

Número 30

DESARROLLO Y PROMOCIÓN
DE CAPACIDADES: LUCES Y SOMBRAS
DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

José Antonio Alonso

José Antonio ALONSO es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid y Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).



Facultad de Ciencias Económicas
Avenida Lehendakari Aguirre, 83
48015 BILBAO
Tfno.: 94 601 70 91
Fax: 94 601 70 40
E-mail: hegoa@bs.ehu.es
<http://www.ehu.es/hegoa>

Manuel Iradier, 6 bajo
Tfno. y fax.: 945 13 15 87
E-mail: hegoavitoria@sarenet.es
01005 VITORIA-GASTEIZ

DESARROLLO Y PROMOCIÓN DE CAPACIDADES:
LUCES Y SOMBRAS DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA
José Antonio Alonso

Cuadernos de Trabajo de Hegoa
Número 30
Febrero 2001

D.L.: Bi-1473-91
ISSN: 1130-9962
Impresión: LANKOPI, S.A.

CUADERNOS DE TRABAJO DE HEGOA es una publicación destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores/as, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la comprensión de los problemas del desarrollo y las relaciones internacionales.

ÍNDICE

1	Introducción	5
2	Cambio en la concepción del desarrollo	7
	2.1. La nueva visión del desarrollo	7
	2.2. Dimensión instrumental de la cooperación técnica	9
3	Ámbito y presencia de la cooperación técnica	13
	3.1. Contenido y propósitos	13
	3.2. Dimensión de la cooperación técnica	14
4	Limitaciones y posibilidades de la cooperación técnica	19
	4.1. A modo de diagnóstico	19
	4.2. De la cooperación técnica al desarrollo de capacidades	22
	4.3. Algunas propuestas para la gestión	24
5	¿Tiene la empresa un lugar en la política de ayuda?	27
	5.1. Los actores del desarrollo	27
	5.2. Funciones posibles de la empresa	29
6	Consideraciones finales	35
	Bibliografía	37

1. INTRODUCCIÓN

La política de cooperación para el desarrollo ha alcanzado en España un grado de madurez suficiente como para acceder a estadios crecientes de ambición y complejidad en su diseño y gestión. Si hace tres lustros la atención había de centrarse en motivar un estado de opinión comprometido con las tareas de solidaridad internacional y en articular su respuesta organizada a través de las nacientes ONGD y de la actuación de las Administraciones, hoy a esas mismas tareas es necesario añadir otras relacionadas con la exigencia de crecientes niveles de eficacia, solidez y calidad a sus acciones. Lo que obliga a revisar, sin prejuicios, los instrumentos disponibles, al objeto de apurar las posibilidades que brindan para motivar una acción más amplia de estímulo y apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los pueblos del Sur. Un propósito que debe ir acompañado de otro paralelo destinado a ampliar las bases sociales sobre las que descansa la cooperación, integrando de una forma más plena a actores –públicos y privados– de presencia hasta ahora menor en este ámbito.

Como parece natural, semejante revisión no debe llevarse hasta el extremo de poner en cuestión o adulterar los objetivos más genuinos de la ayuda, encubriendo bajo el manto de las motivaciones solidarias, acciones guiadas por propósitos ajenos a aquellos que dan sentido a este campo de la acción pública. Un campo que nació con el propósito manifiesto de introducir mecanismos correctores en

la acción del mercado internacional, abriendo oportunidades de desarrollo a los países más pobres a través de una acción deliberada de transferencia de recursos –humanos, técnicos y financieros– por parte de los países de mayor capacidad económica. Al contrario que el mercado, cuya lógica aparece gobernada por la expresión –espontánea y descentralizada– de los intereses particulares, la ayuda aparece subordinada a un *propósito social deliberado*, relacionado con la corrección de los niveles de desigualdad y pobreza que rigen a nivel internacional. En este sentido, la ayuda pretende un objetivo que trasciende el interés particular de cada donante para ponerse al servicio de un propósito global, relacionado con la superación del subdesarrollo y de la pobreza extrema. La ayuda, conviene advertirlo, no es incompatible con la existencia de réditos indirectos para el donante, siempre que no sean tales réditos, sino las necesidades del receptor, los que inspiren y motiven sus acciones.

No obstante, discernir entre este doble juego de motivaciones –intereses del donante frente a necesidades del receptor– es más fácil en el ámbito teórico, entre extremos fácilmente identificables, que en el terreno práctico, donde abundan las zonas grises con motivaciones más sutilmente entreveradas. Y es justamente en esos ámbitos menos nítidos donde más necesaria es la reflexión y el debate. Aun cuando sea a costa de la incomodidad del analista (siempre es más fácil

repetir verdades sabidas). A ese propósito se encaminan las siguientes reflexiones, que deben tomarse con el sentido de provisionalidad de un material inacabado que se ofrece para el debate¹. El presente texto se articula en torno a cuatro grandes apartados temáticos: el primero alude a los cambios habidos en la concepción del desarrollo, punto de referencia básico para las argumentaciones posteriores; el segundo revisa el

papel de la cooperación técnica en el seno de la política de ayuda; el tercero realiza un diagnóstico de la cooperación técnica, señalando algunas líneas de reforma hacia el futuro; y, finalmente, el cuarto aborda las implicaciones que las acciones de cooperación técnica tienen en la identificación de los actores sociales implicados, discutiendo los posibles espacios para la empresa en la política de cooperación para el desarrollo.

¹ El presente trabajo tiene su origen en la conferencia preparada para el Seminario "Cooperación Técnica para el Desarrollo" organizado por Hegoa, en Bilbao, el 1 de marzo de 2000.

2. CAMBIO EN LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO

2.1. La nueva visión del desarrollo

A lo largo de las últimas dos décadas se ha producido un cambio muy notable en la forma de entender el proceso de desarrollo. A finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta, cuando se instituyó la política internacional de ayuda, la concepción que reinaba acerca del desarrollo era de tono predominantemente economicista: se consideraba que la causa básica del subdesarrollo radicaba en la incapacidad que algunos países tenían para poner en marcha un proceso de acumulación de capital de suficiente magnitud como para impulsar un crecimiento económico sostenido. Aun cuando se aceptasen otras dimensiones sociales implicadas en la caracterización del subdesarrollo –desigualdad social, debilidad institucional, elevado grado de ruralización, altos índices de natalidad y mortalidad, reducida esperanza de vida o bajo nivel de escolarización, por ejemplo–, éstas se consideraban más síntomas que factores explicativos del fenómeno considerado. La dimensión clave en la que se dirimía el problema del subdesarrollo era de naturaleza predominantemente económica.

Esta concepción economicista tuvo serias implicaciones sobre la forma de entender los procesos de desarrollo, por cuanto legitimó la subordinación de otro tipo de propósitos –como los asociados con la

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

De forma más precisa, se consideraba que la causa del atraso económico descansaba en la insuficiente capacidad de ahorro de las economías subdesarrolladas. De ahí la importancia de ampliar al máximo las disponibilidades de capital con las que nutrir un proceso de inversión de suficiente entidad como para impulsar un crecimiento sostenido. La ayuda internacional podía contribuir a esa tarea, proporcionando, en condiciones de coste ventajosas, parte de aquellos recursos financieros –ahorro externo, en suma– que las economías en desarrollo precisaban. A esta visión responden los primeros desarro-

llos teóricos acerca de la ayuda internacional, como los debidos a Nurkse (1953), Rosenstein-Rodan (1943 y 1961) o Chenery y Strout (1966)² entre otros.

En correspondencia con la creciente transdisciplinariedad de los estudios sobre el desarrollo, aquel enfoque predominantemente economicista del pasado se ha visto desplazado por una concepción más compleja y multidimensional. Se parte de la evidencia de que una sociedad es una realidad compleja; y que el subdesarrollo es una categoría social y no meramente económica. En consecuencia, el proceso de desarrollo, para que sea genuino, debe integrar, con voluntad transformadora, el conjunto de las dimensiones que conforman la estructura social de un país. En particular, se considera necesario agregar a la dimensión económica, las diversas vertientes de la *dimensión social* –incluida la perspectiva de género– y de la *dimensión medioambiental* como ámbitos obligados de todo proceso de desarrollo.

Un paso decisivo en este sentido lo supuso la formulación del concepto de *desarrollo humano*, a cargo del PNUD. A través de esta concepción se desplazó el protagonismo de la dimensión material del desarrollo –ampliación de las capacidades productivas–, para convertir al ser humano, con sus potencialidades y múltiples dimensiones –ampliación de las capacidades humanas–, en protagonista y destinatario último del proceso de desarrollo. Y, de esta forma, se pasó a caracterizar el desarrollo como aquel proceso dirigido a ampliar las oportunidades y las capacidades de opción de los individuos –y de los grupos humanos– de una determinada sociedad. El acceso a los recursos económicos requeridos para dar cobertura a las necesidades materiales –dimensión económica–, se considera uno de los factores que determinan las opciones disponibles; pero, junto a ello, es necesario contemplar también aquellos otros aspectos que condicionan las posibilidades efectivas de elección, y que tienen que ver con la forma de distribución del ingreso y de las oportunidades, con el nivel de cobertura de las necesidades básicas de la población, con el respeto a la dignidad y autoestima de

las personas y con las posibilidades que la sociedad les brinda para desarrollar sus capacidades, ampliando así el escenario de sus opciones futuras.

En la génesis de esta nueva concepción tuvo un papel crucial la aportación del premio Nobel Amartya Sen, quien otorgó un sólido fundamento doctrinal al enfoque del desarrollo humano. Parte para ello Sen de distinguir entre funciones y capacidades humanas. Por *funciones* entiende Sen aquel conjunto de cosas que una persona valora hacer o ser. Dentro de este concepto se integran desde funciones elementales, como comer bien, no padecer enfermedades evitables y tener un hogar digno y saludable, hasta funciones más complejas, como sentirse socialmente valorado y participar en los procesos de decisión social. Por *capacidad* –o capacidades– entiende el total de funciones que uno tiene al alcance. El conjunto de capacidades estaría entonces compuesto por los distintos vectores de funciones entre los que se puede elegir.

Mientras que las funciones de una persona aluden, por tanto, a sus logros efectivos, las capacidades se refieren a la libertad de que goza para proponérselos. Como señala Sen (2000; 100), “la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para conseguir diferentes estilos de vida)”. De este modo, cabe entender el desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades de opción –de libertad efectiva, en suma– de las personas y de los pueblos, una senda de progresivo ensanchamiento de sus posibles escenarios de futuro entre los que cabe elegir, un proceso de conquista de crecientes grados de realización y de autonomía: el *desarrollo como libertad*, como expresivamente tituló Sen su último libro.

No es este el momento de explorar las múltiples implicaciones que comporta este cambio en la concepción del desarrollo, pero sí conviene llamar la atención sobre una de sus derivaciones, que se relaciona más directamente con el objeto del presente trabajo. Pues, si se entiende por desarrollo el pro-

² Esta concepción tiene su traducción en el ámbito empírico, como revela el trabajo de Rosenstein-Rodan (1961), estimando las necesidades de financiación que requerían los países en desarrollo para alcanzar una dinámica de crecimiento sostenido.

ceso efectivo de ampliación de las opciones y posibilidades de las personas para llevar a efecto aquello que valoran, una parte crucial de ese proceso debe descansar en la expansión continuada de sus aptitudes, de sus talentos y facultades, tanto a escala individual como colectiva. Un proceso en gran medida condicionado por la capacidad que las personas y las organizaciones tienen para generar un conocimiento útil a partir de su propia experiencia y para acceder al acervo de conocimientos y saberes socialmente acumulados, que se transmiten a través de la tecnología, de la ciencia y de las tareas de formación y de capacitación. El desarrollo no es sólo libertad, sino también –por serlo– acumulación de aprendizaje colectivo. A través del desarrollo, las personas –individual y colectivamente– acceden a un mejor conocimiento de sus posibilidades, haciéndose crecientes protagonistas de su futuro a través de un ejercicio de opción más soberano y consciente.

