se trata de incidir, donde las condiciones *ceteris paribus* no funcionan.

## 5 Bibliografía

- ALONSO JA (2012). La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo. Presupuesto y Gasto Público 68/2012: 239-255, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- BAKEWELL O, GARbutt A (2005). The use and abuse of the logical framework approach. SIDA. Stockholm.
- BIGGS S, SMITH S (2003). A paradox of learning in project cycle management and the role of organizational culture. World Development Vol. 31, n.º 10, pp. 1743-1757. Elsevier. Great Britain.
- CALDENTY P (2014). Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana (2013-2016). Working Paper, pendiente de publicación en Revista de la CEPAL. Córdoba.
- CARTER B (2012). Theory-based evaluation approach. Helpdesk Research Report, Governance and Social Development Resource Centre. Londres.
- ETEA (2001). Desarrollando la cooperación (I). Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba.
- ETEA (2003). Desarrollando la cooperación (II). Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba.
- FERRERO G (2003). De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo. Hacia una gestión orientada a resultados. Tesis doctoral dirigida por el Dr. José Juan Romero y el Dr. Eliseo Gómez-Senent, Universidad de Valencia.
- FITZ-GERALD A, NEAL D (2002). A Strategic Management Framework for Improved Aid Delivery. Royal Military College of Science, Cranfield University. <http://www.unssc.org>. Fecha de acceso: 18 de marzo de 2014.
- FUJITA N (2010). Beyond logframe; using systems concepts in evaluation. Issues and prospects of evaluation for international development-Series IV. Foundation for Advanced Studies on International Development. Tokio.
- GASPER D (1997). Logical frameworks: a critical assessment managerial theory, pluralistic practice. Working Series Paper 264. Institute of Social Studies. The Hague.
- GASPER D (1999). The logical framework approach. Beyond the project enclave: questions and warnings for monitoring and evaluation of humanitarian assistance in complex emergencies. Institute of Social Studies. The Hague.

- GASPER D (2000a). Evaluating the «Logical Framework Approach» towards learning-oriented development evaluation. *Public Administration and Development*, 20, 17-28, Oxford.
- GASPER D (2000b). «Logical frameworks»: problems and potentials. [http://www.petersigsgaard.dk/PDFfiler/gasper\\_logical\\_framework\\_problems.pdf](http://www.petersigsgaard.dk/PDFfiler/gasper_logical_framework_problems.pdf). Institute of Social Studies. The Hague.
- GERTLER P, MARTÍNEZ S, PREMAMAND P, RAWLINGS L, VERMEERSCH C (2011), *Impact evaluation in practice*, Ed. World Bank, Washington, [http://soterespirces-wprfdbaml-prg/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact\\_Evaluation\\_in\\_practice.pdf](http://soterespirces-wprfdbaml-prg/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_practice.pdf), acceso 23 de julio de 2013.
- GOUGH I (2007), El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas, en *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n.º 100, CIP-Ecosocial/Icaria, invierno 2007/2008.
- GUIJT I (2013). Impact evaluation for International Development: Why we need it, why it is hard, Keynote speech en Conference «Impact Evaluation 2013: Taking stock and looking ahead». Wageningen University. Wageningen.
- HUMMELBRUNNER R (2010). Beyond logframe: critique, variations and alternatives. En FUJITA, N. (2010). *Beyond logframe; using systems concepts in evaluations. Issues and prospects of evaluations for international development – Series IV*. Foundation for Advances Studies on International Development. Tokio.
- JARA O (2012). Sistematización de experiencias, investigación y evaluación: aproximaciones desde tres ángulos. *Educación Global Research* n.º 1. <http://educacionglobalresearch.net/wp-content/uploads/02A-Jara-Castellano.pdf>. Acceso: 20 de junio de 2013.
- JONES H (2013a). Complexity 101 Part 1: behind de hype, what do we actually know? Blog From Poverty to Power. Intermon Oxfam. <http://oxfamblogs.org/fp2p/complexity-101-behind-the-hype-what-do-we-actually-know/>, acceso 5 de noviembre de 2013.
- JONES H (2013b). Complexity 101 Part 2: Getting to the so whats. Blog From Poverty to Power. Intermon Oxfam. <http://oxfamblogs.org/fp2p/complexity-101-part-2-getting-to-the-so-whats/>, acceso 6 de noviembre de 2013.
- KUSTERS C, VAN VUGT S, WIGBOLDUS S, WILLIAMS B, WOODHILL J (2011). *Making evaluation matter: a practical guide for evaluators*. Centre for Development Innovation, Wageningen University & Research Centre. Wageningen, The Netherlands.
- MUÑOZ, Y. (2014), *Análisis de la AOD en servicios sociales básicos*, Tesis doctoral dirigida por la Dra. Mercedes Torres y el Dr. Mariano Carbonero, ETEA-Universidad de Córdoba.
- NORAD (1990). *The logical framework approach – Handbook for objectives-oriented project planning*. NORAD. Oslo.
- OCDE (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra 2005-2008*. <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>. Acceso 30 de julio de 2013.
- RAMALINGAM B (2013). *Aid on the edge of chaos*, Oxford University Press. London.
- SARTORIUS R (1996). The third generation logical framework approach: dynamic management for agricultural research projects. *The Journal of Agriculture Education and Extension*, 2 (4).
- SOLEM, R.R. (1987). *The logical framework approach to project design, review and evaluation in A.I.D.: Genesis, impact, problems and opportunities*. Working paper 99. USAID. Washington.
- STERN E, STAME N, MAYNE J, FORSS K, DAVIES R, BEFANI B (2012). *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. Report of a study commissioned by the Department for International Development*. Working paper 38. London.
- VÁZQUEZ MJ, CALDENTEY P, ROMERO JJ (2013). *Hacia una concreción de término y metodología de evaluación de impacto de la ayuda universitaria al desarrollo coherentes con el desarrollo humano*. Full Academic Paper. HDCA Conference 2013. Managua.

- WIGGINGS S, SHIELDS D (1995). Clarifying the «logical framework» as a tool for planning and managing development projects. *Project appraisal*, 10 (1): pp. 2-10.
- WILLIAMS B (2010). Systems thinking and capacity development in the international arena. En FUJITA, N. (2010). *Beyond logframe; using systems concepts in evaluations. Issues and prospects of evaluations for international development – Series IV*. Foundation for Advances Studies on International Development. Tokyo.

# **Foreign Aid and Microfinance: A new policy proposal for financing development**

**Maricruz LACALLE-CALDERÓN**  
Universidad Autónoma de Madrid  
maicu.lacalle@uam.es

**Javier ALFONSO-GIL**  
Universidad Autónoma de Madrid

**Silvia RICO-GARRIDO**  
Universidad San Pablo CEU

# **Foreign Aid and Microfinance: A new policy proposal for financing development**

## **ResumenAbstract**

- 1. Introduction**
- 2. Foreign aid as a development finance tool**
  - 2.1. The effectiveness of aid in growth**
  - 2.2. Some stylized facts on ODA**
  - 2.3. Lessons learned from the aid system**
- 3. Microfinance as a financial tool for development**
  - 3.1. Some stylized facts on Microfinance**
  - 3.2. Potential, limitations and effectiveness of microfinance**
- 4. Policy recommendation: from ODA to MF**
- 5. Conclusions**
- 6. References**

# Foreign Aid and Microfinance: A new policy proposal for financing development

**Maricruz LACALLE-CALDERÓN**  
Universidad Autónoma de Madrid  
maicu.lacalle@uam.es

**Javier ALFONSO-GIL**  
Universidad Autónoma de Madrid

**Silvia RICO-GARRIDO**  
Universidad San Pablo CEU

## Foreign Aid and Microfinance: A new policy proposal for financing development

### Resumen

En este artículo analizamos y comparamos las limitaciones y el potencial de la ayuda externa y las microfinanzas como enfoques arriba-abajo y abajo-arriba para la financiación del desarrollo de los países pobres. No sólo sostenemos que el sistema de ayuda internacional debe ser revisado, sino también que las microfinanzas son un instrumento complementario, sostenible y que crea mejores incentivos para el desarrollo. Después de calcular los efectos potenciales de la industria microfinanciera sobre el empleo y el PIB, a través de un simple ejercicio empírico, proponemos como recomendación política la redirección de una pequeña parte de los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a las microfinanzas con el objetivo de proporcionar otras opciones a las poblaciones más desfavorecidas.

**Palabras clave:** microfinanzas, ayuda externa, políticas financieras de desarrollo.

### Abstract

In this paper, we review and compare the potential and limitations of foreign aid and microfinance as a top-down and bottom-up approaches to financing the development process in poor countries. We not only sustain that reviewing foreign aid is a must for the future of the least-developed countries but also posit that microfinance is a complementary and financially sustainable approach that creates better incentives for development. After calculating the potential effects of microfinance over employment and GDP through a simple empirical exercise, we propose a policy recommendation of redirecting a very small share of official development aid (ODA) resources to microfinance in order to provide options for the most underprivileged populations.

**Keywords:** microfinance, foreign aid, financial development policy.

# 1 Introduction

From World War II to the beginning of the twenty-first century, foreign aid has been the main financial instrument for developing international cooperation. Though foreign aid in the form of official development assistance (hereafter ODA)<sup>1</sup> from all donor countries reached a record total of USD 165.4 billion in 2012 and has amounted to USD 5 trillion over the past 50 years (OECD 2014), there is increasing controversy in Academia as to its expected effects on the receiving countries (Easterly 2008 and Gibson *et al.* 2009).

Alternately, microfinance (hereafter MF) has emerged in recent decades as a complementary approach to financing development. It is a bottom-up financial tool developed in a businesslike way with a sustainable focus. Microfinance has undergone an exponential increase from 1997 to 2012. The gross loan portfolio of the worldwide microfinance industry reached USD 93.7 billion in 2012 (Mix Market 2012). As in the case of ODA, there is some uncertainty as to the impact of microfinance on poverty, growth, and the beneficiaries' wellbeing (Duflo *et al.* 2013; Roodman 2012; Bateman 2010; Dichter 2007; Hulme 2007).

In this paper, we review and compare the potential and limitations of these two approaches—ODA and microfinance—in financing development and ask why ODA continues to increase and seems to be considered the main tool in financing development. Beyond ODA aimed at the construction of public goods—infrastructure, health, or education—the foreign aid system is riddled with welfare policies usually designed with little or no connection to receptors' needs. These policies are often designed to serve territorial political powers. Our policy recommendation to the international community is therefore to redirect a very small portion of the top-down policies (ODA) to the microfinance industry to provide options for the most underprivileged population. Following this recommendation, the paper will analyze the potential effect of these resources on employment generation and increase in income when more funds are allocated through MF strategies.

