DESARROLLO ESTATAL, CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y AYUDA EXTERNA

STEPHEN D. KRASNER*

INTRODUCCIÓN

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS HEMOS SIDO TESTIGOS de algunos intentos ambiciosos de comprender las distintas trayectorias del desarrollo tanto en países exitosos en lo que se refiere a estabilidad política y posible democratización como en aquellos que han fracasado en este campo. Si bien no existe un consenso, un enfoque, el de la elección racional –que enfatiza la importancia de estímulos y, en algunos casos, de instituciones– domina cada vez más la polémica teórica en Estados Unidos. En el mundo académico, la teoría de la modernización y la capacidad institucional –las otras dos perspectivas teóricas para entender el desarrollo del Estado– han pasado a segundo plano, aun cuando la teoría de la modernización siga siendo el único marco de referencia que haya dado lugar a un debate teórico y empírico coherente.

Por el contrario, en las discusiones de académicos y diseñadores de políticas en torno a la ayuda extranjera y en su propia distribución, la preponderancia relativa de estos tres enfoques es inversa: la teoría de la modernización y la capacidad institucional dominan el discurso y la práctica. Alrededor de 90% de toda la ayuda para el desarrollo que se brinda a otros países se asigna en concordancia con estas dos tendencias.

Esta situación no es resultado de la ignorancia sobre la bibliografía académica; los organismos de ayuda nacionales e internacionales están repletos de especialistas. Más bien, los enfoques afines a la teoría de la modernización y a la construcción de capacidad institucional siguen alimentando las políticas porque son congruentes con los imperativos descritos por

* Agradezco a Larry Diamond, Kathryn Stoner-Weiss, Sean Yom, James Fearon, Michael Tomz y a mis colegas del Centro para la Democracia, el Desarrollo y el Estado de Derecho sus comentarios a versiones anteriores de este artículo. El apoyo de Alex Mayyasi y María Lattanzi para la investigación fue invaluable.

James Scott en *Seeing Like a State*.¹ Las políticas públicas requieren un entorno social, económico y político de fácil lectura. La asistencia extranjera alimentada por la teoría de la modernización y la construcción de capacidad institucional sí se puede leer, particularmente, si quienes diseñan las políticas se enfocan en las aportaciones y no en los resultados; en la cantidad de ayuda otorgada y no en el impacto que ésta tiene. En contraste, es más difícil lograr que los programas diseñados para modificar los incentivos –factor fundamental de los enfoques de elección racional– se puedan descifrar.

Este trabajo comienza por esbozar las principales argumentaciones en torno al desarrollo de Estado: la teoría de la modernización, la construcción de capacidad institucional y la elección racional. Posteriormente muestra cómo algunos estudios recientes sobre asistencia extranjera reflejan estas tres perspectivas, aunque rara vez se reconozcan los vínculos explícitos entre los dos cuerpos bibliográficos. Finalmente proporciona cierta evidencia relativa a la asignación actual de apoyos.

ENFOQUES RESPECTO AL DESARROLLO POLÍTICO

La teoría de la modernización

De los tres enfoques que aquí se analizan, éste es el que cuenta con mayor reconocimiento y el que ha sido analizado con mayor profundidad. La teoría de la modernización sostiene que la transformación política y la democratización son resultado del cambio social y del crecimiento económico.² La urbanización, los niveles de alfabetización más altos y la industrialización conducen a la movilización social, al cambio de actitud y a una expansión de la clase media. Una clase media más grande es más tolerante, más abierta a perspectivas políticas diversas, está más dispuesta a transigir y tiene mayores probabilidades de rechazar el extremismo. La modernización propicia que los individuos tengan mayor capacidad de autoexpresión y que participen en actividades políticas. Una mayor riqueza permitiría que incluso quienes se ubican en los primeros peldaños de la escala económica adoptaran perspectivas a más largo plazo. En un ambiente social y político más complejo, donde la población tiene un mayor nivel educativo, las divisiones transversales cobran mayor importancia. El conflicto entre clases se

¹ James C. Scott, *Seeing Like a State*, New Haven, Yale University Press, 1998.