Las precisiones realizadas no son en absoluto gratuitas, por cuanto apuntan a un aspecto central para entender la relevancia que debieran tener las actividades de cooperación técnica. No en vano el propósito de ese instrumento es acelerar la senda de generación de las capacidades cognitivas, mediante el estímulo a los procesos de aprendizaje, de desarrollo técnico y de fortalecimiento institucional de la sociedad receptora.

2.2. Dimensión instrumental de la cooperación técnica

Antes se argumentó la importancia de la cooperación técnica apelando a su estrecha vinculación con el concepto del desarrollo; la relación a la que se aludió es de carácter sustancial, ya que el objetivo que la cooperación técnica se propone –el despliegue de las capacidades cognitivas del receptor– es parte definitoria del proceso de desarrollo. Pero, junto a ello, existen también otros dos tipos de razones, de carácter más instrumental, que revalidan la importancia que debiera otorgarse a las actividades de la coopera-

ción técnica en el futuro. La primera remite a las nuevas explicaciones que la teoría del crecimiento aporta acerca de los procesos de dinamismo económico y de cambio social; la segunda, a las condiciones que se requieren, en el país receptor, para que la política de ayuda resulte eficaz. Una y otra razón apuntan al papel crucial que tienen las capacidades humanas y el marco institucional que las acoge en la promoción del desarrollo de un país. Detenerse en estos aspectos, siquiera sea brevemente, ayudará a fundamentar los nuevos contenidos que se le reclaman, en el momento presente, a este componente de la ayuda.

Pues bien, los nuevos desarrollos en la teoría del crecimiento (Romer, 1986, Lucas, 1988, o Grossman y Helpman, 1994, entre otros) insisten en el papel crucial que tienen aquellos factores capaces de generar externalidades positivas –efectos dinámicos inducidos– sobre el conjunto de la economía. Se trata de factores que son producidos y acumulados en el tiempo, sin costes en términos de rendimientos; factores, en suma, que siendo producto del propio proceso de crecimiento, sientan las bases para un mayor crecimiento futuro, sin estar sometidos a productividades marginales decrecientes. A través de estos desarrollos teóricos más recientes se ha pretendido captar las bases lógicas de una dinámica –como la del crecimiento– que descansa, en buena parte, sobre factores endógenos. Pues bien, cuando se trata de identificar estos factores, se apunta al papel que tienen los conocimientos y la tecnología, en un sentido amplio, especialmente aquella incorporada en las personas –capital humano– y en las organizaciones –capital social y rutinas corporativas–, en la promoción del crecimiento. Al tiempo, que se insiste en el papel que las instituciones, el marco normativo en que personas y organizaciones actúan, pueden tener en la sostenibilidad de ese proceso de crecimiento³. Estos nuevos desarrollos suponen un cambio de perspectiva en la explicación del crecimiento, por cuanto se le otorga mayor protagonismo al capital humano, a los activos intangibles, ligados a la tecnología y al conocimiento, y, en fin, al marco institucional, en los procesos de cambio económico y social, res-

³ Resulta útil a estos efectos mantener la distinción que formula North (1990: 13 y 15) entre organizaciones e instituciones. Estas últimas son “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. Por su parte, las organizaciones -u organismos- “son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos”.

pecto de una visión pretérita exclusivamente focalizada en el papel del capital físico y de los activos productivos. No hace falta insistir en que la cooperación técnica se dirige a fortalecer estos ámbitos que la nueva teoría del crecimiento identifica como cruciales.

Por su parte, los estudios sobre la eficacia de la ayuda han revelado, de forma coincidente, que el impacto de la cooperación internacional depende de la capacidad institucional del país beneficiario, de su disposición para mantener organizaciones sólidas y eficaces y para diseñar políticas de desarrollo solventes en las que se integren los recursos de la ayuda. Sobre este aspecto gravita buena parte de la argumentación del reciente informe del Banco Mundial (1998), *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, que identifica al marco de políticas aplicadas por el país receptor como la variable crucial que determina la eficacia de la ayuda. De hecho, la investigación del Banco Mundial sugiere que la ayuda por sí misma no tiene impacto alguno sobre el crecimiento del receptor: sólo cuando se combina con un entorno de políticas adecuadas, la ayuda logra tener un efecto positivo estadísticamente significativo. Los resultados que obtienen son muy expresivos: con una sólida gestión del país, un 1% del PIB en ayuda se transforma en un 1% de reducción de la pobreza; en un entorno de políticas frágiles, sin embargo, los recursos tienen un impacto mucho menor. En consecuencia, El Banco Mundial propone una política mucho más selectiva en la asignación de la ayuda, haciendo que los recursos se orienten hacia aquellos países pobres en los que rigen buenas políticas.

El debate posterior a que dio lugar el estudio del Banco Mundial, demostró la dificultad que encierra convertir una variable –necesariamente ambigua– como las “buenas políticas” en un criterio automático para la asignación de la ayuda; al tiempo que evidenció las limitaciones que tenía el ejercicio empírico en que descansaba semejante propuesta (Alonso, 1999). Ensayos posteriores, incluso con la misma base estadística del Banco Mundial, llegaron a resultados diferentes, sembrando dudas acerca de lo robusto de la prueba empírica sobre la que se asentaban las recomendaciones de selectividad de la ayuda, al demos-

trar que ésta podía tener por sí misma un impacto positivo, sin necesariamente depender del tono de las políticas aplicadas por el receptor. Los últimos estudios en esta tradición (Durberry et al. 1998, Mosley y Hudson, 1999 o Hansen y Tarp, 2000) sugieren que se ha podido producir, en los últimos tiempos, una mejora en los niveles de eficacia de la ayuda, al observar la presencia, con mayor regularidad que antaño, de relaciones positivas y robustas entre la ayuda y el crecimiento del receptor; una relación que se constata con independencia del marco de políticas que existan en el país.

Si semejante hallazgo debilita las bases en que descansa la propuesta de estricta selectividad de la ayuda que sugiere el Banco Mundial, no cuestiona la conveniencia de considerar el marco institucional y el entorno de políticas aplicadas por el receptor como uno de los factores que determinan el nivel de éxito de la ayuda. Es muy plausible que la ayuda sea eficaz por sí misma, tal como sugiere la última generación de estudios sobre la materia, pero ello no obsta para considerar que el impacto de los recursos externos puede mejorarse en el caso de que exista un clima económico e institucional adecuado en el receptor. Una conclusión a la que parecen conducir los trabajos de Durberry et al. (1998) o de Mosley y Hudson (1999). Así pues, reforzar las variables alusivas a ese entorno de políticas y capacidades técnicas e institucionales del receptor si no constituye un requisito para hacer eficaz la ayuda, se conforma como un factor que influye en el resultado final de ese proceso. Pues bien, al desarrollo de esas capacidades institucionales y de gestión se orientan las acciones de la cooperación técnica. De ahí el decisivo alcance de este componente de la ayuda; que habrá de ser tanto mayor, cuanto más elevada sea la responsabilidad que se transfiera al beneficiario en el diseño y gestión de la ayuda en el futuro.

A lo largo de los párrafos precedentes se ha tratado de justificar la importancia que le cabe a la cooperación técnica en el futuro de la ayuda. Ahora bien, para que afronte las nuevas tareas que se le demandan, es necesario proceder a una ampliación notable del marco de actuación propio de este instrumento. Debe abandonarse esa visión pretérita que asocia la cooperación técnica a acciones foca-

lizadas, puntuales en el tiempo y predominantemente inducidas por la oferta, para abrir espacio a una concepción más integrada y plural de un campo de acción orientado al desarrollo de las capacidades –institucionales y humanas– del receptor. Como el CAD (1995: 78) señala: “El progreso hacia un desarrollo sostenido, más equitativo y autónomo, depende de manera esencial de la solidez y de la

calidad del aparato institucional de un país y de sus capacidades de organización. Contribuir a este objetivo debe ser, por tanto, un propósito primordial de la cooperación para el desarrollo, en general, y de la cooperación técnica, en particular”. A realizar un balance del instrumento en el pasado y a analizar sus posibilidades futuras se dedican los dos siguientes epígrafes.

3. ÁMBITO Y PRESENCIA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

3.1. Contenido y propósitos

No es fácil encontrar una definición que sea suficientemente precisa y abarcativa de la cooperación técnica: un rótulo que acoge a un muy nutrido y heterogéneo tipo de acciones en materia de ayuda al desarrollo. Como con ironía señala Arndt (1999; 158), al igual que sucede con la pobreza, la cooperación técnica “es difícil de definir de forma precisa, pero todo el mundo la reconoce en cuanto la ve”. La existencia de formulaciones no enteramente coincidentes entre las diversas agencias de desarrollo revela la dificultad que tiene acotar de forma unánime los límites de este instrumento. A los efectos del presente estudio, basta con la definición que proporciona el CAD (1995: 73), que entiende como cooperación técnica “toda la gama de actividades de ayuda dirigida a desarrollar los recursos humanos, elevando el nivel de conocimientos, cualificaciones, habilidades técnicas y aptitudes productivas de los habitantes de los países en desarrollo”.

Al contrario que otras instituciones y agencias del sistema de cooperación para el desarrollo –por ejemplo, el Banco Mundial– que utilizan de forma indistinta los conceptos de *cooperación técnica* y de *asistencia técnica*, la OCDE marca una diferencia expresa entre ambos instrumentos. En concreto, entiende como asistencia técnica la “financiación de servicios por parte de un país donan-

te con el objetivo básico de contribuir al diseño o aplicación de un proyecto o un programa que se proponga incrementar el stock de capital de los países beneficiarios” (CAD, 1995). Como cabe derivar de la comparación entre ambas definiciones, la diferencia no radica necesariamente en el contenido de la actividad, que en ambos casos se propone el “desarrollo de capacidades” del receptor, sino en el marco en el que dicha actividad se realiza. Siempre que la intervención aparezca directamente asociada a un determinado proyecto de inversión por parte del donante (lo que también es conocido como *investment-related technical cooperation*) se considerará como asistencia técnica; y en el caso de que sea una actividad en sí misma, sin relación con inversión alguna (la *free-standing technical cooperation*), se considerará –y computará– como cooperación técnica. Aun cuando la distinción realizada es discutible, conviene tenerla presente a efectos estadísticos, no en vano la OCDE es la institución encargada de computar los datos relativos a la ayuda al desarrollo a escala internacional.

No obstante, más allá de la definición oficial, existe un cierto consenso informal acerca del tipo de actividades que, de forma mayoritaria, suelen dar cuerpo a este ámbito de la política de ayuda al desarrollo. En general, cabría decir que la cooperación técnica está compuesta, en su versión

más habitual, por la aportación a cargo del donante de recursos tecnológicos y de personal especializado que trata de transferir capacidades al país de destino, bien a través de una actividad directa de asistencia, bien a través de la capacitación del personal local. De acuerdo con su contenido más habitual, los principales instrumentos de la cooperación técnica son aquellos relacionados con la prestación de capacidades técnicas, especialmente las corporeizadas en personas o instituciones, a través de: acciones formativas, regladas o informales; prestaciones de expertos nacionales o extranjeros; labores de consultoría técnica y de asesoramiento de cualquier nivel; y, en fin, todo tipo de contribuciones dirigidas a promover actividades relacionadas con la capacitación, los conocimientos, las habilidades y la tecnología (Recuadro 1).

Acorde con la diversidad de acciones que la componen, los proyectos de cooperación técnica tienen objetivos muy dispares. En algunos casos, el objetivo es realizar un estudio que permita un mejor diagnóstico de la realidad o propicie una más sólida fundamentación de las acciones o estrategias a seguir; en otros casos, el propósito es aportar personal experto, reforzando los cuadros técnicos de los que dispone el país; hay ocasiones en las que el objetivo se centra en la actividad formativa y de capacitación, al objeto de formar al personal local; y, en fin, no faltan acciones de propósitos más generales, tratando de fortalecer o estimular la capacidad institucional del beneficiario. En general, cabría decir que a todas estas actividades es común

el hecho de comportar cierta transferencia de capacidades, habilidades o conocimientos al país de destino de la ayuda. En ocasiones, este objetivo se hace explícito, mediante una actividad formativa expresamente dirigida a tal fin; en otros casos se entiende que es el producto indirecto que se deriva de la presencia del experto internacional trabajando con los técnicos locales.