The paper is organized as follows: Section 2 reviews the most relevant literature on the effectiveness of ODA and presents basic data on ODA, its principal potential, and its limitations in financing development. Section 3 reviews the characteristics of and basic data on MF, and sets forth how MF should work to avoid some of ODA's least effective practices. Section 4 presents an empirical exercise to analyze the potential impact of MF on employment and GDP when some ODA resources are transferred to the MF industry. Section 5 presents the policy recommendation and our conclusions.

1 This paper follows the OECD's Development Assistance Committee (hereafter DAC) definition as «those flows to developing countries and multilateral institutions provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies. It includes all transactions which meet the following tests: 1) it is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and 2) it is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent». <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>



## 2 Foreign aid as a development finance tool

### 2.1. The effectiveness of aid in growth

Over the past 60 years, the question of whether aid has a macroeconomic impact on growth has been studied from a variety of ideological and methodological perspectives. Two main but opposing positions on the effectiveness of aid can be defined, although the evidence is still ambiguous and the debate continues (Easterly 2008 and Sachs 2011).

Foreign aid emerged after World War II as a top-down tool to help poor countries. The imperative of an external financial flow to reduce the internal and external gaps of the economies of poor countries was obvious (Nurkse 1953; Rosenstein-Rodan 1961; Chenery and Strout 1966). Hence, massive aid programs were initiated in the 60s. In the 70s, however, the effectiveness of aid was increasingly examined from both liberal and heterodox perspectives, as illustrated by Bauer (1972) and Hayter (1971), respectively.

Over the following decades, the scientific community made a great effort to demonstrate the usefulness of aid with new, more rigorous analytic and quantitative methods. Some studies obtain positive results (Levy 1988), while others, among them Singh (1985), provide positive but barely significant results. The outcomes of a third group are clearly negative (Mosley *et al.* 1987 and Mosley 1980). Many of these studies do not treat the endogeneity of foreign aid, which may explain their contradictory results (Arndt *et al.* 2010).

In the 90s, new research with a broader empirical base and improved methodological strategies corroborated the ineffectiveness of ODA on growth. According to Boone (1996), aid neither increases investment nor improves human development indicators, but it does increase the size of government. In general, researchers in the 90s maintained a pessimistic view of the effectiveness of aid, bringing about a significant decrease in the amount of foreign aid provided by a majority of donor countries (OECD 2014).

In the new century, Burnside and Dollar (2000) find that aid works in «good policy environments». This view that aid boosts economic growth, reduces poverty, and improves social indicators within good policy environments has led the World Bank to increase aid budgets worldwide (Easterly 2003). Other authors have attempted to confirm these results. Some, such as Hansen and Tarp (2001), Collier and Dollar (2002), and Sachs *et al.* (2004), obtain similar results supporting the effectiveness of aid. After dividing aid into three categories, Clemens *et al.* (2012) find that aid aimed at supporting investment in infrastructure and productive sectors stimulates growth.

Other authors obtain contradictory results. Easterly *et al.* (2004) demonstrate that the findings of Burnside and Dollar's study are inconsistent when the sample period is changed or missing data in the sample are reduced. Lensink and White (2001) find that aid begins to have negative effects above a certain level. Banerjee *et al.* (2006) conclude that Burnside and Dollar's results are not convincing. Rajan and Subramanian (2008) determine that aid does not affect growth at all. For all of these authors, neither short-impact aid nor any other type of aid has positive effects on growth. Moreover, they find no difference between the impact of bilateral and multilateral types of aid on growth. Djankov *et al.* (2006) find that foreign aid has a negative impact on democracy and economic growth in developing countries. The main problems with the impact of ODA on growth identified in these studies are the erratic nature of aid, the lack of quality data, the low ratio of aid to GDP in most recipient countries, the endogeneity problem, and the use of weak instruments (Tarp 2006).

Finally, after an extensive review of the recent literature, Arndt *et al.* (2010) conclude that the expected impact of aid on growth is positive but minimal. Further, two meta-analyses performed recently show opposing results. While Doucouliagos and Paldam (2011) find that aid is ineffective in promoting growth, Mekasha and Tarp (2013) prove that the effect of aid on growth is positive and statistically significant.

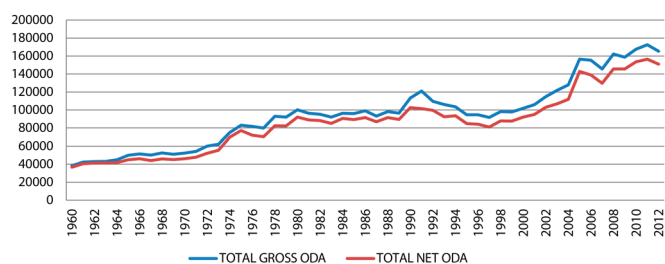
Despite these differences, the entire development community, from Sachs to Easterly, believes that foreign aid is needed to stimulate progress throughout the developing world, but with some adjustments and new approaches. Even Easterly (2008) proposes *Reinventing Foreign Aid*. It is clear that ODA is a necessity for certain large-scale development projects. Addressing the much-needed essentials of health, education, and basic infrastructure can only be accomplished with sufficient financial muscle (Sachs 2011). The private sector is not likely to invest in social projects where economic returns are dubious.

## 2.2. Some stylized facts on ODA

According to data on ODA published by the OECD's Development Assistance Committee (DAC), total gross ODA from all donors has increased steadily from USD 38 billion in 1960 to USD 165.4 billion in 2012 (Figure 1).<sup>2</sup> Total gross ODA amounts to USD 5 trillion cumulatively over the last fifty years.

Considering the evolution of the two main types of ODA from 1960 to 2012, bilateral ODA has increased at an annual compound growth rate of 2.5%, while the figure for multilateral ODA is 4.1% (Figure 2). Today, around 75% of total ODA is bilateral, and 25% is multilateral (OECD 2014). Moreover, both bilateral and multilateral ODA flows include grants and concessional loans or loans whose

2 Total net ODA increased from USD 36.8 billion in 1960 to USD 150.9 billion in 2012.

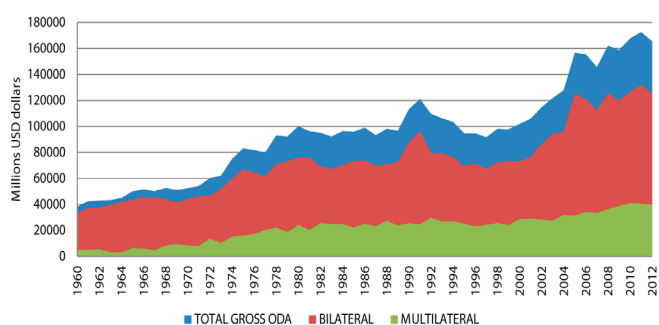


**Figure 1**

Total Gross and Net ODA (1960-2012).

Source: OECD (DAC database). DAC1: Official and Private Flows, main aggregates

Note: Total Gross and Net ODA measured in 2012 constant prices.

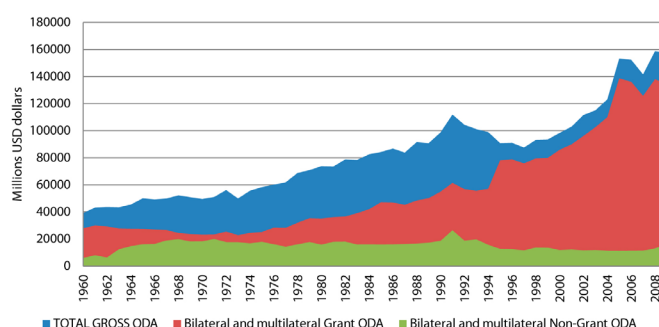


**Figure 2**

Total ODA divided into Bilateral and Multilateral (1960-2012).

Source: OECD (DAC database). DAC1:

Official and Private Flows, main aggregates



**Figure 3**

Total ODA divided into Grant and Non-Grant (1960-2009).

Source: OECD (DAC database). DAC1:

Official and Private Flows, main aggregates

Continent	USD Millions	%
Asia	1,077,446.31	34.11
Africa	1,224,826.42	38.78
MENA	263,221.22	8.33
Latin America	338,682.5	10.72
Europe	162,415.7	5.14
Oceania	92,065.99	2.91
	3,158,658.14	100.00

**Table 1**

Accumulated Net ODA received by continent (1960-2010).

Source: OECD (DAC database). DAC1: Official and Private Flows, main aggregates

Note: Eastern European countries are the principle recipients of ODA in Europe.

grant component is at least 25%. As can be observed in Figure 3, the grant component of ODA has increased over the years. In fact, at present almost all aid flows are grants.

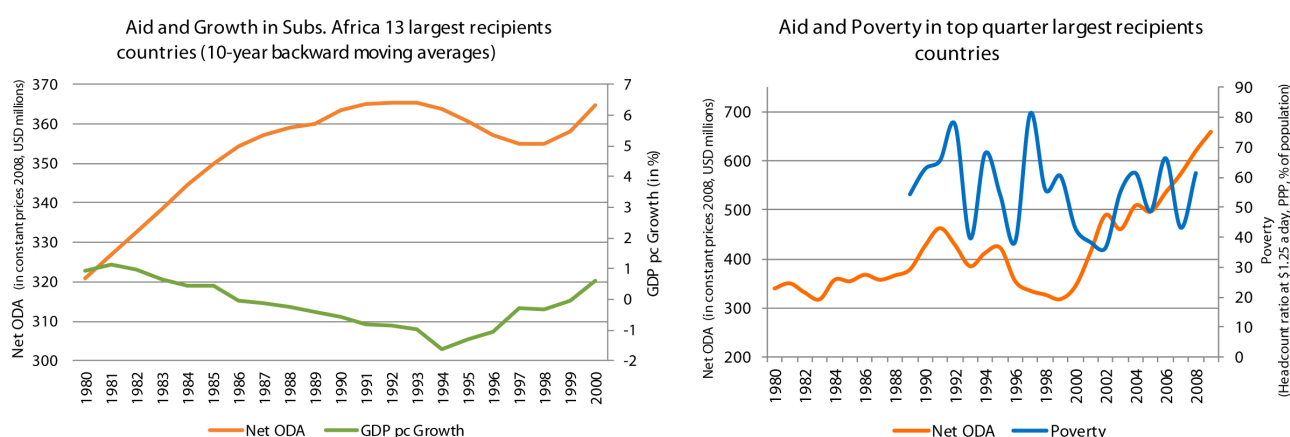
Data by continents (Table 1) show that, over the last five decades, Africa has received almost the 40% of total net ODA and Asia 34.1%, followed by Latin America (10.7%), Middle East and North Africa (8.3%), Europe (5.1%) and Oceania (2.9%).