² Ronald Inglehart y Christian Welzel (*Modernization, Cultural Change, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005, p. 16) encuentran el origen de este concepto en el Renacimiento.

mitiga.³ La democracia no es el resultado de una serie especial de atributos culturales exclusivos de Occidente; es un producto de la transformación social y económica.⁴

Aunque los teóricos clásicos de la modernización como Lipset y Lerner no hayan intentado explicar el crecimiento económico, tenían –por lo menos de manera implícita– la seguridad de que éste ocurriría. La teoría del crecimiento de las décadas de 1950 y 1960 consideraba que el aumento del ingreso era un proceso probable, por no decir inevitable. El enfoque dominante, reflejado en el modelo Harrod-Domar, ponía énfasis en la importancia del capital. Aun cuando los ahorros nacionales en países en vías de desarrollo pudieran no ser suficientes para soportar el nivel de inversión necesario para mantener altos índices de crecimiento, esta brecha podría cerrarse con apoyo del exterior. Por lo tanto, según la teoría de la modernización, había un proceso coherente que suponía la urbanización, la industrialización, la educación, la comunicación y la movilización, y que conducía a una diferenciación entre la política y otros campos de actividad, al desarrollo institucional y al triunfo de la democracia.

En 2000, Adam Przeworski y sus colegas publicaron *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, una investigación empírica de la relación entre democracia y crecimiento económico.⁵ Señalaron que los argumentos de la teoría de la modernización habían, generado más estudios que cualquier otro tema de política comparada.⁶ Encontraron que el desarrollo económico tiene un fuerte impacto en la permanencia de los regímenes democráticos.⁷ La esperanza de vida de

³ Para una de las exposiciones originales de la tesis de la modernización, véase S. M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy", *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959, pp. 69-105. Para exposiciones más recientes, véase la obra citada de Inglehart y Welzel, así como su "How Development Leads to Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 2, 2009.

⁴ Para ilustrar el poco consenso que existe en relación con las teorías sobre el desarrollo del Estado, Acemoglu y Robinson ("On the Economic Origins of Democracy", *Daedalus*, vol. 136, núm. 1, 2007, p. 160) asocian a Lipset con una argumentación a favor de la cultura. Sin embargo, la cultura que describen está ligada a valores democráticos. Por su parte, Lipset atacaba la noción de que sólo algunas culturas nacionales eran propicias para la democracia.

⁵ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

⁶ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁷ Przeworski y sus coautores (*ibid.*, pp. 19-22) utilizan una definición de democracia más específica que la de Lipset. Para los primeros, una democracia es un régimen donde el poder ejecutivo y el legislativo son electos, hay elecciones multipartidistas y el partido en el poder ha enfrentado o enfrentará la posibilidad de perder la elección y ceder el cargo. Lipset (*op. cit.*) definió la democracia como un sistema político con cambios regulares de gobierno, un conjun-

los regímenes democráticos en países con ingresos per cápita inferiores a mil dólares estadounidenses es de ocho años, mientras que en países donde esta cifra oscila entre mil uno y dos mil dólares la expectativa es de dieciocho años. Una vez que las democracias alcanzan un ingreso per cápita de cuatro mil dólares, prácticamente no existe posibilidad alguna de que se conviertan en dictaduras.

Sin embargo, en contra de lo que sugiere la teoría de la modernización, no existe ninguna relación directa entre los niveles de ingreso y la permanencia de los regímenes autocráticos. Las autocracias son más estables en niveles de ingreso bajos y altos. Przeworski y sus colegas concluyen que “el poder causal del desarrollo económico en el derrocamiento de dictaduras parece mísero”.⁸ Otro descubrimiento inconsistente con la teoría de la modernización es que la relación entre ingreso per cápita y transición hacia la democracia se puede describir, en el mejor de los casos, como endeble.⁹