3.2. Dimensión de la cooperación técnica

La cooperación técnica constituye uno de los componentes básicos de todo sistema nacional de ayuda al desarrollo; y, de hecho, todos los donantes orientan parte de sus recursos a este tipo de actividades. De acuerdo con los datos del CAD, de 1998, a las tareas de cooperación técnica se dedican en torno 13 mil millones de dólares, lo que supone el 40% de los recursos canalizados en forma de ayuda no reembolsable de carácter bilateral. Si se pone en relación con el total de los recursos de la ayuda, la cuota resultante es del 25%, como promedio del CAD. Por la naturaleza de las actividades que comporta, además de los desembolsos financieros, las intervenciones en materia de cooperación técnica movilizan importantes capacidades humanas y técnicas, en forma de expertos, aprendices y voluntarios⁴. Se trata, en todo caso, de estimaciones que infravaloran los recursos puestos al servicio de la cooperación técnica, ya que –de acuerdo con el criterio de anotación de la OCDE– se excluyen del registro aquellas operaciones de asistencia técnica vinculadas a proyectos. Caso de

Recuadro 1
Actividades de la cooperación técnica

- Estudios de prefactibilidad y de viabilidad para proyectos de inversión.
- Diseño de ingeniería y supervisión en los proyectos de inversión.
- Investigación, informes y estudios.
- Proyectos de fortalecimiento institucional (que pueden ser autónomos o vinculados a proyectos de inversión).
- Estudios para la fundamentación de políticas.
- Estancias de formación y pasantías (que no son parte de un proyecto de inversión o de fortalecimiento institucional).
- Servicios prestados por personal experto (consultorías, expatriados).
- Formación de corto plazo (seminarios, viajes de estudio y observación, familiarización con equipos).

Fuente: Cassen (1993).

⁴ En una estimación realizada por el CAD (1995), en 1980, los recursos de la cooperación técnica movilizaban cerca de 80 mil expertos y voluntarios y a más de 125 mil estudiantes y aprendices.

Cuadro 1 Evolución del peso de la cooperación técnica				
	1975	1980	1987/88	1997/98
1. Cooperación técnica (millones \$)	2.922	5.472	9.043	12.952
2. AOD bilateral no reembolsable (millones \$)	6.269	14.135	23.479	31.821
3. AOD (millones de \$)	13.854	27.297	43.834	50.106
1/2 (en porcentaje)	46,6	38,7	38,5	40,7
1/3 (en porcentaje)	21,0	20,0	20,0	25,8

Fuente: CAD (varios años).

que este último componente se considerase, el PNUD estima que las magnitudes debieran incrementarse entre un 10% y un 20%. Al tiempo, a estas cifras es preciso añadir las que se derivan de la acción de los Organismos Multilaterales, especialmente de las Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas y del Banco Mundial, que dedican una parte de su actividad a las tareas de cooperación técnica. Todo, en suma, apunta a que se trata de una de las actividades centrales de la política de cooperación para el desarrollo.

El peso relativo de la cooperación técnica se ha mantenido relativamente estable, a lo largo del tiempo, como componente de la ayuda bilateral no reembolsable; y ha experimentado un ligero incremento, en relación con el total de la ayuda (Cuadro 1). Si se atiende a la primera de las relaciones señalada, la cooperación técnica adquiere su mayor peso relativo en la década de los setenta, con cuotas sobre la ayuda bilateral no reembolsable cercanas al 45%. En la década de los ochenta el peso de este componente experimenta un cierto retroceso, que sólo se logra recuperar levemente en la segunda mitad de los años noventa, hasta situarse en un entorno del 40% al finalizar la década. La evolución es más nítidamente ascendente al poner la cooperación técnica en relación con el total de la AOD, ya que en ese caso la cuota, que tradicionalmente había estado situada en torno al 20%, asciende en los últimos años de la década al 25%. La ascendente importancia que la cooperación técnica tiene entre los instrumentos de ayuda en la última década parece acorde con la relevancia creciente que dentro de las estrategias de desarrollo se le otorga al despliegue de las capacidades técnicas e institucionales, como variable explicativa de la dinámica económica y de transformación social. Y es este mismo factor al que algunos autores (como, por ejemplo, Mosley y Hudson, 1999) apuntan como uno de los factores responsables de la

mejora detectada en los niveles de eficacia de la ayuda a lo largo de la década de los noventa.

Es muy diverso, sin embargo, el peso que tiene la cooperación técnica en la acción de ayuda de los diversos donantes. Dentro del CAD de la OCDE, los casos de Alemania, Bélgica, Irlanda, Nueva Zelanda y Francia son aquellos en los que la cooperación técnica alcanza una mayor significación tanto respecto a la ayuda bilateral no reembolsable (con cuotas superiores al 45% en 1997/98) como a la AOD agregada (con cuotas superiores al 33%). En el extremo contrario se encuentran buena parte de los países nórdicos, como Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, donde las cuotas correspondientes a la cooperación técnica son de las más bajas del CAD. Tanto el caso español como el italiano se aproximan a este segundo grupo de países, a juzgar por los datos relativos a la composición de su ayuda. Sin embargo, la semejanza es meramente cuantitativa, ya que las razones que justifican estos resultados son diversas: en el caso de los países nórdicos, el limitado peso de la cooperación técnica se debe al importante protagonismo de los proyectos y programas, impulsados por la capacidad gestora que en materia de desarrollo tienen sus respectivas agencias nacionales; en el caso español la razón hay que buscarla más bien en el todavía elevado peso de la ayuda reembolsable (como sucede en Japón) y en la presencia, con importante cuota, de otros componentes de la ayuda bilateral no reembolsable (como la cooperación descentralizada y la cofinanciación a ONGD). En todo caso, como cautela necesaria para la interpretación, conviene advertir acerca de la baja calidad técnica de las estadísticas del CAD, que afectan muy sustancialmente a los datos correspondientes a la composición por instrumentos y por sectores de la ayuda de los respectivos donantes.

Cuadro 2
Peso relativo de la cooperación técnica

	Cooperación Técnica sobre AOD bilateral no reembolsable (%)		Cooperación Técnica sobre AOD (%)	
	1987/88	1997/1998	1987/88	1997/98
Australia	32.9	49.3	22.1	37.6
Austria	62.6	45.1	20.7	24.2
Bélgica	44.0	54.5	25.6	33.2
Canadá	20.0	32.2	13.8	22.3
Dinamarca	19.6	11.1	8.9	6.8
Finlandia	8.1	29.9	4.4	16.2
Francia	69.7	45.0	35.0	35.3
Alemania	70.0	58.7	34.3	34.5
Irlanda	52.0	60.8	24.0	39.0
Italia	24.1	9.9	11.8	2.7
Japón	36.5	38.1	11.1	18.8
Luxemburgo	-	2.8	-	1.9
Holanda	44.3	39.5	27.1	30.5
Nueva Zelanda	40.0	54.9	33.6	40.8
Noruega	15.5	18.8	9.0	13.2
Portugal	-	49.0	-	26.1
España	55.5	22.8	18.7	10.5
Suecia	20.2	4.6	13.4	3.1
Suiza	22.9	47.0	15.3	31.6
Reino Unido	42.1	38.1	24.4	22.2
<i>CAD</i>	<i>38.5</i>	<i>40.7</i>	<i>20.6</i>	<i>25.8</i>
<i>Comisión Europea</i>	<i>12.6</i>	<i>5.3</i>	<i>10.9</i>	<i>4.6</i>

Fuente: CAD (varios años).

Por lo que se refiere a la distribución geográfica, el grueso de la cooperación técnica del período 1970-95 se orientó hacia África Subsahariana y Asia, que concentraron el 28% y 27% del total de los recursos. Con una cuota algo menor, cercana al 13%, se sitúa América Latina, quedando otros destinos, como Norte de África (8%) y Este de Europa (4%) con cuotas menores. Una quinta parte de los flujos de cooperación técnica no es, en todo caso, geográficamente localizable. Dada la importancia dispar que las regiones mencionadas tienen como receptoras de ayuda, conviene poner la cooperación técnica en relación con el total de los recursos de ayuda. Tal es lo que se hace en el Cuadro 3, ofreciendo una imagen algo distinta de la jerarquía relativa de las diversas regiones. Acorde con los

datos, y para el conjunto del período considerado, son América Latina y África Subsahariana las regiones en donde más importancia adquiere la cooperación técnica en el total de los recursos de AOD, con unas cuotas del 34% y del 30%, respectivamente. Con cuotas menores se encuentran el Norte de África y Asia, que presentan tasas del 24% y del 17%. Sin embargo, la alusión a los datos del último período permiten detectar el retroceso que experimentó la cooperación técnica en la ayuda dirigida a África Subsahariana y la importancia adquirida por la orientada a América Latina y al Norte de África. Es probable que estas tendencias tengan relación con la capacidad institucional y con el clima económico dominante en las regiones afectadas en estos últimos años.

Cuadro 3		
Distribución geográfica de la cooperación técnica		
	1970-75	1993-95
Asia	17.0	27.0
Africa Subsahariana	30.0	23.0
Norte de Africa	24.0	35.0
Latinoamérica	34.0	44.0
CEEC/NIS	-	27.0
AOD Total	25.0	30.0

Aunque no comparable a otros países, el componente de la cooperación técnica tiene una importancia apreciable en la ayuda española, si bien siguen siendo los proyectos de desarrollo los que consumen el grueso de los recursos AOD. Especialmente, la cooperación técnica ha adquirido relevancia en el caso de la ayuda dirigida hacia Iberoamérica, con una variada gama de instrumentos utilizados al efecto: programas de apoyo a la formación universitaria mediante diversas modalidades de becas; acciones formativas en los propios países beneficiarios, incluido el apoyo a la capacitación

profesional; asistencia técnica vinculada a proyectos; y, en fin, labores de asesoría, de formación de recursos y de diseño de políticas de la Administración, en sus diversas instancias –local, regional y central–. Especialmente, en este último capítulo la cooperación española se ha demostrado notablemente activa. No obstante, una parte importante de la cooperación técnica española se asigna vinculada a proyectos (incluidos los financiados con créditos FAD), con lo que no computan como tal en las estadísticas del CAD.

Ahora bien, si la cooperación técnica ha tenido una notable importancia en el pasado, tanto en España como en el resto de la comunidad de donantes, mayor significación parece estar llamada a tener en el futuro. No obstante, ese mayor protagonismo debe estar acompañado de una notable renovación en los fundamentos, orientación y contenidos operativos que han caracterizado a este instrumento en el pasado. Las siguientes páginas están dedicadas a fundamentar estos aspectos.

4. LIMITACIONES Y POSIBILIDADES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

4.1. A modo de diagnóstico

En el entorno de comienzos de la década de los noventa se fue generalizando en el ámbito del sistema internacional de cooperación para el desarrollo una visión crítica acerca de la orientación de la cooperación técnica: una imagen que se vio alimentada por diversos informes y estudios realizados sobre la materia. Entre los estudios más benevolentes, se encuentra el influyente trabajo de Cassen et al. (1993), en el que se estiman como aceptablemente exitosos entre la mitad y las dos terceras partes de los proyectos. Un resultado que le lleva a afirmar que “las críticas que se han inclinado a hacer una vacía condena de los proyectos de cooperación técnica tienen limitada capacidad de discriminación, trazando conclusiones rotundas de una evidencia selectiva” (Cassen et al., 1993; 167).

Más críticas resultan las revisiones realizadas por Forss et al. (1990) sobre la cooperación técnica de los países Nórdicos en diversas zonas de Africa; el trabajo de Muscat (1984) sobre las acciones de USAID en este campo; o el estudio que encargó la cooperación holandesa al *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM). En todos ellos se alude al limitado efecto que la cooperación técnica tiene como instrumento para la generación de capacidades sostenibles en los países beneficiarios, al aparecer regido por una políti-

ca promovida más por la oferta que por la demanda y más orientada a transferir capacidades que en promover su generación local.