One of the explanations for constant increases in ODA stems from moral and ethical social movements in developed countries, which condemn unacceptable standards of living in poor countries and lobby

their governments to solve the problem (Sachs 2011 and Ellerman 2007). A second reason is primarily academic. The argument that aid is vital to the development of poor countries prevailed in international organisms as well as in academic institutions. For a long time, the objectives and analyses of academic papers focused not on demonstrating the effectiveness of aid but rather on the amount and growth of aid over time (García-Montalvo 2008 and Easterly 2003). It became apparent, and is currently verified, that the linearity of the approach was distorted by an excess of optimism. Finally, some economic interests and privileges, such as political and geostrategic influence over certain regions, would clearly be endangered if the system were to reduce funding (Alesina and Dollar 2000). At any rate, the debate on the effectiveness of ODA is still rages today.

### 2.3. Lessons learned from the aid system

While no one doubts its importance, ODA has not achieved the desired benefits despite the passage of time and the amount of resources employed (Boone 1996; Rajan and Subramanian 2008; Easterly 2003, 2008; Djankov *et al.* 2006, 2008). Over the past 50 years, Africa has received USD 1224 billion (OECD 2014), but aid appears to have had no impact on either growth or poverty (Figure 4). In other words, Africa has largely missed the opportunity for enhanced growth provided by aid (Collier and Gunning, 1999). According to Easterly (2003 and 2007) and Djankov *et al.* (2006), the top quarter of aid recipients received more than 15% of their GDP in the past four decades, although their per capita growth was near zero. Using data from the OECD's DAC and World Development Indicators (hereafter WDI), Figure 4 shows that GDP growth and poverty have remained practically unchanged over the period studied, even as average annual aid increased yearly. It appears that aid follows an entirely separate path from both growth and poverty.



**Figure 4**  
Tracking Aid, growth and poverty in largest ODA recipients.  
Source: OECD DAC International Development Statics and WDI

The question, then, arises as to why foreign aid is not working as it should. If we analyze the «worst practices» of both donors and recipients, we can summarize the reasons as follows:

*Aid distorts free market rules.* Large aid flows, i.e. large volumes of free financial resources, obstruct market principles and mechanisms. When a good is free, its demand will be perfectly elastic and it will be demanded although misused. The price will therefore not signal the utility of the good. The absence of this type of feedback from aid beneficiaries to the aid system has been widely reported (Martens *et al.* 2002; Svensson 2008; Easterly 2008). Further, supply does not function correctly either, since the cost of resources is not signaled. The end result is an overall misuse of the good.

Moreover, the grant component of ODA has increased over the years. In fact, at present almost all aid flows are grants. The average repayment rate<sup>3</sup> of ODA from 1960 to 2010 was the astoundingly low figure of 9.42%.

*Lack of accountability in the aid system.* The fact that there are many agencies working in each recipient country and that a country's economic growth depends on many other factors besides foreign aid (Easterly, 2008) leads to a lack of accountability. Who is responsible for the correct use of aid resources? Who is responsible for poor results in poverty reduction and economic growth? Basically, these resources are free and no one is held responsible for how they are used.

*Aid creates perverse incentives* in at least five ways. First, the foreign aid system does not reward good economic results, nor does it punish poor outcomes. Aid flows continue unfettered by results (Van de Walle 2001). Aid encourages rent-seeking behavior. When a developing country, with weak institutions and a low degree of government accountability, receives windfalls of resources year after year, it is likely that individuals will engage in rent-seeking activities to appropriate part of the aid flows for themselves (Djankov *et al.* 2008). Corrupt governments following poor policies receive as much aid as less corrupt ones (Alesina and Weder 2002). Easterly and Pfutze (2008) find that the flow of aid from donors does not react to changes in levels of corruption.

Secondly, the current foreign aid system may actually decrease economic growth. Aid, which involves large, free and ever-increasing financial flows, can be seen as a natural resource. Sachs and Warner (2001) find that countries with rich natural resources grow at a slower pace than other countries. According to Boone (1996), large and free aid flows encourage public spending and consumption and increase the size of government but neither boost investment nor improve human development indicators. Moss *et al.* (2008) explain that aid can result in excessive and unsustainable government consumption and public deficit.

3 Understood as the difference between gross and net ODA <http://www.oecd.org/dac/stats/international-development-statistics.htm>

Thirdly, aid does not encourage institutional development. Studies of tax effort suggest that taxation (i.e., domestic revenue mobilization) is a good proxy for institutional development. Governments that depend on aid are not motivated to improve tax administration and will thus see no need to develop or improve public goods or services, since they do not need economic or political support from their populations (Moss *et al.* 2008; Bräutigam and Knack 2004; Remmer 2004).

Fourthly, governments in poor countries have little incentive to use aid productively if doing so will «engender political activism that threatens the current political elite» (Easterly 2003:20).

Finally, the pattern of aid allocation flowing from donor to recipient countries does not coincide with the economic needs of receiving countries, but rather with political and strategic benefits for the donors (Alesina and Dollar 2000). Easterly (2003) explains that governments of high-income countries may grant aid for very different objectives than reducing poverty, objectives such as rewarding allies or promoting their own exports.

*Lack of ownership and sustainability in the aid system.* Programs and projects are usually designed according to the criteria of the donor and are implemented according to donor indications. Without recipient ownership, recipient countries will not make the commitments needed to ensure optimal development of projects (Gibson *et al.* 2009). This fact also leads to a *lack of sustainability*. It is a well-known fact that the current foreign aid system has initiated hundreds of projects all over the world which have been abandoned as soon as the donor withdraws (Gibson *et al.* 2009).

*Foreign aid is extremely fragmented* among many efforts, countries, and sectors causing a lack of coordination within the system and thus hindering efficient program development and achievement of desired results. The aid system is composed of several agencies that have not previously arrived at consensus on specific global objectives (Easterly, 2008) and thus often duplicate objectives and tasks or even work toward contradictory goals. There is frequently little synergy in the actions. Djankow *et al.* (2008) find that the presence of multiple donors in a given country renders aid less effective. Moreover, the bureaucratic infrastructure needed to administrate aid in poor countries is usually deficient, and its creation implies heavy overhead costs for recipients (Easterly 2008 and Djankow *et al.* 2008).

All of these factors together lead to debilitated institutional development. Djankow *et al.* (2006) find that aid worsens democracy and the rule of law and increases corruption. Further, Collier (2009) demonstrates that ODA could inadvertently be used by recipient governments to strengthen military forces.



Nevertheless, varying kinds of ODA flows<sup>4</sup> must be differentiated, since not all have the same outcomes. Some ODA flows target the strengthening of institutions and education, for which the impact on growth may take place over the long-term. Other aid flows, emergency and humanitarian, are essential for survival in disasters but not for long-term economic growth. For example, Collier and Hoeffler (2004) find that aid is associated with economic development and recovery in certain fragile post-conflict situations. Finally, other ODA flows financing infrastructures and health services are essential and non-replaceable even though their management and results may be poor and deficient.

Recent literature on the link between aid and growth has revived the micro-macro paradox (Mosley *et al.* 1987 and Arndt *et al.* 2010). While it is difficult to discern any systematic effect of aid on growth (Rajan and Subramanian 2008), ODA seems to be effective at the microeconomic level. Indeed, foreign aid has been effective where projects have had narrow and monitorable goals directly meeting the needs of the poor (Schultz 2004; Kremer and Miguel 2007; Banerjee and He 2008; Banerjee and Duflo 2011; Karlan and Appel 2011).

### 3 Microfinance as a financial tool for development

Microfinance is primarily a tool that reduces disparities in access to financial resources, constituting a more recent bottom-up approach to financing development focused mainly on the individual. Microfinance was born in response to the lack of access to financial services affecting millions of people in the world excluded from the formal financial system (Helms 2006). The poor have always been evaluated as high-risk clients due to their lack of guarantors and collateral. They are not considered creditworthy and therefore are thought to be unable to save or repay a loan or launch a business that could generate profits. The only option for many has been to ask for help from relatives, which was not always available, or turn to local moneylenders who had traditionally charged interest rates well above market rates (Morduch 1999; Armendáriz and Morduch 2010). Thus, in most cases, the poor faced great difficulties in acquiring the capital needed to save or to start productive initiatives and improve their well-being (Robinson 2001). The World Bank estimates that 2.7 billion people globally have no access to formal financial services (Chaia *et al.* 2009 and World Bank 2011) and must therefore rely on informal financial services that may be more costly and less reliable (CGAP 2010).

4 The principle types of ODA flows are emergency and humanitarian aid mainly for disasters and emergencies; long-term investments usually aimed at building democracies; aid for education and health programs and aid to combat environmental degradation; aid for infrastructure and public goods which mainly involves investments in roads, irrigation systems, ports, etc. and productive sectors; and aid to support the balance of payments of the receiving country.

The pioneers of microfinance believed that every human being has potential and that the greatest obstacles to developing that potential are structural, being lack of access to financial resources one of the most significant (Yunus 2003). Microfinance offers small-scale loans, savings accounts, insurance, housing loans, and other financial services to the poor (CGAP 2009). Small-scale loans unlock the productive potential of the economically active poor by growing small businesses. Savings accounts help to balance their consumption patterns and provide for unexpected negative events. Insurance allows them to leave micro-business earnings intact in the event of illness and medical expenses, or natural disasters. Microfinance is granted to those with no collateral and normally uses social pressure as joint liability (Armendáriz and Morduch 2010).

Microfinance thus provides the possibility of overcoming the constraints on poor and excluded populations through access to financial services such as savings, micro-insurance, and microloans. Microfinance services help the poor to improve their financial security, allow them to take advantage of new business opportunities, and enable many poor people to expand and diversify their economic activities and increase their incomes (Robinson 2001). But the potential of MF not only consists of opening new possibilities to the excluded but involves the social network and institutional capital created in the process of providing MF (Matin *et al.* 2007).