Un estudio reciente de Acemoglu y Robinson llega a una conclusión aún más negativa sobre la teoría de la modernización: los autores no encontraron relación estadística alguna entre la democratización de un país y su propio nivel de desarrollo, y hacen notar que absolutamente todas las afirmaciones empíricas de la teoría de la modernización se basan en variaciones entre distintas naciones y no en variaciones dentro de un mismo país. Su descubrimiento sugiere que la democratización no es consecuencia de niveles más altos de desarrollo, sino que existen otras condiciones que determinan tanto la democratización como el desarrollo. Los autores sugieren que la herencia colonial es un elemento fundamental que explica que los países hayan seguido distintas trayectorias. Mientras que las instituciones coloniales eran de índole represiva en las colonias donde la población europea era escasa (particularmente debido a enfermedades) y el foco estaba en los sectores de extracción de recursos, en las colonias donde la población original era pequeña y la población colonizadora alta, las instituciones coloniales eran significativamente más incluyentes. Estas distintas herencias coloniales encaminaron a los países en diferentes direcciones.¹⁰

to de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que apoyan la apertura política –la prensa libre, por ejemplo– y una serie de valores que aceptan cambios pacíficos de gobierno.

⁸ Przeworski *et al.*, *op. cit.*, p. 98.

⁹ Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi (*op. cit.*) no encontraron relación alguna entre transiciones de autocracia a democracia. Boix y Stokes (“Endogenous Democratization”, *World Politics*, vol. 55, núm. 4, pp. 517-549) encontraron una débil relación positiva; es decir, la transición era más probable en niveles de ingreso más altos.

¹⁰ Daron Acemoglu, Simon Johnson, James A. Robinson, Pierre Yared, “Reevaluating the Modernization Hypothesis”, documento de trabajo 13334, NBER, 2007, en <http://www.nber.org/papers/w13334>

Las evaluaciones empíricas negativas de la teoría de la modernización no han dejado de ser cuestionadas. Ronald Inglehart y Christian Welzel argumentan que la modernización conduce a cambios básicos de actitud y que a largo plazo estos cambios –asociados principalmente a la auto expresión y no a la sobrevivencia; a valores no tradicionales si no de naturaleza secular racional– favorecen la democracia. Sin embargo, la riqueza por sí misma no es un indicador de modernización. A pesar de su fortuna, los emiratos del Golfo Pérsico –exportadores de petróleo– no han experimentado la modernización. Según Inglehart y Welzel, “la tendencia general es clara: a fin de cuentas, la modernización genera democracia. Esto significa que el resurgimiento económico de China y Rusia tiene un aspecto positivo: hay cambios subyacentes en proceso gracias a los cuales es probable que en los próximos años surjan sistemas políticos cada vez más liberales y democráticos”.¹¹

Capacidad institucional

El reinado de la teoría de la modernización como explicación preeminente del crecimiento y la democratización duró únicamente alrededor de una década. En 1968, Samuel Huntington publicó *Political Order in Changing Societies*. Mientras que los teóricos de la modernización consideraban que el desarrollo de las instituciones –y, en particular, de las instituciones de democracia liberal– era consecuencia natural del cambio económico y social, Huntington argumentó que el orden político y el crecimiento económico estaban supeditados a la capacidad institucional: más que un producto del cambio económico y social, las instituciones eran prerequisite para dicha transformación. Para Huntington, sin institucionalización política, la movilización política sólo podría conducir a la descomposición política. “La urbanización, el aumento en los índices de alfabetismo, la educación y la exposición a los medios de comunicación dan lugar a mayores aspiraciones y expectativas que, si no se satisfacen, impulsan a las personas y los grupos hacia la política. Cuando no hay instituciones políticas fuertes y adaptables, este aumento en la participación se traduce en inestabilidad y violencia.”¹² Para Huntington, el reto fundamental de la vida política es el orden y éste solamente se puede

¹¹ Inglehart y Welzel, “How Development Leads to Democracy”.

¹² Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 47.

alcanzar por efecto de instituciones adaptables, complejas, autónomas y capaces de coacción.¹³

La perspectiva analítica de Huntington no es más que uno de los muchos argumentos en una larga tradición intelectual cuyo reflejo más claro quizá sea el *Leviatán* de Hobbes, donde el análisis empieza por reconocer –como dice Huntington– que “la distinción política más importante entre países no tiene que ver con su forma de gobierno, sino con su grado de gobierno”.¹⁴ Sin instituciones eficaces con capacidad de coacción, la vida sería desagradable, brutal y breve.