Similar escrutinio se realizó con la acción multilateral, a través de diversos estudios, como es el caso del realizado por Buyck (1991) sobre la cooperación técnica del Banco Mundial, o el acometido por el BID a partir de diversas evaluaciones (IDB, 1982). Pero de todos estos trabajos, el que ha adquirido mayor relevancia, por la amplitud de su enfoque, es el acometido por Berg (1993), a instancias del PNUD, que culminó con la publicación de un libro cuyo título expresa la voluntad de revisar, desde una perspectiva integral, la naturaleza y orientación de este instrumento: *Rethinking Technical Co-operation*.

Aun cuando ni el tono ni el contenido preciso de la crítica que se vierte en estos informes es enteramente similar, a todos ellos es común una serie de elementos que conforman lo que cabría denominar como “consenso crítico” acerca del estado de la cooperación técnica. Expuestos sucintamente, los elementos básicos de este consenso serían los siete siguientes:

- En primer lugar, se critica que la cooperación técnica aparezca sometida a una *dinámica preferentemente inducida por la oferta*: es el donante, con muy poca presencia efectiva del receptor,

quien concibe, diseña, aplica y evalúa las acciones. Sin duda, se trata de un problema que excede al ámbito de la cooperación técnica afectando al conjunto de la política de ayuda. Las consecuencias de este proceder están bien estudiadas: se orientan las acciones hacia objetivos que no siempre ocupan un puesto relevante en las prioridades de los beneficiarios; se reduce el grado de apropiación de los procesos de cambio por parte de quienes deben ser sus protagonistas; y se limitan los niveles de eficacia y de sostenibilidad de las intervenciones. Si estos problemas son generales al conjunto de la ayuda, afectan de una manera especialmente grave en el caso de la cooperación técnica, habida cuenta de la importancia que tiene la implicación activa del beneficiario en todo proceso de desarrollo de capacidades: no hay posibilidad de aprendizaje eficaz si no existe implicación directa y consciente de quien debe ser su protagonista.

- En segundo lugar, y como consecuencia del rasgo anterior, se señala que la cooperación técnica se orienta, con excesiva frecuencia, a *transferir capacidades del donante*, en lugar de a promover el desarrollo de las capacidades del receptor. Se trata de una limitación que afecta muy centralmente a la concepción del instrumento, haciendo que éste se articule a través de una relación unidireccional, con escasa consideración acerca de las condiciones específicas, potencialidades y limitaciones, del beneficiario. De este modo, se desaprovechan posibilidades que están en ciernes en el país en desarrollo, al tiempo que se marginan sus capacidades e iniciativas específicas. En ocasiones, esta dinámica se refuerza por lo que cabría denominar el “círculo vicioso de desconfianza” que rige entre el donante y el receptor, que lejos de fortalecer, debilita la capacidad institucional de este último. No se transfieren responsabilidades y competencias al receptor de la ayuda porque se considera que carece de la adecuada capacidad técnica e institucional para gestionar la intervención de modo eficiente; pero, tal capacidad nunca se logrará desarrollar mientras no se le transfieran al beneficiario responsabilidades efectivas de gestión. Para romper la circularidad mencionada, es necesario transferir de forma progresiva la responsabili-

dad en la decisión y en la gestión de las intervenciones al beneficiario, de modo que se alimiente un proceso de apropiación de los procesos de desarrollo que la ayuda pone en marcha: sólo de este modo se puede garantizar que las capacidades adquiridas pasen a formar parte de las personas y de las organizaciones.

- En tercer lugar, se critica el excesivo *énfasis otorgado al logro de realizaciones tangibles (y de corto plazo)* en los proyectos de cooperación técnica, abandonando aspectos centrales –aunque menos visibles e inmediatos–, como los relacionados con el proceso de generación de capacidades institucionales. De nuevo, se está ante un sesgo que afecta al conjunto de la política de ayuda y no sólo a la cooperación técnica. La búsqueda de resultados tangibles, en plazos previamente delimitados, viene determinada por la necesidad que tienen las agencias financiadoras (y, por derivación, las ONGD) de justificar las inversiones realizadas. No obstante, la dinámica que se deriva de semejante proceso no tiene por qué coincidir con la temporalidad más adecuada para alentar procesos profundos y sostenidos de cambio social como los que reclama el desarrollo. De este modo, al imponerse la lógica del donante en la dinámica de la ayuda se acaba por atropellar la senda, necesariamente más dilatada, de cambio del receptor. Se otorga, entonces, más atención a los resultados que a los procesos, a los objetivos de corto plazo que a las tendencias de cambio más duradero y a los productos tangibles que a aquellos menos verificables, más tácitos si se quiere, relacionados con las relaciones interpersonales y el fortalecimiento de las instituciones. No obstante ser estos aspectos que se relegan, factores claves en la promoción de capacidades locales. Como señala Arndt (1999; 165), “aun cuando los objetivos de fortalecimiento institucional estén claramente delimitados, el personal de la cooperación técnica tiene claros incentivos para desplazarse hacia la producción de productos más tangibles, tales como informes, dado que estos duran más allá del ciclo de proyecto y son más adecuados para servir como fundamento para la evaluaciones ex-post del personal de la cooperación técnica”. La presencia de esta dinámi-

ca sobreimpuesta que promueve el donante, si es general a toda intervención de desarrollo, es más perturbadora en el caso de la cooperación técnica, ya que la generación de capacidades personales e institucionales no es un ámbito en el que quepa esperar logros efectivos en el corto plazo, requiriéndose de un trabajo consistente a lo largo del tiempo.

- En cuarto lugar, se critica el *abuso que la cooperación técnica ha hecho de los expertos expatriados*. Con demasiada frecuencia se hace descansar las acciones sobre la presencia de técnicos procedentes del país donante, poniendo el énfasis en los mecanismos de control requeridos para la acción. Este proceder permite crear el espejismo de una mejora de las capacidades mientras el técnico extranjero está vinculado a las instituciones receptoras, pero difícilmente permite la internalización de esas capacidades en el seno de la organización local. El problema se amplifica por la dependencia de los expertos de las instituciones que los financian –en definitiva, el donante– y no de aquellas en las que están prestando sus servicios, con lo que la capacidad para que su trabajo se integre de forma efectiva en las rutinas organizativas y de decisión de la institución local son siempre débiles. La autoridad última ante la que responde el experto expatriado es aquella que le promueve, que normalmente es la agencia donante. Su rango laboral y retribución lo suelen colocar en una situación de relativo privilegio en el seno de la institución en la que presta sus servicios. Incluso en ausencia de problemas culturales, la combinación de alta retribución, baja rendición de cuentas y acceso privilegiado a los recursos sirven para desmoralizar al personal local homólogo y a dificultar la plena inserción laboral del expatriado.
- En quinto lugar, se critica el modelo que tradicionalmente rige en las relaciones entre experto internacional-contraparte local por tratarse, en general, de una *relación desequilibrada*: el experto internacional suele estar más preocupado por producir resultados que sean visibles ante el donante que le contrata que en transferir efectivos conocimientos a su contraparte local. Al tiempo, la contraparte local suele sentirse como el socio menor de la relación, con lo que tam-

poco es capaz de imponer una dinámica de mayor exigencia. En ocasiones, la presencia de un apoyo técnico externo, en lugar de estimular a los responsables de la organización local a desarrollar las capacidades para las que se demanda refuerzo, tiende a promover una sensación de provisional cobertura de la carencia detectada, con lo que los problemas se reproducen una vez que la asistencia técnica ha cesado. Por lo demás, el conocimiento que el beneficiario tiene acerca de la provisionalidad de la asistencia externa –y su limitado impacto sobre las capacidades locales– hace que en ocasiones valore más los elementos de acompañamiento del proyecto –como los equipos, automóviles, ordenadores, material bibliográfico, etc.– que los aspectos centrales en los que aquél se basa, con lo que se desnaturaliza la intervención, aminorando su efecto sobre el beneficiario.

- En sexto lugar, se cuestiona la *limitada capacidad crítica que los donantes tienen acerca de la pertinencia y adaptación de los contenidos técnicos que se transfieren*. Se parte de aceptar, de una forma acrítica, la superioridad técnica del país desarrollado, con desconsideración notable de las capacidades propias del país receptor. Como consecuencia, no sólo se desaprovechan capacidades surgidas en el país en desarrollo, sino también se alimenta una relación de dependencia que puede tener efectos perversos al inhibir las iniciativas locales. El supuesto de neutralidad de la técnica hace que, además, se preste limitada atención a las condiciones de adaptación de los recursos técnicos a las circunstancias propias de cada sociedad y entorno, lo que es causa frecuente de experiencias fallidas en el ámbito de la cooperación técnica. Finalmente, la insistencia en los contenidos técnicos de la intervención hace que, en ocasiones, se releguen aspectos sociales básicos afectados por el proyecto, como los referidos a la perspectiva de género, al impacto distributivo de las acciones o a los efectos ambientales que se generan.
- Por último, se le critica también a la cooperación técnica el que, con frecuencia, contribuye a *distorsionar las condiciones de mercado*, lo que no facilita la sostenibilidad de las acciones. El hecho de que la dinámica de la cooperación técnica sea

en gran medida inducida por la oferta y que sus actividades se financien preferentemente con donaciones alimenta la percepción por parte del beneficiario de que se trata de una operación con coste de oportunidad nulo. En consecuencia, el beneficiario no tiene estímulo a rechazar oferta alguna que se le presente en este ámbito, aun cuando no esté convencido de su utilidad. Este mismo hecho explica que los receptores presten tan poca atención a definir sus prioridades en este campo o que prefieran contratar a técnicos foráneos que a expertos locales, dado el origen de los recursos con los que se retribuye a cada uno de ellos.

Los factores mencionados se presentan, con intensidad variable en las diversas intervenciones en materia de cooperación técnica; si bien se trata de rasgos que tienden a reforzarse mutuamente, afectando de forma seria a las posibilidades transformadoras que tiene el instrumento.

4.2. De la cooperación técnica al desarrollo de capacidades

La acumulación de diagnósticos críticos sobre la cooperación técnica promovió ciertas propuestas de cambio en la orientación del instrumento a lo largo de la década de los noventa. Las propuestas afectaron tanto a los donantes como a los beneficiarios. Los primeros se enfrentaron a la necesidad de promover un cambio en el diseño de las acciones al objeto de desplazar la atención hacia el desarrollo de las capacidades institucionales del receptor, conforme señala el CAD (1991) que lo considera como un propósito “particularmente importante de la cooperación técnica”. Semejante cambio debía comportar una más precisa definición de los términos de referencia, reduciendo el énfasis sobre los resultados tangibles en beneficio de los procesos de promoción de capacidades locales; un mayor esfuerzo en la identificación de los proyectos, al objeto de asegurar su adecuación a las necesidades efectivamente detectadas por el beneficiario; una mayor atención a las actividades de capacitación y de formación del personal local; y fórmulas más adecuadas para el trabajo entre expertos internacionales e instituciones locales.

También desde la perspectiva de los receptores se planteó la necesidad de acometer esfuerzos de reforma para un mejor uso de la cooperación técnica. La iniciativa más relevante en este caso fue la promovida por el PNUD, conocida como *National Technical Co-operation Action Programme (NATCAP)*, diseñada para ayudar a los países a la gestión de los recursos técnicos disponibles. Como parte del NATCAP se pidió a cada país que elaborase un borrador de un documento programático, denominado *Technical Co-operation Policy Framework Paper (TCPFP)*, que tenía como objetivo diagnosticar los recursos disponibles y proporcionar orientaciones acerca de las necesidades de cada uno de los países.