In the light of ODA's pros and cons and the lessons learned, MF should be developed under the following premises:

*MF should conform to market rules and be built on accountability.* Microfinance Institutions (hereafter MFIs) seek to avoid dependence on external funding<sup>5</sup> and reach sustainability. They must adapt to the criteria of profitability and market efficiency. MFIs should neither forgive the debts of their clients nor promote the culture of «free aid». Moreover, given the increasing commercialization of the microfinance sector, MFIs should submit to credit-rating agencies as a sign of financial transparency. They should also adhere to existing market rules in order to access international capital markets in search of more funding and submit to national financial regulation requirements to avoid undesired speculation and the creation of financial bubbles. Hence, a small business set up through MF must be efficient and profitable in order to compete with other microenterprises and survive in the market. When an MFI or an entrepreneur depends on subsidies or subsidized loans, the probability of failure is very high (Robinson 2001). As soon as external funding is no longer available, the MFI or entrepreneur will face real costs and begin to suffer losses.

Whereas practically all ODA involves grants, MF involves loans that must be repaid. Both lenders (MFIs) and borrowers (micro-entrepreneurs) must return the principle plus interest on the loan

5 Although a large majority of MFIs depend on subsidies in the first years of activity, well-managed MFIs focus financial planning from the start on attaining financial self-sufficiency (Gueyié and Fischer 2009).

received. As noted before, ODA repayment rate is 9.42%. However, the average repayment rate on MF is 97% (MIX Market 2012).

*MF should be built on sustainability.* As stated above, MF aims to build a self-sustainable system that can increasingly reach a larger number of beneficiaries. The concept is based on giving small loans to launch small businesses that provide a regular source of income with which to repay the principal plus interest. Repayment of loans with an interest rate guarantees capitalization on the MFIs, providing further financing for other small enterprises and achieving a sustainable system unlike that of ODA, which requires large annual contributions from donor countries (González-Vega 1996). Although some authors believe there is a trade-off between outreach and sustainability (Manos and Yaron 2009), currently 71% of MF providers reporting to MIX Market are profitable and need no further external subsidies (Rosenberg 2010). Instead of giving subsidized credit to the poor, MF should be built on permanent, dynamic, customer-oriented institutions that cover most or all of their budgets with fees and interest (Gueyíe and Fischer 2009; Roodman 2012).

*The MF system should try to create adequate incentives.* MF creates adequate incentives, since well-managed MFIs reward good economic results but punish negative outcomes. Normally, an MFI using bad practices or achieving poor results will soon be forced out of the market. It will have problems with rating agencies and find it difficult to get financing in international markets. Further, MF creates personal incentives for growth since it has the potential to stimulate and increase borrowers' self-esteem and self-confidence as they discover they are able to receive a loan, invest money, and finally repay the debt.

*MF should be built on ownership.* MF aspires to listen to the voice of the underprivileged (Matin *et al.* 2007). The pioneers of MF proposed that it was time to consult impoverished individuals directly to discover the causes of their poverty and motivate them to move toward progressive independence. There is a difference between a top-down instrument created far from the day-to-day reality of the poorest and a bottom-up instrument designed to directly meet their needs. MF puts the necessary financial resources within reach of the poorest so that they can develop skills and potential by founding their own microenterprise where they are the sole owners and managers. It will be in their best interest to make the effort to survive and grow, since growth of the business is the path to repayment of the loan and access to future credit. The possibility of improving depends on the success of their business.

### **3.1. Some stylized facts on Microfinance**

According to the most recent report of the Microcredit Summit Campaign (Reed 2013), microcredit underwent an exponential increase from 1997 to 2011, rising from 7.6 million *poorest clients*<sup>6</sup>

6 According to the Summit Report, «poorest clients» are those people living on less than USD 1.25 a day, adjusted for PPP.

who received microcredit at the end of 1997 to 124 million at the end of 2011. The total number of clients<sup>7</sup> reached by the 3703 MFIs reporting to the Summit was 195 million people in 2011. According to data from the MIX Market (2012), the gross loan portfolio of the 1255 worldwide MFIs reporting data to this institution amounted to USD 93.7 billion in 2012.

When microcredit is analyzed at the regional level (Table 2), great disparities can be observed in the way this instrument is used and in the coverage rates from one region to another. Specifically, as shown in the following table, in 2010, 1746 (47.8%) of the 3652 MFI who reported their data at the summit were located in Asia. These institutions reached 125.5 million poorest clients or 91.4% of total poorest clients in the developing world. Meanwhile, the 1100 MFIs existing in Africa and the Middle East reached 6.5% of these poorest clients and the 647 MFIs in Latin America reached 2.1%. More important is the regional coverage ratio, which shows the proportion of total poorest families living in each region that are reached by microfinance. In Asia, the coverage rate reaches 68.8% which means that 125.5 million poorest families of the 182.4 million existing in Asia are receiving microcredit. In Latin America, this figure is 32.4% and in Africa 11.2%. When analyzing the data, it is interesting to note that, while ODA has traditionally been directed to Africa, MF has been widely developed in Asia.

Region	Number of MFI	Number of poorest in 2010		Coverage Ratio
		Nº (mill)	%	%
Asia and the Pacific	1,746	125.5	91.4	68.8
Latin America & Caribbean	647	2.9	2.1	32.4
Africa and the Middle East	1,100	8.9	6.5	11.2
<b>Developing World Totals</b>	<b>3,493</b>	<b>137.3</b>	<b>100</b>	
North America & Western	86			
Eastern Europe & Central Asia	73	0.13		3.7
<b>Industrialized World Totals</b>	<b>159</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>3,652</b>			

**Table 2**  
Regional Breakdown of Microfinance Data (2010).  
Source: Maes and Reed 2012.

### 3.2. Potential, limitations and effectiveness of microfinance

The growth of MF is driven by hundreds of stories of clients who have improved their lives because of MF services. These stories are mostly accurate and real, but there have also been many cases in which clients have not managed the loans correctly and thus become worse off. Cases of over-indebtedness and repayment prob-

<sup>7</sup> All microcredit clients, not only the poorest.

lems with microcredit in India in 2010 and previously in other countries such as Bolivia, Bosnia-Herzegovina, and Morocco have proven that microcredit can also be a debt trap (Roodman 2012; Maes and Reed 2012). There is also evidence that MFIs have used unethical and bad practices in some cases and have over-indebted their poor borrowers (Hossain 2013). Just as conventional finance has harmed clients in the context of the current international crisis, microcredit has also been detrimental to loan recipients due to the dual nature of credit, which can be a source of opportunity or a shackle (Wagner 2012). Therefore, as has occurred with ODA, telling only the good news about microcredits may lead to an overestimation of this tool. Hence caution should be exercised, since MF is still an immature and unproven tool in some areas (Dichter 2007).

Access to financial services may improve the well-being of many poor people, but this is not an automatic process (Roodman 2012). According to Ellerman (2007), it is a fantasy to believe that all poor people will have the necessary entrepreneurial skills and knowledge to start a business simply by having access to finance. This is especially true for the extremely poor, who need food, shelter, and training before they can make use of financial resources (Robinson 2001) and for whom human or emergency aid is more appropriate. Further, due to circumstances beyond their control (illness, floods, etc.) or bad decisions, borrowers may encounter difficulty in repaying loans, be threatened by group members and MFI staff, or have their possessions seized, thus eliminating future possibilities (Hulme 2007).

Following a path similar to that of ODA, the so-called micro-macro paradox is also becoming a reality in the case of MF. While there is few evidence revealing the positive effect of MF on the macroeconomic activity (Ahlin and Jiang 2008; Sodokin and Donou-Aeonsou 2010; Buera *et al.* 2012), several micro-evaluations have reported that well-managed MFIs have been able to create millions of saving accounts and smooth consumption in the poorest families, start new businesses, generate new jobs and maintain those already existing among the economically active poor, raise durable consumption, increase decision-making power in women, reduce fertility, improve the education and health of children, and build new social capital among microfinance clients (Pitt and Khandker 1998; Khandker 2005; Khandker *et al.* 2013; Robinson 2001; Goldberg and Karlan 2008; Dupas and Robinson 2013; Feigenberg *et al.* 2010; Karlan and Ziman 2010; Karlan and Apple 2011; Deloach and Lamanna 2011). Nevertheless, there are also several studies questioning if MF does harm. Recently, there have been published some randomized control trials (RCT)<sup>8</sup> with mixed results. Also, some other authors directly allude to negative impacts such as unchanged poverty levels, increased inequality, positive short-run outcomes —but never long-run ones— and exploitation of women (Bateman and Chang 2009; Van Rooyen *et al.* 2012; Rogaly

8 Duflo *et al.* (2013), Crépon *et al.* (2011); Augsburg *et al.* (2012); Angelucci *et al.* (2013); Attanasio *et al.* (2011).



1996). After thorough research, Roodman (2012) finds little evidence that the microfinance movement has lived up to its claims of achieving development or reducing poverty in the last thirty years.

In this context, this paper attempts to analyze the potential effect on employment generation and income increase when some funds are transferred from ODA to be used through MF strategies.

## 4 Policy recommendation: from ODA to MF

As mentioned above, ODA's total volume continues to increase over time. This fact will probably cause a controversial scenario because of the uncertain effectiveness of ODA. Is there any alternative? We propose that a minute part of multilateral ODA be deployed through MF programs. The proposal is not to eliminate or substitute ODA, as this would be unfeasible and unadvisable. Our goal in this section is to perform a simple empirical exercise by simulating the transfer of 5% of multilateral ODA<sup>9</sup> to the MF industry and analyzing the effect of this additional resource on the generation of employment and income when these funds are channeled through MF.<sup>10</sup>

9 We chose the proposed figure of 5% of the total volume of multilateral ODA for reasons of practicality. It would be impossible to perform this experiment through bilateral aid, since it would be unfeasible to reach an agreement with all of the donating governments.

10 This proposal is guided by some international development organisms that are willing to increase their budgets towards microfinance. At their 2010 summits in Toronto and Seoul, the leaders of the G-20 countries elevated financial inclusion to a central priority of their economic development agenda (CGAP 2010).

11 Countries for which there are no data on GDP, ODA or the microfinance sector have been eliminated.

12 This time frame was chosen to avoid any potential distortion derived from the financial international crisis that began in 2008-2009.

13 Based on Al-Manum *et al.* (2010), Balkenhol (2006) and Latourte (2003), we have assumed that microfinance has positive effect on employment. More precisely, following these authors we have assumed that each new microcredit creates at least one new job.