No obstante, finalizada la década de los noventa, y aun a pesar de ciertas reformas de interés acometidas en este campo, no cabe decir que se hayan logrado superar las limitaciones que presentaba la cooperación técnica tradicionalmente. El problema es grave por cuanto las diferencias a escala internacional entre las capacidades técnicas e institucionales de los países –desarrollados y en desarrollo– no han dejado de crecer. El intenso proceso de cambio técnico asociado al despliegue de las nuevas tecnologías de la información no ha hecho sino incrementar el coste de la exclusión para los países más pobres; al tiempo que la agudización de las corrientes migratorias ha terminado por acentuar el fenómeno de salida de profesionales –*fuga de cerebros*– en determinados países en desarrollo, dificultando la generación de capacidades propias. Todo ello en un contexto en que las capacidades humanas, técnicas e institucionales de un país se han pasado a considerar como una variable crucial en toda estrategia de desarrollo que se pretenda exitosa. Lo que sugiere la necesidad de redoblar los esfuerzos para conseguir una acción eficaz de la ayuda internacional orientada a estimular ese tipo de capacidades en el Sur. Es necesario, en suma, reorientar la cooperación técnica para convertirla en un instrumento eficaz orientado a corregir los niveles de desigualdad que se manifiestan en las capacidades humanas e institucionales entre países. Su objetivo esencial debiera ser ayudar a las personas y a las organizaciones en que aquellas se insertan a adquirir las habilidades y los recursos necesarios para protagonizar su propio proceso de desarrollo.

No obstante, la tarea que se sugiere no es en absoluto sencilla: el diagnóstico realizado acerca de las deficiencias de la cooperación técnica pone en evidencia la diversidad de aspectos que deben ser tomados en cuenta para conseguir una mejora efectiva del instrumento. Una complejidad que puede ser analizada desde tres perspectivas diferentes, que aluden al ámbito de acción propio de la cooperación técnica, a la naturaleza de la actividad y al tipo de relaciones que comporta.

Desde el punto de vista del *ámbito de acción*, conviene insistir en que la cooperación técnica se dirige a la formación de *capacidades vinculadas a las personas y a sus sistemas de organización*. Desde la perspectiva del proceso de desarrollo resulta crucial este segundo aspecto, relacionado con el funcionamiento de las organizaciones y de los marcos institucionales; pues es en ese marco organizativo e institucional donde se forman, potencian o inhiben las capacidades humanas al servicio del desarrollo. Como señala CIDA (1993): “Se asume que el desarrollo sostenible requiere personas a todo nivel de la sociedad para coordinar sus esfuerzos que, a su vez, requiere instituciones y organizaciones que conciten a las personas en un modo que fortalezca y estimule la colaboración y la acción concertada”.

De acuerdo con lo sugerido, la acción de la cooperación técnica debiera prestar *mayor atención a los organismos y a las instituciones* de la sociedad receptora, cualquiera que sea el nivel en el que operen –micro, meso o macro–, tratando de responder a las carencias que se revelan en el funcionamiento del conjunto del sistema social. Resulta importante subrayar este enfoque integrado en la identificación de las carencias, porque es a ese nivel sistémico en el que deben operar los programas de desarrollo de las capacidades⁵. Y es este planteamiento holístico –o integral– lo que diferencia una concepción novedosa de la cooperación técnica, tal como aquí se sugiere, con los programas habituales de fortalecimiento institucional: en ambos casos, las instituciones se constituyen en el objetivo central de la acción, pero mientras en el segundo caso el enfoque es más individualizado, en el caso de perseguir el fortalecimiento de las

capacidades locales, se debe otorgar mayor importancia a una visión integrada del sistema social, considerando capacidades humanas, organizativas e institucionales de forma conjunta.

Un segundo nivel de complejidad de los programas de cooperación técnica se relaciona con la *naturaleza de las actividades* a las que se alude: se persigue estimular la generación de capacidades humanas, organizativas e institucionales en el país beneficiario. Ahora bien, gran parte de estas capacidades son difícilmente codificables, ya que están asociadas a las personas, a la estructura de las organizaciones, a sus rutinas operativas y a las normas que definen el marco de incentivos en el que unas y otras operan. Se trata, en buena parte de los casos, de capacidades y recursos intangibles y, en gran medida, tácitos, que resultan difíciles de transferir de modo mecánico a contextos diferentes de aquellos donde nacieron. Por ello, el propósito de la cooperación técnica debe ser estimular la creación de capacidades en el país beneficiario, y no tanto –o no sólo– promover una transferencia de las existentes en el país donante.

Este hecho otorga a la cooperación técnica una notable *complejidad operativa*, por cuanto obliga a prestar una especial atención al contexto –económico, político, social y cultural– en que personas y organizaciones operan en el país beneficiario; y a tomar en cuenta, de forma creativa, las capacidades locales de las que se parte, para asentar sobre ellas el proceso de desarrollo que se quiere promover. La superioridad tecnológica que se atribuye al donante, acompañada de una cierta concepción acerca de la neutralidad de la técnica, termina por alimentar una falsa opinión que atribuye a las capacidades y recursos del donante validez universal cualesquiera que sea el ámbito en el que se apliquen. Lo que no sólo comporta una infravaloración de los recursos locales, sino también una cierta desconsideración de las condiciones del contexto –económico, social y cultural– del país receptor; un aspecto que, sin embargo, se demuestra crucial para determinar la eficacia y viabilidad de las acciones en este campo. En suma, la cooperación técnica se plantea como una de las más complejas

⁵ Como señala Loubser (1994), la forma de plantearse habitualmente los problemas consiste en la aplicación de un proceso analítico de disección, tratando de separar unidades segregadas para su solución. Y a menudo se pierden “las relaciones entre las partes para ser resueltas y el todo dentro de un enfoque para el país y el marco internacional. El desarrollo de capacidades es un intento de ver ese todo”.

acciones de la cooperación, dado que la materia sobre la que se opera son las personas, sus capacidades previas, sus modos de organizarse y las instituciones que las constituyen.

Esta concepción de la cooperación técnica difiere del modo en que se enfocaban estas acciones en el pasado. La cooperación técnica aparecía mucho más vinculada a la formación de las personas que al desarrollo de las instituciones; más interesada en la transferencia de capacidades desde el donante que en su generación en el país receptor; y, acaso, más preocupada por diseñar acciones singulares que en responder, de forma integral, a una estrategia de desarrollo de las capacidades humanas e institucionales del beneficiario. Promover un cambio en esas tres dimensiones constituye el reto al que está emplazada la cooperación técnica en el futuro.

4.3. Algunas propuestas para la gestión

Las deficiencias señaladas plantean la necesidad de abordar reformas más precisas en el ámbito de la gestión del instrumento. Cinco son los que se van a destacar aquí:

- En primer lugar, en el ámbito de la cooperación técnica, resulta crucial aplicar el *principio de asociación*, de compromiso efectivo entre donante y receptor, que afecte al diseño, gestión y evaluación de las acciones. Debe entenderse que el desarrollo de capacidades es, básicamente, un proceso endógeno –no importado–, que descansa sobre la generación de capacidades locales, teniendo los agentes externos un papel subsidiario, de estímulo del proceso. Estas características de la cooperación técnica reclaman, por tanto, una muy activa participación social del beneficiario en todas las etapas del proceso. Al tiempo, que obliga a que el donante sea muy cuidadoso en la identificación de las técnicas aplicadas, tratando de que se adecuen a las condiciones locales; en la determinación de los procedimientos a seguir, al objeto de que promuevan la participación y el desarrollo de capacidades locales; y en la selección de los expertos, teniendo en cuenta

no sólo su capacidad técnica, sino también su sensibilidad acerca de las condiciones propias del país receptor. Y, junto a ello, debe definirse de forma precisa el papel de los expertos y de los homólogos locales, de forma que no se cree una relación asimétrica que potencie la dependencia y la subordinación de los segundos respecto a los primeros. Todas estas cuestiones deben quedar claras en los términos de referencia de las contrataciones.

- En segundo lugar, para el diseño de las intervenciones es conveniente realizar un *diagnóstico agregado previo* que establezca la jerarquía de necesidades del receptor. Una definición que permita identificar de forma precisa la relación existente entre actividades y capacidades específicas, por una parte, y necesidades globales, por la otra. De lo contrario, las acciones se pierden en intervenciones puntuales, incapaces de modificar el contexto, que es el factor limitante del proceso de desarrollo de las capacidades del país.
- En tercer lugar, las acciones de cooperación técnica revisten una *especial dificultad por la materia con la que se trabaja* –las personas y sus instituciones– y por la naturaleza de las relaciones que se promueven –generación de activos intangibles y, en cierta medida, tácitos–, por ello, es necesario plantearse las acciones con cierta modestia y con un espíritu abierto, confiando en la dinámica correctora que introduce un proceso de prueba y error, mediante un acercamiento iterativo a la formulación adecuada. A este respecto, puede ser conveniente una cierta modestia en el planteamiento de las acciones, con propósitos que se vayan redefiniendo a lo largo del tiempo, al objeto de garantizar su sostenibilidad.
- En cuarto lugar, es necesario integrar la cooperación técnica en una visión más integral, que descansa en un mayor protagonismo de la *ayuda a través de programas*. Al fin, son las condiciones de contexto las que determinan, en buena medida, las capacidades técnicas y de gestión de un país; y tales condiciones sólo pueden alterarse, de forma eficaz, a través de la ayuda en marcos de programación más integrales y duraderos. La acción a través de proyectos

singulares, de acciones discretas, resulta, en este caso, menos apropiada⁶. Dentro de este enfoque, es necesario convenir en que el envío de técnicos propios del país donante puede ser necesario como un recurso puntual, pero dejando que parte de la gestión recaiga sobre los recursos locales. Como formula el CAD (1995; 76) “La cooperación técnica debería seguir el principio de la menor intervención, es decir, la llamada a los expertos extranjeros no debería ser más que una solución de último recurso, una vez que todo el resto de posibles soluciones han sido minuciosamente exploradas”.

- En quinto lugar, es necesario generar con el beneficiario un *sistema de información, con sus correspondientes indicadores*, que permita el seguimiento y evaluación de las acciones. Dada la naturaleza de este tipo de intervenciones, la tarea de evaluación no es algo fácil ni inmediato. Es necesario trabajar sobre el sistema de referencia útil para la evaluación. A este respecto, el procedimiento NATCAP puede resultar útil como referente. Pero, cualquiera que sea el modelo, acometer esta tarea resulta crucial para establecer el mecanismo de corrección de las acciones a partir de la propia experiencia.

Recuadro 2
Principales observaciones del CAD acerca de la cooperación técnica

- Destacar el papel central del país receptor y subrayar la necesidad de aplicar el concepto de asociación.
- Desplegar las acciones a través de una concepción participativa del desarrollo.
- Establecer como objetivo el desarrollo de las instituciones.
- Mejorar el funcionamiento de los gobiernos y de los servicios de la Administración.
- Desarrollar programas comprensivos.
- Otorgar mayor atención a los costes y a la relación coste eficacia.
- Reconocer las necesidades del sector privado.
- Mejorar la coordinación entre los donantes.

⁶ Como señala el CAD (1995; 75): “La eficacia de la cooperación técnica depende de manera esencial de la mejora de la planificación en el contexto de apoyo concertado a políticas y objetivos sectoriales y, en especial, de la adopción de un enfoque centrado en la realización de programas y no de proyectos aislados”.

5. ¿TIENE LA EMPRESA UN LUGAR EN LA POLÍTICA DE AYUDA?

En los párrafos anteriores se argumentó el contenido y orientación de la cooperación técnica; una parte de las actividades propias de este instrumento pueden ser llevadas a efecto por instituciones públicas del país donante o por instituciones privadas sin ánimo de lucro (como ONGD o Fundaciones), pero otra parte necesariamente debe implicar a las capacidades y recursos de las empresas. No en vano es en las empresas donde se genera una parte importante de las capacidades técnicas de los donantes; y son también las empresas las que protagonizan los procesos de difusión y asimilación de los conocimientos y recursos técnicos, tanto en el ámbito productivo como en el de la ingeniería y formulación de proyectos. No obstante, a la empresa la guía un principio –la obtención de beneficio– diferente al que rige la política de cooperación para el desarrollo, que debe estar al servicio de las necesidades del receptor. Por todo ello, parece pertinente preguntarse por el papel de la empresa en el ámbito de la ayuda. Una pregunta a la que se tratará de dar respuesta en los dos subepígrafos que siguen, uno primero dedicado al cambio habido en la caracterización de los actores del desarrollo; el segundo a las funciones que le cabe a la empresa en la política de ayuda.

5.1. Los actores del desarrollo

En los últimos años, no sólo cambió la concepción acerca de las variables relevantes para promover el desarrollo, sino también la identificación de los agentes responsables de tal proceso de cambio. En el pasado, al Estado se le atribuía un papel protagonista en la promoción del desarrollo: era el responsable básico de poner en marcha la dinámica inversora, ya sea interviniendo directamente en el proceso productivo –a través de empresas de capital público–, ya incidiendo indirectamente en los mercados a través de una densa trama reguladora. La visión tradicional del desarrollo aparecía así asociada a la presencia de un Estado paternalista, con una vocación fuertemente intervencionista.

En el fondo de esta visión subyacía una desconfianza profunda hacia la capacidad que se le atribuye a la iniciativa privada para protagonizar los procesos de inversión y cambio económico en un país en desarrollo; al tiempo que se mantenía un notable escepticismo acerca de la capacidad del mercado para operar con eficacia, transmitiendo los estímulos correspondientes a los agentes económicos. Por ambas razones, el Estado debía asumir

la responsabilidad básica en la promoción del desarrollo. En correspondencia, la ayuda se concebía básicamente como una política entre Estados: el Estado donante transfiere recursos al Estado receptor, conforme a unos objetivos consensuados. El sector privado y la sociedad civil de uno y otro país eran meros observadores –todo lo más, celosos supervisores– de una acción concebida, en su esencia, como una parte de la política pública.

No obstante, la experiencia internacional ha demostrado que la desconfianza en la capacidad de iniciativa del sector privado no estaba debidamente fundamentada. Incluso en los países de más bajo nivel de renta, el sector privado –especialmente de la pequeña empresa– se configura como uno de los componentes sociales más dinámicos del mundo en desarrollo, poniendo en marcha iniciativas inversoras y proyectos empresariales de interés, siempre que exista el clima adecuado para ello. Al tiempo, se observó que si el mercado tenía fallos en su función asignativa, el Estado no estaba libre de ellos. Es más, su excesiva intervención en la vida económica era fuente de potenciales ineficiencias, que afectaban a las condiciones de coste y competitividad del conjunto de la economía, generando Estados hipertrofiados, con problemas de financiación recurrentes, mercados distorsionados por una excesiva y arbitraria regulación y economías alejadas de las condiciones de competencia internacional.

A lo largo de los años ochenta, se dio un vuelco radical en esta visión: se abrió paso una posición mucho más confiada en las fuerzas del mercado y notablemente más crítica –hasta la exageración– con la función desempeñada por los Estados. Esta posición no sólo encontró más audiencia en la doctrina, sino también inspiró las recomendaciones de buena parte de los Organismos Internacionales. La crítica al Estado y el ensalzamiento del libre juego del mercado se convirtieron en el fundamento de los programas de ajuste y reforma de la década de los ochenta; y aun cuando la orientación de alguna de las acciones reformadoras resultase pertinente, los costes en términos sociales y de debilitamiento institucional a que dio lugar el programa neoliberal ha constituido una pesada rémora para la estabilidad, cohesión social y grado de articulación institucional de los países afectados.

Como consecuencia, en la actualidad se tiene una visión más equilibrada del papel que los agentes público y privado tienen en el proceso de desarrollo. Se reconoce que al Estado le cabe una función crucial en la prestación de bienes públicos, en la configuración del marco normativo en el que operan los agentes, en la garantía a las políticas de cobertura social y de búsqueda de la equidad, en la protección del medio ambiente y en la determinación de la política necesaria para favorecer la estabilidad y el crecimiento. Pero, se considera también determinante la acción del sector privado, transformando las iniciativas creativas en proyectos empresariales. Al sector privado, en suma, le corresponde el protagonismo en la tarea de generar tejido productivo, a través de su acción inversora, creando renta y empleo. Sin el concurso de ambos agentes, con una acción mutuamente reforzante, es difícil concebir un proceso de desarrollo vigoroso y sostenido en el tiempo.

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

Así pues, si los tres actores –Estado, sector privado y sociedad civil– son co-protagonistas del proceso de desarrollo, la ayuda debe concebirse de una manera más abierta y compleja, capaz de integrar a los tres en su acción de estímulo y apoyo al proceso de cambio. Ya no cabe entender la ayuda como una mera política pública, responsabilidad exclusiva del Estado. Y no cabe tampoco remitir las acciones de solidaridad al ámbito propio de las organizaciones de la sociedad civil, por importante que sea la labor que éstas hacen cimentando la conciencia de solidaridad en el conjunto de la ciudadanía. Hoy es preciso concebir la ayuda como una acción en la que se integran el conjunto de los

agentes sociales –del país donante y del país beneficiario– en un esfuerzo compartido por promover el desarrollo. Esta concepción está, por otra parte, más conforme con la idea de que la ayuda es la expresión de una responsabilidad que a todos concierne, en tanto que supone la puesta en pie de un valor civilizatorio –de compromiso y solidaridad– sobre el que debe constituirse toda sociedad que se considere madura y responsable.

5.2. Funciones posibles de la empresa

Se parte, por tanto, del convencimiento de que en un país no puede haber desarrollo, en su sentido pleno, si no existe un sector privado sólido y dinámico, con capacidad para canalizar las energías creativas de la sociedad en forma de iniciativas empresariales, contribuyendo a ampliar la capacidad productiva y el nivel empleo del país en cuestión. Y ello con independencia del modelo de desarrollo con el que cada país se quiera dotar⁷.

Pues bien, en el despliegue de ese sector puede ser relevante la participación de la ayuda internacional. Así lo ha entendido la comunidad de donantes –y en particular el CAD–, que ha integrado entre sus estrategias básicas una orientada al apoyo al sector privado de los países en desarrollo. En concreto, el CAD promovió un grupo de trabajo para el intercambio de experiencias entre los donantes y para el diseño de una acción en este campo. El resultado de esos trabajos fue sintetizado en el documento *Orientaciones del CAD para las acciones de cooperación en apoyo al sector privado*, de 1994, en el que se definen los principios fundamentales, el enfoque operativo y los resortes instrumentales básicos para el diseño y gestión de la ayuda en este campo. En definitiva, se asume que el sector privado tiene un papel central en la organización de la actividad económica, en una sociedad que se basa en la propiedad privada y en los mecanismos asignativos que el mercado aporta.

De hecho, existen suficientes factores que respaldan la relevancia otorgada al papel de la empresa en un sistema de cooperación al desarrollo que se

considere equilibrado. El fenómeno aludido puede contemplarse desde dos perspectivas complementarias, según que se adopte la óptica del donante o la del beneficiario. Desde la *perspectiva del donante*, la participación de la empresa en la política de ayuda contribuye a dotar de mayor vigor a ese ámbito de la acción internacional. No en vano la fortaleza de una política de ayuda depende, en buena medida, de su capacidad para integrar –e implicar de forma activa– al conjunto de los agentes sociales del país donante, desde la peculiar función social que a cada cual caracteriza. No cabe exclusión alguna sin costes para la dimensión y para la eficacia de la ayuda. Todos los esfuerzos son relevantes, máxime si se entiende la cooperación al desarrollo como la expresión de un compromiso –de solidaridad internacional– que a toda la sociedad concierne.

Por lo demás, la aportación de la empresa, siempre que sea acorde con los objetivos de la ayuda, puede potenciar la eficacia de este ámbito de acción internacional. La empresa es portadora de unas capacidades técnicas, productivas, comerciales y de gestión que deben ser aprovechadas en beneficio de una más consistente y transformadora acción de la ayuda internacional. Es cierto que una parte de esos recursos pueden –y deben– obtenerse en el país beneficiario de la ayuda, contribuyendo así a la promoción de su tejido empresarial, pero hay capacidades que están difícilmente disponibles en el país receptor y que requieren ser transferidas desde el donante, en el marco de una política integral de ayuda. Así pues, también desde la perspectiva de las ventajas diferenciales que los diversos agentes sociales aportan, la participación de la empresa resulta conveniente para maximizar las posibilidades –dimensión y eficacia– de la ayuda.

Pero, también desde la *perspectiva del beneficiario* es posible justificar el interés por una más activa participación de la empresa en las acciones de cooperación internacional al desarrollo. En la base de ese interés está la creciente convicción acerca del papel determinante que el sector privado tiene en una estrategia de desarrollo que se considere sostenible en el tiempo. Una tarea que se extiende no

⁷ Como es natural, ha de hacerse salvedad de aquellos casos en los que rige la propiedad estatal de los medios de producción.

sólo al ámbito estrictamente económico, sino también al del apoyo a la función social que le cabe al empresario en una economía de mercado, contribuyendo al desarrollo y consolidación de las organizaciones empresariales y a su más activa participación en el diálogo social.

Aun cuando haya razones que justifiquen una mayor participación de la empresa en la política de cooperación, no existe una opinión unánime a cerca del modo de articular esa presencia. En el debate surgen cautelas y reservas que deben ser tomadas en cuenta, dado que aluden al riesgo de que tal participación se haga a costa de desnaturalizar los objetivos, sustancialmente altruistas, que caracterizan a la política de ayuda. Y, así, desde ciertas posiciones se rechaza toda posible participación de la empresa en la política ayuda, por entender que los objetivos que ésta persigue son sustancialmente contradictorios con los propios de la actividad empresarial, cuyas decisiones están regidas por la búsqueda del máximo beneficio. O bien, si se acepta la presencia de la empresa en la política de cooperación, se hace con la condición de que aquella haga renuncia expresa de todo posible beneficio en su acción de ayuda, lo cual es lo mismo que exigir que la empresa abjure de su función como agente económico para poder participar, con plena legitimidad, en los proyectos de desarrollo. En el otro extremo están quienes opinan que la política de cooperación forma parte de la política exterior de un país; y, por lo tanto, debe integrar de manera efectiva los intereses políticos y económicos del donante. Desde esta perspectiva, se considera que la política de ayuda, además de proponerse el desarrollo del receptor, puede constituirse en un adecuado instrumento para promover la internacionalización de las empresas del donante.

La mera alusión a estas posiciones en conflicto –que por lo demás admiten toda suerte de matices y posturas intermedias–, da cuenta de que se está ante un tema polémico, en el que es difícil encontrar posiciones que susciten un cierto consenso. No obstante, para avanzar hacia ese objetivo puede ser de interés precisar las funciones que la empresa puede tener en la política de ayuda, dado que son diferentes los condicionamientos que cada una de ellas implica. Sin ánimo de ago-

tar el análisis, cuatro son las funciones básicas que le cabe a la empresa en la política de cooperación: como proveedora de bienes y servicios para los proyectos de desarrollo (la empresa *como instrumento* de la ayuda); como agente relevante en apoyo al fortalecimiento del sector privado (la empresa *como un actor* más de la ayuda); como proveedor gratuito de fondos, recursos o capacidades (la empresa *como donante*); y como agente motivador de nuevas áreas de inversión y desarrollo (la empresa *como promotora del cambio*). Se trata de cuatro ámbitos de acción diferentes, que conviene considerar.

Suministro de bienes y servicios

El primero de los ámbitos señalados es el que vincula la empresa con el suministro de bienes y servicios que los proyectos de desarrollo demandan. Tanto las intervenciones de carácter humanitario como los proyectos de desarrollo requieren, además de recursos humanos y financieros, otro tipo de insumos de carácter técnico y material –bienes y servicios, en suma– que es necesario adquirir en el mercado. Se trata en este caso de una actividad que está plenamente identificada con la lógica del comportamiento empresarial: la empresa como unidad de producción y comercialización, capaz de operar de forma competitiva en el mercado potencial que genera la ayuda –tanto bilateral como multilateral–, a través de la oferta de bienes y servicios, obteniendo a cambio unos rendimientos económicos justificados.