We use data on net ODA from the OECD DAC. GDP and labor market data are drawn from World Development Indicators, World Bank. MF data is taken from MIX Market. The sample comprises all countries within the low-income and lower-middle-income economies of the World Bank. The base sample is composed of 65 countries (Appendix I).<sup>11</sup>

The starting point for the exercise is the annual average net ODA received by each country from 2005 to 2009<sup>12</sup> (Column A in Appendix I). Since multilateral ODA is 27.1% of total net ODA, Column C shows our calculation of the multilateral ODA received by each country over this period. As this paper proposes to transfer 5% of multilateral ODA to the MF sector, this amount is shown in Column D. Given the average loan balance per borrower in the MF sector in each country (Column G), it is possible to calculate the number of new microcredit loans disbursed in each country (Column E). Based on the assumption that each new microcredit creates one new job position,<sup>13</sup> Column E also shows the new jobs created with these resources. Also, bearing in mind that job positions promoted by MF are usually «micro jobs» or self-employment within the informal economy, it has been assumed that the GDP per person employed in MF could be equivalent to the lowest decile of the distribution. Therefore, the effect of MF on GDP (Column N) could be calculated multiplying «the number of new job positions created with MF (Column E)» by «a tenth of the GDP per person employed».



Finally, being aware that 5% reduction in ODA could have some direct or indirect cost in terms of employment generation,<sup>14</sup> in Column P we have estimated the employment reduction when 5% of multilateral ODA is transferred to the MF industry by dividing this 5% ODA in each country (Column D) by the GDP per person employed<sup>15</sup> (Column M). The net impact of the proposed policy recommendation on employment and its growth rate are in the last two columns (Q and R).

All these figures allow us to calculate the overall and the regional impact on employment, GDP, and their growth rates. Regarding the overall impact in the entire sample, as it can be seen in Column D and E, if USD 946 million were transferred from multilateral ODA and diverted to disbursing new microcredit loans, 3.25 million new jobs could be created (Column Q), and the employment growth rate for the sample countries as a whole would be 0.27% (Column R). Similarly, with the transfer of this amount of USD 946 million to MF, the GDP would increase a total of USD 1,740 million (Column N), which would mean a growth rate of 0.02% (Column O). Given the volume of employment and the level of relative poverty in the sample, we believe these results are reasonable. Regarding the regional impacts on employment and GDP, Appendix I shows that transferring resources from ODA to MF has not the same effect in all the regions. The highest net impact on employment and GDP growth occurs in Africa followed by MENA. Specifically, the net employment growth rate in Africa is 0.68% and the GDP growth rate is 0.07%, compared to the total world average of 0.27% and 0.02%, respectively. In other words, devoting more resources to microfinance in Africa has a stronger impact on job creation in comparison to other parts of the world. A challenging result, bearing in mind that Africa is still the poorest region in the world, despite all the ODA resources transferred to this continent.

The foregoing represents only the direct effects of granting this 5% of resources to the MF sector. One must also add the indirect effects, whose repercussions are even more significant. From the moment microcredit are repaid (Column J show us the data on the repayment rate<sup>16</sup> of the MF sector), a dynamic and recurring process takes place. Year after year, these resources are again available to be loaned, leading to a multiplier effect of the initial capital impulse, generating a significant impact on the employment and GDP of each country and therefore on the whole. The true advantage of microfinance is that each «dose» costs much less in subsidies when MF is managed correctly. MFIs can continue providing services year after year with no further subsidy needed and can expand those services to reach many millions of low-income clients (Rosenberg 2010).

14 Following Boone (1996); Rajan and Subramanian (2008); Easterly et al. (2004); Lensink and White (2001) and Djankov et al. (2006), who have found that aid does not affect growth at all, we have not consider any cost in terms of GDP.

15 If ODA creates any employment, we assume it is in the formal productive system with middle or high salaries. In the case of MF we assumed it is self-employment with very low salaries.

16 The 10-year time series data from MIX Market show that the annual loan loss rates have averaged at or below 2.5% of portfolio during the whole period (Rosenberg 2010).

## 5 Conclusions

The foreign aid system needs to be reviewed, and this process could include the concept of MF. ODA is a top-down tool that tends to eliminate incentives, while MF is a bottom-up tool that allows individuals to take responsibility for their own destiny. This may be the reason why the repayment rate in the MF industry reaches 97% while the repayment rate in ODA is barely 10%.

MF is a promising way to enable financial inclusion for the poor. When offered to the excluded, MF gives them the possibility of unlocking their productive capacities. Today, around 124 million people in the poorest families are receiving microcredit and are generating new jobs, raising investment, increasing incomes, and balancing consumption. Work created in the private sector of any economic fabric is the basis on which developed economies have been built, both in the past and in the present.

This paper has presented a simple empirical exercise showing the potential of microfinance. The effects on employment generation and GDP growth are substantial and should be taken into account. By transferring 5% of multilateral ODA to MF, 3.25 million new jobs could be created in all of countries in the sample, spurring an overall employment growth rate of 0.27%. Further, the GDP would increase a total of USD 1,740 million, which would mean a growth rate for the sample countries of 0.02%. All over the poor world, millions of projects funded by the microcredit system are delivering the promise of a better future for millions of people.

## 6 References

- AHLIN C and JIANG N (2008). Can micro-credit bring development? *Journal of Development Economics*, 86, 1-21.
- ALESINA A and DOLLAR D (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*, 5, 33-63.
- ALESINA A and WEBER B (2002). Do corrupt governments receive less foreign aid? *American Economic Review*, 92 (4), 1126-1137.
- AL-MAMUN A WAHAB SA and MALARVIZHI C.A (2010). Examining the Effect of microcredit on Employment in Peninsular Malaysia, *Journal of Sustainable Development*, 4(2) : 174-183.
- ANGELUCCI, M KARLAN D and ZINMAN J (2013). Win some lose some? Evidence from a randomized microcredit program placement experiment by Compartamos Banco. NBER Working Paper No. 19119. Cambridge, MA.
- ARMENDÁRIZ B and MORDUCH J (2010). *The Economics of Microfinance*, Cambridge, MA: The MIT Press, 2<sup>nd</sup> Edition.
- ARNDT C JONES S and TARP F (2010). Aid, growth and development: Have we come full circle? *Journal of Globalization and Development*, 1 (2), 1-29.
- ATTANASIO O, AUGSBURG B, DE HAAS R, FITZSIMONS E and HARMGART H (2011). Group lending or individual lending? Evidence from a randomized field experiment in Mongolia. Pub ref: MPRA Paper No. 35439.

- AUGSBURG B, HAAS R D, HARMGART H and MEGHIR C (2012). Microfinance, poverty and education. IFS working paper.
- BALKENHOL B, (2006). The Impact of Microfinance on Employment: what do we know?, Working paper, International Labour Organization, Geneva.
- BANERJEE A, DEATON A, LUSTIG N and ROGOFF K (2006). An evaluation of the world bank research: 1998-2005, Washington: The World Bank.
- BANERJEE A and HE R (2008). Making aid work, in Easterly, W. (Ed.), *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge, MA: The MIT Press, 47-92.
- BANERJEE A and DUFLO E (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Random House India.
- BATEMAN M (2010). *Why doesn't microfinance work: The destructive rise of local neoliberalism*. London: Zed Books.
- BATEMAN M and CHANG H (2009). The microfinance illusion [E-text type]. <http://ssrn.com/abstract=2385174>.
- BAUER P (1972). *Dissent of Development*. London: Harvard University Press.
- BOONE P (1996). Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review*, 40, 289-329.
- BRÄUTIGAM D and KNACK S (2004). Foreign aid, institutions and governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, 52 (2), 255-285.
- BUERA F, KABOSKI JP and SHIN Y (2012). *The Macroeconomics of Microfinance*. NBER Working Paper No. 17905. Cambridge, M.A.
- BURNSIDE C and DOLLAR D (2000). Aid, policies and growth. *American Economic Review*, 90 (4), 847-868.
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) (2009). *About Microfinance*. Available on: [www.cgap.org](http://www.cgap.org)
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) (2010). *Access to finance for the poor, Annual Report 2010*. Washington D.C: CGAP.
- CHAIA A, DALAL A, GOLAND T, GONZALEZ MJ, MORDUCH J and SCHIFF R (2009). *Half the World is Unbanked*. Financial Access Initiative Framing Note, New York, Cambridge, New Haven.
- CHENERY H and STROUT A (1966). Foreign assistance and economic development. *American Economic Review*, 56 (4), Part I, 679-733.
- CLEMENS MA, RADELET S, BHAVNANI R and BAZZI S (2012). Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth. *The Economic Journal*, 122 (561), 590-617.
- COLLIER P (2009). *Wars, Guns and Votes*. New York: HarperCollins.
- COLLIER P and GUNNING JW (1999). Why has Africa grown slowly? *Journal of Economic Perspectives*, 13 (3), 3-22.
- COLLIER P and DOLLAR D (2002). Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review*, 45 (1), 1-26.
- COLLIER P and HOFFLER A (2004). Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48 (5), 1125-45.
- CRÉPON B, DUFLO E, DEVOTO F and PARIENTE W (2011). *Impact of microcredit in rural areas of Morocco: Evidence from a randomized evaluation*. J-PAL working paper.
- DELOACH SB and LAMANNA E (2011). Measuring the impact of microfinance on child health outcomes in Indonesia. *World Development*, 39 (10), 1808-1819.
- DICHTER T (2007). Can microcredit make an already slippery slope more slippery? In Dichter and Harper (Ed.) *What's wrong with microfinance?* London: Practical Action Publishing.
- DJANKOV S, MONTALVO JG and REYNAL-QUEROL M (2006). Does foreign aid help? *Cato Journal*, 26 (1), 1-28.
- DJANKOV S, MONTALVO JG and REYNAL-QUEROL M (2008). The curse of aid. *Journal Economic Growth*, 13, 169-194.
- DOUCOULIAGOS H and PALDAM M (2011). The ineffectiveness of development aid on growth: an update. *European Journal of Political Economy*, 27 (2), 399-404.
- DUFLO E, BANERJEE A, GLENNERSTER R and KINNAN CG (2013). *The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation*. NBER working paper No.18950. Cambridge, MA.
- DUPAS P and ROBINSON J (2013). Savings constraints and microenterprises development: Evidence from a field experiment in Kenya. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5 (1), 163-92.