Aun cuando sea recomendable incrementar el protagonismo de los proveedores locales en el propio país en desarrollo –técnicos e insumos–, en ocasiones la adquisición de bienes y servicios en el país de origen de la ayuda resulta obligado. A través de esa vía la empresa tiene una primera función en la política de ayuda. Se trata, no obstante, de una actividad en la que la empresa obtiene los beneficios lógicos de toda acción mercantil. En parte, esos beneficios están directamente asociados a los márgenes derivados de la venta de los bienes, servicios u obras que se le demanden; pero, en parte, también son de naturaleza indirecta, relacionados con las posibilidades de apertura y desarrollo de nuevos mercados que propicia su intervención (Recuadro 3).

Recuadro 3 Beneficios indirectos de la participación de las empresas en los proyectos de desarrollo

Además de los beneficios asociados a la rentabilidad de las ventas, la empresa obtiene beneficios indirectos relacionados con las posibilidades de apertura de nuevos mercados que la cooperación propicia. Entre los beneficios que cabe reseñar figuran:

- Refuerza los niveles de internacionalización de la empresa, ampliando sus niveles de presencia en el exterior.
- Permite el conocimiento de nuevos mercados, a través de operaciones de bajo riesgo.
- Propicia la ampliación de experiencias en materia de operaciones internacionales en áreas geográficas y en mercados poco propicios para la acción comercial tradicional.
- Facilita el establecimiento de lazos estables con empresas de otros países.
- En el caso específico de la consultoría y asistencia técnica, tiene además un potencial efecto multiplicador, facilitando la posterior penetración de otros sectores empresariales.
- La experiencia en estos ámbitos facilita el acceso, en mejores condiciones a los concursos de Obras, Suministros y Asistencia Técnica financiados por Organismos Multilaterales.

Fuente: Alonso (1999).

Conviene señalar, no obstante, que, en este caso, el *papel de la empresa es puramente instrumental* en relación con la política de cooperación. Dicho de otro modo, en el ejercicio de esta función la empresa no se comporta como un actor de la ayuda, aun cuando pueda constituir un recurso necesario para la ejecución de las intervenciones de desarrollo. El hecho de que la empresa tenga un papel instrumental respecto a la ayuda no le resta importancia a su función, suministrando en condiciones de calidad y precio ajustadas los bienes, obras y servicios que los proyectos reclamen. Pero, en todo caso, debe advertirse que es una función subsidiaria, que no debe afectar a las decisiones básicas de la política de ayuda. En este marco es en el que cabe entender los llamados “retornos”⁸ de las acciones de cooperación. Puede ser de interés incrementar el nivel de aprovechamiento comercial de las contrataciones que se deriven de los proyectos de cooperación; pero tal interés es ajeno a los objetivos más genuinos de la política de ayuda. Aun así, una amplia implicación de las empresas del país donante en la provisión de insumos para los proyectos de desarrollo puede servir, indirectamente, para ampliar el ámbito de respaldo social de la política de ayuda.

Actividades en apoyo al papel social del empresariado

Una segunda función de la empresa en la política de ayuda está relacionada con la actividad que rea-

lice transfiriendo, a través de sus organizaciones, parte de su experiencia y recursos a instituciones similares del mundo en desarrollo. No cabe olvidar que las organizaciones empresariales –no así las empresas– son parte constitutiva de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, disponer de un sector empresarial consciente de su función social, responsable frente a las tareas de promoción del tejido productivo que le corresponden y comprometido con la gobernabilidad del país, constituye un factor relevante en el proceso de desarrollo. En la promoción de estas funciones puede tener un papel relevante la ayuda, que, en gran medida, debe ser desplegada por las organizaciones homólogas del país donante. En este caso, la empresa, a través de sus organizaciones, *se comporta como un actor más de la ayuda*, tomando a su cargo aquellas acciones destinadas al apoyo a las funciones que en la dinámica social le corresponden al empresariado local del país en desarrollo. En tanto que actor de la ayuda, no cabe que en este caso las acciones lleven aparejado beneficio crematístico alguno, más bien se trata de proyectos de formación, fortalecimiento institucional y promoción de las relaciones, que se financian a través de donaciones.

El campo de potenciales actuaciones en este nivel es muy amplio. A efectos puramente ilustrativos, cabría señalar como posibles ámbitos de acción:

- El apoyo al diseño de programas de estímulo a la creación de tejido económico.

⁸ En Alonso (1999) se señala lo inadecuado de esta denominación. Referirse a “retornos” para aludir al porcentaje de los recursos aportados a la ayuda que las empresas obtienen a través de las correspondientes licitaciones derivadas de los proyectos, supone olvidar la diferente naturaleza de los agentes implicados. Los fondos donados son de origen público, pertenecen al conjunto de la sociedad, mientras que los beneficios que se deriven de las licitaciones tienen una naturaleza comercial.

- La formación de capital humano en ámbitos relacionados con la gestión empresarial.
- El impulso y fortalecimiento del asociacionismo empresarial, estimulando su capacidad de interlocución.
- El apoyo a la creación de marcos reglamentarios y regulatorios y de un clima económico y social favorable al desarrollo del sector privado.
- La promoción de iniciativas sociales en el ámbito de la empresa.

Se trata, por tanto, de acciones en las que se potencia el papel del empresario como parte de la sociedad civil, necesariamente implicado en un ejercicio de responsabilidad ciudadana frente al objetivo compartido de desarrollo.

Donaciones

Un tercer ámbito de participación de la empresa en las acciones de cooperación al desarrollo se da a través de la libre aportación, sin contrapartida, de recursos –humanos, materiales técnicos o financieros– a proyectos o instituciones de desarrollo, a través de muy diversas modalidades –prestación gratuita de servicios, donaciones de material o de recursos, asignación de parte del precio de un determinado producto, etc.–. Se trata de un ámbito relativamente novedoso, en el que la empresa española empieza a participar de forma creciente.

Desde una perspectiva general, se trata de la acción más desinteresada de la empresa, por cuanto comporta *un componente de donación* –es decir, de aportación sin contrapartida– en la transferencia señalada. Que se trate de una acción concesional no quiere decir, sin embargo, que el donante no pueda obtener rendimientos indirectos de la aportación realizada. Sin duda, las acciones de apoyo a las causas sociales o a las tareas de solidaridad internacional constituyen un componente potencial en la política de imagen de la empresa, cuyo impacto será tanto mayor cuanto receptivos sean los consumidores a tales mensajes a la hora de conformar sus opciones en el mercado. La creciente sensibilidad social hacia los problemas del desarrollo y de la pobreza mundial explica el incrementado interés de las empresas por acompañar sus mensajes publicitarios con compromisos explí-

tos de apoyo a la acción solidaria. Además de las razones humanitarias que puedan estar detrás de semejante actitud, es incuestionable el interés que la empresa tiene por buscar mecanismos de diferenciación que le otorguen una ventaja competitiva frente a sus rivales, siendo este compromiso solidario un componente de la política de imagen que puede servir a ese objetivo. Mientras la actividad de la empresa sea compatible con los objetivos que se propone el desarrollo humano, no parece que el hecho de que se obtengan beneficios indirectos en forma de imagen o marketing deba penalizarse o suscitar reservas. Ahora bien, es importante que los recursos que se donen para estos fines estén debidamente controlados y tengan una asignación transparente, para confirmar que efectivamente se ajusta la publicidad al uso final que se da a los fondos. En todo caso, debiera formar parte del interés de todos los actores de la ayuda conseguir que estas aportaciones en forma de donación sean cada vez más amplias, incorporando al mayor número de empresas a la acción de respaldo a las actividades solidarias, para dar a la política de cooperación un vigor cada vez mayor.

Promotora de oportunidades

Un último ámbito en el que puede operar la empresa es en el de la promoción de oportunidades para la formación de tejido económico y la creación de iniciativas empresariales en el país en desarrollo. Se trata de promover proyectos transformadores conjuntos entre el sector empresarial del país donante y el del país receptor, de proporcionar la asistencia técnica necesaria para promover iniciativas empresariales propias del país en desarrollo o de identificar carencias que pudieran ser cubiertas a través de una mayor implicación del donante, a través de la consiguiente transferencia de capacidades técnicas y productivas. Constituye ésta una tarea obligada para la promoción del desarrollo, sin que ello suponga caer en economicismo alguno. Es claro que el concepto de desarrollo es mucho más amplio que el de crecimiento, comportando transformaciones sustanciales y obligadas en otros órdenes de la estructura social. No obstante, si bien no cabe considerar el desarrollo como una consecuencia inmediata del crecimiento económico, tampoco es fácilmente concebible que se sostenga un proceso

de desarrollo continuado si no se acompaña de una ampliación gradual de las capacidades materiales y productivas del país en cuestión.

Ahora bien, que se trate de una tarea obligada del proceso desarrollo no necesariamente implica que deba ser asumida como propia por la política de ayuda al desarrollo. Al fin, detrás de la puesta en marcha de toda iniciativa empresarial existe una expectativa de rentabilidad; y no parece muy acorde que los recursos públicos de la ayuda se dediquen a incrementar el lucro que deriva de un negocio privado. ¿No debiera ser el mercado, por tanto, el que se encargue de determinar las oportunidades de inversión y de negocio?, ¿No debe quedar la ayuda ajena a este ámbito, más propio del interés y del beneficio particular?

En términos generales, la respuesta a las anteriores interrogantes debe ser afirmativa. Las decisiones de inversión, la apertura de negocios, la puesta en marcha de iniciativas empresariales deben ser ámbitos reservados al funcionamiento del mercado. Las decisiones inversoras las deben tomar libremente los agentes, de acuerdo con las señales que el mercado transmite acerca de las condiciones de beneficio y riesgo de la operación en cuestión. Sería equivocado que la ayuda contribuyese a distorsionar tales señales a través de decisiones discrecionales en apoyo de una determinada decisión inversora; y supondría, además, una utilización indebida de los recursos públicos, dado el carácter privado de los beneficios que se derivan de semejante decisión. Ahora bien, si la ayuda no puede determinar una acción inversora en la que están implicados dos agentes privados, sí puede, sin embargo, favorecer que dicha decisión se produzca, a través de su acción de apoyo a las tareas previas. En concreto, la ayuda puede apoyar la identificación de las áreas en las que es posible la acción inversora conjunta de agentes de uno y otro lado, puede facilitar los contactos y puede respaldar los estudios de factibilidad previos.

En efecto, uno de los elementos disuasorios más importantes de la acción inversora en los países en desarrollo lo constituye los costes y barreras asociados a la identificación de oportunidades y posibles socios; en la medida en que la ayuda facilite esa tarea se estará aminorando el efecto obstructor que tales costes –costes de transacción, en suma– tienen

sobre las decisiones inversoras. En suma, no es función de la ayuda financiar negocios, ni asegurar beneficios privados; pero sí puede constituir una de sus tareas eliminar obstáculos para que las oportunidades de inversión y de generación de tejido productivo lleguen a realizarse. En la medida en que tales obstáculos suelen ser generadores de externalidades negativas, está justificado que sea la acción pública la que promueva ese proceso. La ayuda puede contribuir a esa tarea, a través de las actividades de estudios de factibilidad y de asistencia técnica. En todo caso, este tipo de acciones debieran ser muy selectivas, al menos a tres niveles:

- Respecto a los países implicados, siendo especialmente relevante en el caso de los más pobres, que son aquellos donde mayores son las barreras y los costes de información para la acción inversora.
- Respecto a los sectores, que debieran centrarse en aquellos de interés estratégico para el desarrollo del país receptor.
- Respecto a las acciones, que debieran orientarse hacia acciones inversoras de cierta magnitud, que es donde el riesgo asociado a la “distancia psicológica” entre mercados es mayor.