- EASTERLY W (2003). Can foreign aid buy growth? *Journal of Economic Perspectives*, 17 (3), 23-48.
- EASTERLY W (2007). Was development assistance a mistake? *American Economic Review*, 97 (2), 328-332.
- EASTERLY W (2008). *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- EASTERLY W, LEVINE R and ROODMAN D (2004). Aid, policies and growth. *American Economic Review*, 94 (3), 774-780.
- EASTERLY W and PFUTZE T (2008). Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid. *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2), 29-52.
- ELLERMAN D (2007). Microfinance: Some conceptual and methodological problems. In Dichter and Harper (Ed.) *What's wrong with microfinance?* London: Practical Action Publishing.
- FEIGENBERG B, FIELD EM and PANDE R (2010). *Building Social Capital Through Microfinance*. NBER Working Paper No. 16018. Cambridge, MA.
- GARCÍA-MONTALVO J (2008). *Análisis experimental de la ayuda al desarrollo*. Bilbao: Fundación BBVA.
- GIBSON CC, ANDERSSON K, OSTROM E and SHIVAKUMAR S (2009). *The Samaritan's Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- GOLDBERG N and KARLAN D (2008). *Impact of Credit: How to Measure Impact, and Improve Operations Too*. Financial Access Initiative Innovations for Poverty Action.
- GONZÁLEZ-VEGA C (1996). Introducción. In Otero, M. and Rhyne, E. (Eds.). *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales*. México: Plaza y Valdés Editores, 11-17.
- GUEYIÉ JP and FISCHER KP (2009). Microfinance and market-oriented microfinance institutions. *Canadian Journal of Development Studies*, 29 (1-2), 23-39.
- HANSEN H and TRAP F (2001). Aid and growth regressions. *Journal of Development Economics*, 64, 547-570.
- HAYTER T (1971). *Aid as imperialism*. Harmondsworth: Penguin.
- HELMS B (2006). *Access for all, building inclusive financial systems*. Washington D.C.: CGAP, The World Bank.
- HOSSAIN S (2013). Is Commercialization of Microfinance Responsible for Over-Indebtedness? The Case of Andhra Pradesh Crisis. *Journal of Economics and Sustainable Development*, 4 (17), 142-153.
- HULME D (2007). Is microdebt good for poor people? A note on the dark side of microfinance. In Dichter and Harper (Eds.) *What's wrong with microfinance?* London: Practical Action Publishing.
- KARLAN D and APPLE J (2011). *More than Good Intentions: How a New Economics Is Helping to Solve Global Poverty*. Dutton Press.
- KARLAN D and ZINMAN J (2010). Expanding credit access: Using randomized supply decisions to estimate the impacts. *Review of Financial Studies*, 23 (1), 433-464.
- KHANDKER S (2005). Microfinance and poverty: Evidence using panel data from Bangladesh. *World Bank Economic Review*, 19 (2), 263-286.
- KHANDKER S, HUSSAIN S and RUBABA A (2013). Does access to finance matter in microenterprise growth? Evidence from Bangladesh. *World Bank Policy Research Working Paper No.6333*, Washington D.C.: World Bank.
- KREMER M and MIGUEL D (2007). Illusion of sustainability, *Quarterly Journal of Economics*, 112 (3), 1007-1065.
- LATOURTE A (2003). *Helping to Improve Donor Effectiveness in Microfinance. The Impact of Microfinance*, CGAP, Washington.
- LENSINK R and WHITE H (2001). Are there negative returns to aid? *The Journal of Development Studies*, 37 (6), 42-65.
- LEVY V (1988). Aid and growth in Sub-Saharan Africa: The recent experience. *European Economic Review*, 32, 1777-95.
- MAES JP and REED LR (2012). *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2012*. Washington D.C.: Microcredit Summit Campaign.
- MANOS R YARON J (2009). Key issues in assessing the performance of microfinance institutions, *Canadian Journal of Development Studies*, 29 (1), 101-122.
- MATIN I, SULAIMAN M and SALEQUE M.A (2007). *Imagining microfinance more boldly: Unleashing the true potential of microfinance*. In Dichter and Harper (Eds.) *What's wrong with microfinance?* London: Practical Action Publishing.
- MARTENS B, MUMMERT U, MURREL P and SEABRIGHT P (2002). *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge University Press.

- MEKASHA TJ and TARP F (2013). Aid and growth: What meta-analysis reveals. *The Journal of Development Studies*, 49 (4), 564-583.
- MIX MARKET (2012). Mix Market database. Available at: <http://www.mixmarket.org>
- MORDUCH. J., 1999. The microfinance promise. *Journal of Economic Literature*, 37, 1569-1614.
- MOSLEY P (1980). Aid, savings and growth revisited. *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 42, 79-95.
- MOSLEY P, HUDSON J and HORRELL S (1987). Aid, the public sector and the market in less developed countries. *The Economic Journal*, 97, 616-641.
- MOSS T, PETTERSSON G and VAN DE WALLE N (2008). An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in Sub-Saharan Africa. In Easterly (Ed.) *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: The MIT Press
- NURKSE R (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. London: Basil Blackwell.
- OECD (2014). DAC database. Available at: <http://www.oecd.org/dac/stats/international-development-statistics.htm>.
- PITT M and KHANDKER S R (1998). The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh: Does the gender of participants matter? *The Journal of Political Economy*, 106 (5), 958-996.
- RAJAN R and SUBRAMANIAN A (2008). Aid and growth: What does the cross country really show? *The Review of Economics and Statistics*, 90 (4), 643-665.
- REED LR (2013). *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2013*. Washington D.C.: Microcredit Summit Campaign.
- REMMER K (2004). Does foreign aid promote the expansion of government? *American Journal of Political Science*, 48 (1), 77-92.
- ROBINSON M (2001). *The microfinance revolution: Sustainable finance for the poor*. Washington D.C.: The World Bank.
- ROGALY B (1996). Micro-finance evangelism, destitute women and the hard selling of a new anti-poverty formula. *Development in Practice*, 6(2), 100-112.
- ROODMAN D (2012). *Due diligence: An impertinent inquiry into microfinance*. Washington D.C.: Center for Global Development.
- ROSENBERG R (2010). Does microcredit really help poor people? Focus Note 59. Washington D.C.: CGAP.
- ROSENSTEIN-Rodan PN (1961). International aid for underdeveloped countries. *Review of Economics and Statistics*, 43, 107-138.
- SACHS J (2011). *The End of Poverty: How Can we Make It Happen in our Lifetime*. London: Penguin.
- SACHS J and WARNER A (2001). The curse of natural resources. *European Economic Review*, 45, 827-838.
- SACHS JD, MCARTHUR JW, SCHMIDT-TRAUB G, KRUK M, BAHADUR C, FAYE M and MCCORD G (2004). Ending Africa's poverty trap, *Brookings Papers on Economic Activity*, 35 (1), 117-240.
- SCHULTZ P (2004). School subsidies for the poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program. *Journal of Development Economics*, 74, 199-250.
- SINGH RD (1985). State intervention, foreign economic aid, savings growth in LDCs: Some recent evidence. *Kyklos*, 38, 216-32.
- SODOKIN K and Donou-Adonsou C (2010). Banks, microfinance institutions and economic growth in the West African Economic and Monetary Union, *African Development Review*, 22, 495-510.
- SVENSSON J (2008). Absorption capacity and disbursement constraints. In Easterly, W. (Ed) *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge, MA: The MIT press.
- TARP F (2006). Aid and Development. *Swedish Economic Policy Review*, 13 (2), 9-61.
- VAN DE WALLE N (2001). *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*. New York: Cambridge University Press.
- VAN ROOYEN C, STEWART R, and DE WET T (2012). The impact of microfinance in sub-Saharan Africa: a systematic review of the evidence. *World Development*, 40 (11), 2249-2262.
- WAGNER C (2012). From Boom to Bust: How Different Has Microfinance Been from Traditional Banking?. *Development Policy Review*, 30 (2), 187-210.
- WORLD BANK (2011). *News and Broadcast*, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- YUNUS M (2003). *The Banker to the Poor: Micro-lending and the Battle against World Poverty*. New York: Public Affairs.



# Appendix I

						Data on		
Country	Net ODA. Annual average received during the years 2005-2009 *	GDP PPP 2009	Multilateral ODA. Annual average received during the years 2005-2009**	5% of multilateral ODA	New MC disbursed and employment created with D ***	No. of MFI in 2009	Average loan balance per borrower in 2009	No. of active borrowers in 2009
	USD millions	USD millions	USD millions	USD millions	Units	No.	USD	Units
	A	B	C= 27% of A	D=5% of C	E=D/G	F	G	H
Afganistan	4333,1	35758,7	1169,94	58,50	183953,29	15	318,0	295044
Bangladesh	1570,6	208633,9	424,06	21,20	184834,00	28	114,7	20571831
Cambodia	679,6	25745,5	183,49	9,17	16495,15	14	556,2	1100000
India	1935,9	3430806,3	522,69	26,13	151065,94	88	173	21000000
Indonesia	1523,8	876799,4	411,43	20,57	40727,18	16	505,1	286124
Mongolia	271,4	8542,9	73,27	3,66	2279,71	2	1607,0	384317
Nepal	661,8	30754,2	178,69	8,93	46735,80	18	191,2	586952
Pakistan	2202,1	401998,3	594,57	29,73	247529,98	23	120,1	1441141
Philippines	457,2	295825,8	123,44	6,17	12596,33	59	490,0	47858
Sri Lanka	866,1	87973,4	233,85	11,69	52323,77	13	223,5	911029
Vietnam	2651,2	234047,0	715,82	35,79	206408,30	15	173,4	7798660
<b>Average</b>	<b>1559,3</b>				<b>104086,3</b>		<b>406,6</b>	<b>4947541,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17152,8</b>	<b>5636885,5</b>	<b>4631,2</b>	<b>231,56</b>	<b>1144949,4</b>	<b>291,0</b>		<b>54422956,0</b>
Angola	312,9	97624,6	84,47	4,22	3889,27	1	1086,0	8582
Benin	540,5	12234,2	145,94	7,30	8673,33	7	841,3	143473
Burkina Faso	996,3	16983,2	269,00	13,45	71810,20	7	187,3	152736
Burundi	501,1	2956,5	135,30	6,76	23769,68	1	284,6	14112
Cameroon	1151,1	39085,6	310,80	15,54	18693,43	7	831,3	197784
C African R	189,3	3041,6	51,12	2,56	2038,33	1	1254,0	2757
Chad	430,5	13230,0	116,24	5,81	10509,49	2	553	23281
Congo Rep	596,0	14174,1	160,92	8,05	9055,71	2	888,5	75036
Ivory Coast	727,9	32557,1	196,53	9,83	4605,52	3	2133,7	47409
Ethiopia	2887,0	70276,5	779,49	38,97	284716,31	18	136,9	2312408
Gambia	90,9	2190,4	24,54	1,23	2670,62	2	459,5	13289
Ghana	1377,0	33602,8	371,79	18,59	63903,40	30	290,9	358717
Guinea	242,3	9580,1	65,42	3,27	10878,70	3	300,7	70817
Kenya	1298,0	56837,2	350,46	17,52	48366,00	14	362,3	1458809
Liberia	612,5	1422,1	165,37	8,27	145058,68	1	57,0	20438
Madagascar	844,7	18686,5	228,07	11,40	17632,99	7	646,7	65596
Malawi	792,6	11894,4	214,00	10,70	77649,49	5	137,8	119385
Mali	974,8	14005,6	263,20	13,16	49791,15	9	264,3	172234
Mozambique	1872,7	18402,8	505,63	25,28	75130,61	8	336,5	90258
Niger	579,3	9366,7	156,41	7,82	13469,77	2	580,6	48894
Nigeria	5096,2	309578,3	1375,97	68,80	499990,55	5	137,6	439902
Rwanda	798,5	9710,9	215,60	10,78	12656,75	6	851,7	45571
Senegal	970,3	20676,0	261,98	13,10	17682,30	8	740,8	249645
Sierra Leone	436,9	4179,4	117,96	5,90	83543,20	4	70,6	37443
Sudan	2271,8	84821,4	613,39	30,67	108627,98	3	282,3	20266
Swaziland	54,8	5378,3	14,79	0,74	79,83	1	9262,0	4544
Tanzania	2452,3	52313,2	662,12	33,11	177037,70	7	187	233341
Togo	231,1	5110,6	62,40	3,12	2708,48	4	1152,0	96244
Tonga	31,7	421,6	8,56	0,43	1072,83	1	399,0	698
Uganda	1692,7	36153,3	457,03	22,85	46483,83	10	491,6	431439
Zambia	1304,3	16780,0	352,16	17,61	118095,57	5	149,1	31340
<b>Average</b>	<b>1043,8</b>				<b>64848,1</b>		<b>818,0</b>	<b>225369,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>32358,0</b>	<b>1023274,9</b>	<b>8736,7</b>	<b>436,83</b>	<b>2010291,7</b>	<b>184,0</b>		<b>6986448,0</b>



microfinance sector									
Gross loan portfolio in 2009	Repayment rate ****	Microfinance sector growth rate	Total Labor force in 2008 *****	GDP per person employed *****	New GDP created with D *****	GDP growth rate	Cost (on employment) of 5% ODA reduction *****	Net impact on employment	Employment growth rate
USD millions	%	%	No.	USD/Units	USD millions	%	Units	Units	%
I	J	K=(E*100)/H	L	M=B/L	N=E*(M/10)	O=(N*100)/B	P=D/M	Q=E-P	R=(Q*100)/L
109,43	91%	62,35	9303902,4	3843,4	70,7	0,20	15220,14	168733,15	1,81
2347,26	100%	0,90	76765042,2	2717,8	50,2	0,02	7801,50	177032,50	0,23
828,74	99%	1,50	7530222,1	3419,0	5,6	0,02	2683,45	13811,70	0,18
51,12	99%	0,72	449888200,3	7625,9	115,2	0,00	3427,05	147638,88	0,03
90,05	99%	14,23	112803749,1	7772,8	31,7	0,00	2646,58	38080,60	0,03
553,63	100%	0,59	1402792,5	6089,9	1,4	0,02	601,57	1678,14	0,12
97,49	100%	7,96	12935304,5	2377,5	11,1	0,04	3757,81	42977,99	0,33
209,91	90%	17,18	55836770,5	7199,5	178,2	0,04	4129,21	243400,77	0,44
10,01	98%	26,32	37880025,7	7809,5	9,8	0,00	790,34	11805,99	0,03
269,62	100%	5,74	8289089,2	10613,2	55,5	0,06	1101,68	51222,08	0,62
3978,48	100%	2,65	45606688,5	5131,9	105,9	0,05	6974,32	199433,99	0,44
<b>776,9</b>	<b>1,0</b>	<b>12,7</b>		<b>5872,8</b>				<b>99619,6</b>	
<b>8545,7</b>			<b>818241787,0</b>		<b>635,4</b>	<b>0,01</b>	<b>49133,64</b>	<b>1095815,8</b>	<b>0,13</b>
9,32	100%	45,32	8006411,5	12193,3	4,7	0,00	346,40	3542,87	0,04
117,79	95%	6,05	3581042,8	3416,4	3,0	0,02	2135,81	6537,52	0,18
139,26	99%	47,02	6905902,2	2459,2	17,7	0,10	5469,22	66340,98	0,96
4,02	100%	168,44	4405097,0	671,2	1,6	0,05	10079,33	13690,35	0,31
220,59	95%	9,45	7522289,0	5196,0	9,7	0,02	2990,75	15702,68	0,21
3,46	99%	73,93	2018046,0	1507,2	0,3	0,01	1695,93	342,40	0,02
10,74	95%	45,14	4187543,2	3159,4	3,3	0,03	1839,53	8669,96	0,21
72,35	100%	12,07	1555021,3	9115,1	8,3	0,06	882,72	8173,00	0,53
62,74	95%	9,71	8122616,7	4008,2	1,8	0,01	2451,63	2153,89	0,03
409,63	100%	12,31	38152271,6	1842,0	52,4	0,07	21158,78	263557,54	0,69
3,57	97%	20,10	742994,7	2948,1	0,8	0,04	416,25	2254,37	0,30
131,21	95%	17,81	10647454,2	3155,9	20,2	0,06	5890,31	58013,09	0,54
10,05	94%	15,36	4718158,4	2030,5	2,2	0,02	1610,89	9267,80	0,20
1113,06	98%	3,32	18173411,9	3127,5	15,1	0,03	5602,90	42763,10	0,24
1,17	100%	709,75	1539019,5	924,1	13,4	0,94	8947,85	136110,83	8,84
43,33	96%	26,88	9354355,7	1997,6	3,5	0,02	5708,52	11924,47	0,13
36,17	99%	65,04	6108602,8	1947,1	15,1	0,13	5495,26	72154,23	1,18
87,62	98%	28,91	3669973,8	3816,3	19,0	0,14	3448,34	46342,80	1,26
62,17	98%	83,24	10755925,4	1710,9	12,9	0,07	14776,29	60354,32	0,56
10,56	95%	27,55	4593125,0	2039,3	2,7	0,03	3834,96	9634,82	0,21
63,97	97%	113,66	48620127,1	6367,3	318,4	0,10	10805,03	489185,52	1,01
20,54	98%	27,77	4815263,4	2016,7	2,6	0,03	5345,29	7311,46	0,15
292,61	98%	7,08	5244832,6	3942,2	7,0	0,03	3322,80	14359,50	0,27
2,62	99%	223,12	2101047,9	1989,2	16,6	0,40	2965,12	80578,08	3,84
3,90	97%	536,01	13099549,4	6475,1	70,3	0,08	4736,47	103891,51	0,79
42,09	100%	1,76	444595,5	12097,0	0,1	0,00	61,12	18,71	0,00
591,33	100%	75,87	20782369,1	2517,2	44,6	0,09	13151,99	163885,71	0,79
98,05	92%	2,81	2867387,7	1782,3	0,5	0,01	1750,62	957,86	0,03
0,28	100%	153,70	41582,2	10138,7	1,1	0,26	42,22	1030,61	2,48
313,53	98%	10,77	13642259,7	2650,1	12,3	0,03	8622,88	37860,95	0,28
6,50	95%	376,82	4687474,8	3579,8	42,3	0,25	4918,78	113176,80	2,41
<b>128,5</b>	<b>1,0</b>	<b>95,4</b>		<b>3897,4</b>				<b>59670,6</b>	
<b>3984,2</b>			<b>271105752,2</b>		<b>723,4</b>	<b>0,07</b>	<b>160503,97</b>	<b>1849787,7</b>	<b>0,68</b>

						Data on			
	Country	Net ODA. Annual average received during the years 2005-2009 *	GDP PPP 2009	Multilateral ODA. Annual average received during the years 2005-2009**	5% of multilateral ODA	New MC disbursed and employment created with D ***	No. of MFI in 2009	Average loan balance per borrower in 2009	No. of active borrowers in 2009
MIENA	Iraq	11352,4	101468,5	3065,15	153,26	143768,69	6	1066,0	48033
	Jordan	687,4	30245,5	185,61	9,28	8730,32	8	1063,0	159518
	Morocco	1048,7	132663,4	283,15	14,16	36014,88	10	393,1	919025
	Syria	124,0	90593,6	33,49	1,67	2247,41	2	745,0	21327
	Tunisia	424,4	78368,5	114,59	5,73	17052,59	1	336,0	123041
	Yemen	344,5	52879,7	93,01	4,65	33700,11	7	138,0	4691
	<b>Average</b>	<b>2330,2</b>				<b>40252,3</b>		<b>623,5</b>	<b>212605,8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>13981,5</b>	<b>486219,1</b>	<b>3775,0</b>	<b>188,75</b>	<b>241514,0</b>	<b>34,0</b>		<b>1275635,0</b>	
Latin America	Bolivia	722,8	39580,0	195,16	9,76	6575,78	23	1483,9	872655
	Ecuador	232,3	102291,8	62,73	3,14	1961,43	44	1599,0	15175
	El Salvador	211,2	37100,7	57,02	2,85	1996,54	14	1428,0	13157
	Guatemala	457,9	60114,1	123,64	6,18	9171,99	19	674	12509
	Haiti	789,2	10486,2	213,08	10,65	29261,74	6	364,1	109842
	Honduras	599,4	26044,4	161,84	8,09	12483,65	17	648,2	164789
	Nicaragua	840,4	13773,8	226,91	11,35	12237,51	24	927,1	391375
	Paraguay	103,0	26073,3	27,80	1,39	1165,96	6	1192,0	67479
<b>Average</b>	<b>494,5</b>				<b>9356,8</b>		<b>1039,5</b>	<b>205872,6</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>3956,2</b>	<b>315464,4</b>	<b>1068,2</b>	<b>53,41</b>	<b>74854,6</b>	<b>153,0</b>		<b>1646981,0</b>	
Europe	Armenia	329,4	15871,0	88,94	4,45	1597,52	10	2783,7	223123
	Georgia	593,3	19018,7	160,18	8,01	2389,92	11	3351,2	151993
	Moldova	260,2	9241,7	70,26	3,51	1189,87	2	2952,5	23396
	Tajikistan	301,9	12449,9	81,52	4,08	3279,27	26	1243,0	109737
	Ukraine	558,3	263950,0	150,73	7,54	1358,42	2	5548,0	13963
	Uzbekistan	185,0	72486,9	49,95	2,50	2030,49	21	1230	3092
<b>Average</b>	<b>371,3</b>				<b>1974,2</b>		<b>2851,4</b>	<b>87550,7</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>2228,1</b>	<b>393018,2</b>	<b>601,6</b>	<b>30,08</b>	<b>11845,5</b>	<b>72,0</b>		<b>525304,0</b>	
Oceania	P Nguinea	349,6	13947,1	94,40	4,72	3936,42	1	1199,0	4974
	Samoa	52,5	715,4	14,18	0,71	2387,27	1	297,0	4795
	<b>Average</b>	<b>201,1</b>				<b>3161,8</b>		<b>748,0</b>	<b>4884,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>402,1</b>	<b>14662,6</b>	<b>108,6</b>	<b>5,43</b>	<b>6323,7</b>	<b>2,0</b>		<b>9769,0</b>	
All Total	<b>Average</b>	<b>1095,0</b>				<b>54527,8</b>		<b>945,2</b>	<b>1013548,3</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>70078,6</b>	<b>7869524,6</b>	<b>18921,2</b>	<b>946,06</b>	<b>3489778,9</b>	<b>736,0</b>		<b>64867093,0</b>