Un caso especial de promoción de oportunidades es la que se refiere a las tareas orientadas a la integración productiva de los sectores más pobres. Los mercados de capitales tienden a discriminar a los sectores más pobres y a los colectivos más vulnerables, que, al carecer de activos de garantía, quedan excluidos del acceso al crédito. Este hecho tiene diversas implicaciones. En primer lugar, impide que los sectores pobres acometan iniciativas que les permitan salir de la pobreza, mediante la puesta en marcha de proyectos productivos generadores de ingresos regulares. En segundo lugar, limita las posibilidades de empleo del país, al impedir que uno de los sectores más intensivos en mano de obra –asociado a la micro-empresa– se desarrolle. Y, en tercer lugar, anula las capacidades creativas de una parte importante de la población, que se ve imposibilitada para poner en marcha iniciativas y proyectos productivos que contribuirían a ampliar el tejido económico y la renta del país. Por todos estos motivos, puede ser de interés poner en marcha iniciativas que tengan como objetivo compensar esa discrimi-

minación que los mercados generan con respecto a los sectores más pobres. Una de las vías al efecto es a través de la promoción de programas de microcréditos, que hagan accesible el crédito a los colectivos pobres, el respaldo financiero y técnico a las iniciativas empresariales puestas en marcha por los sectores más débiles (cooperativas de producción o comercialización) o el apoyo a proyectos de transformación productiva o comercializadora en sectores o áreas con elevada presencia de colectivos vulnerables. En todas estas iniciativas es necesario insistir en la importancia que tiene la perspectiva de género, de modo que se apoye el acceso de la mujer a la propiedad de los activos y su inserción en la actividad económica.

Balance

En consecuencia con estas diversas funciones de la empresa –y muy particularmente para las tres últimas–, es necesario conformar el instrumental que permita la participación del sector privado en la política de ayuda. En particular, y de acuerdo con el recorrido realizado, es necesario considerar la tarea que la ayuda puede tener en cuatro campos en los que la empresa tiene una función protagonista:

- En primer lugar, en el campo de la identificación previa de proyectos de inversión y en los estudios de consultoría que anticipan compromisos de contratación en ámbitos para los que existen capacidades adquiridas por parte de la empresa.
- En segundo lugar, en el campo de la promoción de las organizaciones empresariales, fortaleciendo sus estructuras institucionales y estimulando su participación en el diálogo social.
- En tercer lugar, favoreciendo la formación de tejido económico, mediante el apoyo a la puesta en pie de iniciativas empresariales, especialmente entre los sectores más pobres, compensando los mecanismos de exclusión que caracterizan al mercado de capitales, a través de apoyo a cooperativas, a la formación de microempresas y a promoción del trabajo familiar, mediante una adecuada política de microcréditos.
- Y, en cuarto lugar, en el desarrollo de capacidades, a través de actividades formativas vinculadas a la actividad productiva y al entorno de conocimientos que se despliegan en el seno de una empresa.

6. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de las páginas anteriores se ha tratado de trazar un balance de la cooperación técnica, analizando las principales deficiencias que se derivan de la pasada orientación del instrumento, estudiando las posibilidades futuras que cabría derivar de una nueva orientación de sus actividades y discutiendo lo que todo ello comporta en la identificación de los actores sociales implicados en la política de ayuda. Las opiniones argumentadas a lo largo del presente trabajo, cabría sintetizarlas en las siguientes cuatro tesis, que se presentan a efectos puramente recordatorios:

- En primer lugar, los estudios sobre el desarrollo –tanto en el tereno teórico como empírico– han puesto en evidenciala relevancia que tiene el desarrollo de las capacidades humanas, técnicas e institucionales en la promoción del proceso de crecimiento y cambio social. No sólo porque la ampliación de esas capacidades está en la base misma de lo que cabe considerar como desarrollo, en su sentido más genuino, sino también porque tales capacidades se revelan como una de las variables cruciales en la explicación de la dinámica económica y social, al tiempo que condicionan los niveles de eficacia que cabe esperar de las acciones de ayuda, cualquiera que sea el ámbito en el que éstas se desplieguen.
- En segundo lugar, y más allá de los éxitos parciales logrados, existe un consenso bastante

generalizado acerca de que no se han logrado aprovechar de forma plena las posibilidades transformadoras de la cooperación técnica. Esta visión crítica ha estado muy influida por la orientación de la cooperación técnica en el pasado, más preocupada por la transferencia técnica desde el donante que por la promoción de capacidades en el beneficiario. El sometimiento de la cooperación técnica a una dinámica impuesta por la oferta, preocupada por los resultados inmediatos y condicionada al desplazamiento de recursos técnicos del exterior –abuso del experto expatriado– no hizo sino acentuar las debilidades antes señaladas. De este modo, se aminoraron los efectos de progreso inducidos por la cooperación técnica sobre los entornos locales y se redujeron los grados de sostenibilidad de los procesos de cambio.

- En consecuencia, la mejora de los niveles de eficacia de la cooperación técnica pasa por producir una profunda reorientación en el instrumento. En concreto, es necesario orientar las acciones más hacia la promoción de las capacidades en el Sur que al mero transplante ocasional de los recursos del Norte; y más dirigido al fortalecimiento de las instituciones que a la mera transferencia de capacidades técnicas. Para ello, es preciso tener una consideración más amplia de las necesidades de los

beneficiarios, adoptando una perspectiva más integral de las acciones, de un marco de seguimiento más dilatado y de una orientación en la que primen los procesos de cambio respecto a los resultados inmediatos, el despliegue de capacidades locales frente a la mera aportación ocasional de capacidades foráneas y la capacidad de decisión y gestión del beneficiario frente al pretérito protagonismo del donante.

- Por último, el desarrollo de un más activo compromiso en materia de cooperación técnica obliga a revisar el papel que se le atribuye a la empresa dentro de la política de ayuda. Semejante tarea no está exenta de dificultades, lo que obliga a buscar aquellas fórmulas en las que la acción de cooperación al desarrollo se beneficie de las capacidades que puede aportar la empresa, sin que ello suponga una des-

naturalización de los objetivos propios de la ayuda. El ámbito más tradicional de presencia de la empresa en la cooperación alude a su función como proveedora de bienes y servicios para los proyectos y programas; en este caso, la empresa tiene un papel meramente instrumental, en el que no abandona el criterio de máximo beneficio que da sentido a sus decisiones. No obstante, hay otros tres ámbitos en los que cabe que la empresa tenga un espacio en la política de ayuda de una manera más sustantiva –no instrumental–, relacionados con su papel como donante, como agente social y como promotora de oportunidades de desarrollo. En particular, en esta última función es donde la frontera es más difícil de trazar, requiriéndose de un trabajo creativo abierto a las experiencias prácticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. (dir.)(1999): *Estrategia para la cooperación española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- Alonso, J. A. (1999): “La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas”, en J.A.Alonso y P. Mosley, *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Editorial Civitas, Madrid.
- Arndt, Ch. (2000): “Technical cooperation”, en F. Tarp, *Foreign Aid and Development, Lessons Learnt an Directions for the Future*, Routledge, London.
- Berg, E.J. (1993): *Rethinking Technical Co-operation: Reforms for Capacity Building in Africa*, PNUD, New York.
- Buyck, B. (1991): “The Bank’s Use of Technical Assistance for Institutional Development”, *Policy Research and External Affairs Working Papers 578*, World Bank, Washington.
- CAD (1995): *Principios del CAD para una ayuda eficaz*, OCDE-Mundiprensa, Madrid.
- Cassen, R. (1993): *Does Aid Work*, Clarendon Press, Oxford.
- CIDA (1993): *Capacity building: An overview*, Ottawa.
- Chenery, H. B. y A. M. Strout (1966): “Foreign assistance and economic development”, *American Economic Review*, 56: 679-733.
- Durbarry, R., N. Gemmell y D. Greenaway (1998): “New evidence on the impact of foreign aid on economic growth”, *CREDIT Research Paper n° 98/8*, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- Forss, K. (1988): *Evaluating of the effectiveness of technical assistance personnel*, DANIDA, FINNIDA, MCD/NORAD y SIDA.
- Grossman, G.M. y E. Helpman (1994): “Endogenous innovation in the theory of growth”, *Journal of Economic Perspectives*, 8: 23-44.
- Hansern, H. y F. Tarp (1999): “Aid effectiveness disputed”, *CREDIT Research Paper n° 99/10*, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.

-
- Hansern, H. y F. Tarp (2000): "Aid and growth regressions", *CREDIT Research Paper n° 00/7*, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- IDB (1982): *Summary of Ex-Post Evaluations of Technical Cooperation Operations for Institutional Strengthening*, 11/82, Washington.
- Qualman y Bolger (1996): *Capacity development: A holistic approach to sustainable development*, CIDA, Ottawa.
- Lucas, R.E. (1988): "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42.
- Mosley, P. y J. Hudson (1999) : "Has aid effectiveness increased?", mimeo.
- Muscat, R.J. (1984): *Technical Cooperation Effectiveness: Determinants Scores and Prescriptions*, USAID, Washington.
- North, D. (1990): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Nurkse, R. (1953): *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Romer, P. M. (1986): "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy* 94: 1002-37.
- Rosestein-Rodan, P. (1943): "Problems of industrialization in Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, 53, 202-11.
- Rosestein-Rodan, P. (1961): "International aid for underdevelopment countries", *Review of Economics and Statistics*, 43: 107-38.
- Sen, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Barcelona.
- World Bank (1998): *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press, New York.

cuadernos
de trabajo
lan
koadernoak

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur.
SAMIR AMIN. Junio 1989. (AGOTADO)
1. Movimiento de Mujeres.
Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe.
CLARA MURGUIALDAY. Octubre 1989. (AGOTADO)
2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89.
XABIER GOROSTIAGA. Diciembre 1989.
3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente.
BOB. SUTCLIFFE. Enero 1990. (AGOTADO)
4. La Deuda Externa y los trabajadores.
CENTRAL ÚNICA DE TRABAJADORES DE BRASIL. Mayo 1990.
5. La estructura familiar afrocolombiana. *BERTA INÉS PEREA*. Junio 1990.
6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio?
JOAQUÍN ARRIOLA y *KOLDO UNCETA*. Septiembre 1990. (AGOTADO)
7. Los nuevos internacionalismos. *PETER WATERMAN*. Mayo 1991.
8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis.
XOAQUIN FERNÁNDEZ. Septiembre 1991.
9. La carga de la Deuda Externa. *BOB SUTCLIFFE*. Mayo 1992.
10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990
¿Ayuda económica o seguridad nacional?
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA. Diciembre 1992.
11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice.
BOB.SUTCLIFFE. Junio 1993. (AGOTADO)
12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo.
PETER WATERMAN. Noviembre 1993.
13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial.
KOLDO UNCETA y *FRANCISCO ZABALO*. Septiembre 1994. (AGOTADO)
14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. *IDOYE ZABALA*. Noviembre 1995.
15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria.
KARLOS PEREZ DE ARMIÑO. Abril 1996.
16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis.
JUAN CARLOS MIGUEL DE BUSTOS. Mayo 1996.
17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres.
ITZIAR HERNÁNDEZ, *ARANTXA RODRÍGUEZ*. Julio 1996. (AGOTADO)
18. Crisis económica y droga en la región andina
LUIS GURIDI. Abril 1997.
19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación
MIGUEL ARGIBAY, *GEMA CELORIO*, *JUANJO CELORIO*. Agosto 1997.
20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo
MARIA CASILDA LASO DE LA VEGA, *ANA MARTA URRUTIA*. Octubre 1997.

- 21.** Liberalización, Globalización y Sostenibilidad
ROBERTO BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA.
Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN HEGOA. Abril 1998.
- 22.** El futuro del hambre.
Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO. Agosto 1998.
- 23.** Integración económica regional en África Subsahariana.
EDUARDO BIDAURAZAGA AURRE. Octubre 1998.
- 24.** Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO. Julio 1999.
- 25.** Políticas sociales aplicadas en América Latina
Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90
IÑAKI VALENCIA. Octubre 1999.
- 26.** Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro.
ALFONSO DUBOIS. Diciembre 1999.
- 27.** Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia
CARLOS MARTÍN BERISTAIN. Febrero 2000. (AGOTADO)
- 28.** La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal
PATXI ZABALO. Junio 2000.
- 29.** La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo
LARA GONZÁLEZ. Septiembre 2000.