Source: ODA data from OECD's (CAD database) is measured in Constant Prices (2008 USD millions); GDP PPP measured in constant 2005 international USD and Labor Market

Note: The sample comprises all countries within the low-income and lower-middle-income economies of the World Bank, that is, all countries showing GDP per capita below 3,000 USD. Countries with no data have been excluded since their data is unreliable. Kosovo and Thailand have also been excluded because they have not received ODA in net terms in the last five years. Any country with no data in the last five years has been excluded.

Note\*: Net ODA has tended to level off over the last 5 years, which is why we have chosen this timeframe.

Note\*\*: Since 27% of total ODA is multilateral, we have used these data to calculate multilateral ODA in each country.

Note\*\*\*: We assume that each new microcredit creates a new microenterprise, and therefore, even in the worst scenario, one new job is created.

Note\*\*\*\*: The variable used to show repayment rate is the "write off" from the MIX Market.

Note\*\*\*\*\*: Total labor force (from WDI, World Bank) comprises people ages 15 and older who meet the ILO definition of the economically active population: all people who supply labor to the economy. It includes both the employed and the unemployed.

Note\*\*\*\*\*: GDP per person employed is gross domestic product (GDP) divided by total labor force in the economy.

Note\*\*\*\*\*: Bearing in mind that job positions promoted by MF are usually "microjobs" or within the informal economy, we have assumed that the GDP per person employed in the informal economy is 50% of the GDP per person employed in the formal economy.

Note\*\*\*\*\*: Assuming productivity=GDP/labor force (which is the same as GDP per person employed), 5% ODA reduction will decrease the employment in GDP/GDP per person employed by 5%.



microfinance sector									
Gross loan portfolio in 2009	Repayment rate ****	Microfinance sector growth rate	Total Labor force in 2008 *****	GDP per person employed *****	New GDP created with D *****	GDP growth rate	Cost (on employment) of 5% ODA reduction *****	Net impact on employment	Employment growth rate
36,02	100%	299,31	7456791,5	13607,5	195,6	0,19	11262,69	132506,00	1,78
117,47	99%	5,47	1878268,2	16102,9	14,1	0,05	576,32	8154,01	0,43
611,70	88%	3,92	11793737,2	11248,6	40,5	0,03	1258,59	34756,29	0,29
18,18	98%	10,54	6732879,3	13455,4	3,0	0,00	124,44	2122,98	0,03
41,36	100%	13,86	3789601,5	20679,9	35,3	0,04	277,07	16775,52	0,44
0,61	100%	718,40	5957945,6	8875,5	29,9	0,06	523,98	33176,12	0,56
<b>137,6</b>	<b>1,0</b>	<b>175,3</b>		<b>13995,0</b>				<b>37915,2</b>	
<b>825,3</b>			<b>37609223,3</b>		<b>318,4</b>	<b>0,07</b>	<b>14023,09</b>	<b>227490,9</b>	<b>0,60</b>
1854,27	98%	0,75	4409738,4	8975,6	5,9	0,01	1087,15	5488,63	0,12
29,11	99%	12,93	5737041,4	17830,1	3,5	0,00	175,90	1785,53	0,03
26,47	97%	15,17	2497814,4	14853,2	3,0	0,01	191,95	1804,60	0,07
6,11	98%	73,32	5296301,4	11350,2	10,4	0,02	544,65	8627,34	0,16
51,61	89%	26,64	4379669,0	2394,3	7,0	0,07	4449,83	24811,91	0,57
217,17	97%	7,58	2813639,1	9256,5	11,6	0,04	874,19	11609,46	0,41
472,31	95%	3,13	2278805,9	6044,3	7,4	0,05	1877,04	10360,48	0,45
86,13	98%	1,73	2936572,4	8878,8	1,0	0,00	156,53	1009,43	0,03
<b>342,9</b>	<b>1,0</b>	<b>17,7</b>		<b>9947,9</b>				<b>8187,2</b>	
<b>2743,2</b>			<b>30349582,0</b>		<b>49,8</b>	<b>0,02</b>	<b>9357,24</b>	<b>65497,4</b>	<b>0,22</b>
391,20	99%	0,72	1604009,5	9894,6	1,6	0,01	449,44	1148,08	0,07
402,83	97%	1,57	2274708,5	8360,9	2,0	0,01	957,91	1432,01	0,06
51,26	96%	5,09	1477360,8	6255,5	0,7	0,01	561,60	628,27	0,04
110,08	98%	2,99	2810505,8	4429,8	1,5	0,01	920,14	2359,13	0,08
134,34	93%	9,73	23089261,0	11431,7	1,6	0,00	659,26	699,16	0,00
8,78	100%	65,67	12259918,6	5912,5	1,2	0,00	422,41	1608,08	0,01
<b>183,1</b>	<b>1,0</b>	<b>14,3</b>		<b>7714,2</b>				<b>1312,5</b>	
<b>1098,5</b>			<b>43515764,2</b>		<b>8,5</b>	<b>0,00</b>	<b>3970,76</b>	<b>7874,7</b>	<b>0,02</b>
5,97	99%	79,14	2854026,5	4886,8	1,9	0,01	965,81	2970,60	0,10
1,42	98%	49,79	62115,7	11517,9	2,7	0,38	61,56	2325,71	3,74
<b>3,7</b>	<b>1,0</b>	<b>64,5</b>		<b>8202,4</b>				<b>2648,2</b>	
<b>7,4</b>			<b>2916142,2</b>		<b>4,7</b>	<b>0,03</b>	<b>1027,37</b>	<b>5296,3</b>	<b>0,18</b>
<b>268,8</b>	<b>1,0</b>	<b>70,4</b>		<b>6432,2</b>				<b>50808,8</b>	
<b>17204,3</b>			<b>1203738250,9</b>		<b>1740,3</b>	<b>0,02</b>	<b>238016,07</b>	<b>3251762,9</b>	<b>0,27</b>

Market data come from WDI (World Bank); Microfinance data come from Mix Market database.

945 dollars. Zimbabwe, Democratic Republic of the Congo, Lao P.D.R. and Micronesia Fed State

Other exclusion is due to missing observations on MF data. Base sample is composed of 65 countries.

ply labor for the production of goods and services during a specified period.

MF could be equivalent to the lowest decile of the distribution.

Person employed (See footnote 15 in the paper)

# Objetivos

## Objectives



# Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

## Objetivos y alcance

La revista iberoamericana de estudios de desarrollo RIED (Ibero-American Journal of Development Studies) publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades, o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos online es gratuito. Los artículos enviados a evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos, y comunicarán de forma razonada su decisión editorial.

## Índices

La Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo está indexada en:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library:  
[http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAA&colors=7&lang=en&jour\\_id=183990](http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990)
5. JournalSeek:  
<http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>
8. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>
9. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>
10. Scopus (aceptado): <http://www.scopus.com/>
11. Econlit (aceptado): [https://www.aeaweb.org/econlit/journal\\_list.php](https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php)

## Acceso abierto

Revista de Acceso abierto: La Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo.



# Iberoamerican Journal of Development Studies

## Aims and scope

Ibero-American Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The Journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

## Abstracted and indexed in

The Iberoamerican Journal of Development Studies is abstracted and indexed in:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library:  
[http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour\\_id=183990](http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990)
5. JournalSeek:  
<http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>
8. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>
9. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>
10. Scopus (accepted): <http://www.scopus.com/>
11. Econlit (accepted): [https://www.aeaweb.org/econlit/journal\\_list.php](https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php)

## Open Access

Open Access Journal: The Iberoamerican Journal of Development Studies does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the Iberoamerican Journal of Development Studies. Authors can freely disseminate their papers published in the Iberoamerican Journal of Development Studies.

# **Normas para los autores**

## **Author Guidelines**



# Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final de artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10 000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
  - 1.1. SUBEPÍGRAFES
    - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y en su caso posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final de artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará «et al.», sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará a,b... tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

## **Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:**

### **Artículos:**

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

### **Libros:**

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

### **Capítulos de libros:**

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

### **Tesis:**

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Tesis doctoral, University of London.

### **Internet sites:**

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. [http://www.spifinance.com/SPI\\_Finance\\_2002.pdf](http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf), acceso 8 Junio 2007.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista.

Nótese que los artículos enviados a evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

# Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10 000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
  - 1.1. SUB-SECTIONS
    - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.



References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown *et al.* 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use "et al."; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate a, b, after the year, for example (Brown 2001a).

## **Citation style of the Journal:**

### **Papers:**

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

### **Books:**

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

### **Book chapters:**

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

### **Doctoral Theses:**

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral Thesis, University of London.

### **Internet sites:**

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. [http://www.spifinance.com/SPI\\_Finance\\_2002.pdf](http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf), accessed 8 June 2007.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.