En años más recientes, también Francis Fukuyama señaló la importancia de la capacidad institucional o, para ser más precisos, de su inexistencia. En *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, libro publicado en 2004, Fukuyama sostiene que en muchos países en vías de desarrollo se puede observar una falta de correspondencia entre el alcance formal o legal de la autoridad del Estado y la capacidad institucional. La plantilla de la responsabilidad estatal es universal; incluye no sólo lo que Fukuyama llama funciones estatales minimalistas –como la defensa, la preservación del orden público y el mantenimiento de los derechos de propiedad–, sino también funciones intermedias y activas, como brindar educación, protección medioambiental, regulación financiera, seguridad social y políticas industriales.¹⁵ En el ahora mundo industrializado, el ámbito de actividad del Estado creció a lo largo de los siglos para responder a presiones internas y externas. Los países en vías de desarrollo han adoptado estas acciones porque los Estados que adquirieron su independencia inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial diseñaron sus estructuras organizacionales formales con base en las que ya operaban en Europa, América del Norte y, en algunos casos, la Unión Soviética.¹⁶

Sin embargo, en los países en vías de desarrollo, la capacidad de muchos Estados es limitada. Fukuyama argumenta que la transferencia de patrones organizacionales formales es sencilla: los Estados saben qué ministerios deben tener. Sin embargo, es más complicado transferir el diseño del sistema político en su conjunto: las dimensiones de los distritos electorales, la natu-

¹³ *Ibid.*, pp. 81-82.

¹⁴ *Ibid.*, p. 1.

¹⁵ Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, pp. 8-12.

¹⁶ El argumento de Fukuyama coincide con los resultados encontrados por John Meyer y sus colegas (Meyer, John Boli, George M. Thomas y Francisco O. Ramírez, “World Society and the Nation-State”, *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1, 1997, pp. 144-181) sobre el grado al que prácticamente todos los Estados han adoptado un patrón universal de responsabilidades independientemente de la capacidad que tengan para cumplir con ellas.

raleza de la estructura de los partidos, las legislaturas bicamerales en oposición a las unicamerales, las normas electorales de representación proporcional contra las de mayoría relativa, los poderes ejecutivos presidenciales o parlamentarios... Estas disposiciones varían, según Fukuyama, de Estado en Estado dependiendo no sólo de las condiciones estructurales, sino también de la convergencia fortuita de los intereses y capacidades presentes en momentos históricos particulares. Finalmente, Fukuyama asegura que los factores culturales, incluidos actitudes de élite y valores sociales más amplios, solamente se pueden modificar marginalmente.¹⁷ Los países en vías de desarrollo llevan la carga de una falta de relación entre el alcance legal formal de la autoridad del Estado y su capacidad real.

El gran reto de los estudios que ponen énfasis en la importancia de la capacidad institucional es aclarar de dónde procede dicha capacidad. La explicación más conocida es la de Charles Tilly. En *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Tilly argumenta que en Europa los líderes crearon instituciones nuevas para responder a desafíos externos; especialmente la guerra. La guerra hacía al Estado y el Estado hacía la guerra.¹⁸ Durante varios siglos, los Estados probaron ser más aptos que otras estructuras políticas, particularmente las ciudades Estado, en la movilización de los recursos financieros y materiales necesarios para garantizar su independencia.¹⁹ Otros especialistas han sostenido que la guerra no es el único camino hacia la consolidación de la capacidad del Estado: la creciente fuerza institucional también puede apoyarse en valores religiosos, legados coloniales, acuerdos de las élites y disposiciones institucionales existentes.²⁰

Por eso, la autoridad, la legitimidad y la eficacia de las instituciones centrales del Estado resultan fundamentales para los autores que ponen énfasis en la capacidad institucional. Las instituciones estatales deben ser capaces de fijar y hacer cumplir las reglas del juego. Deben poder establecer el orden público, garantizar el Estado de derecho y proporcionar bienes colectivos.

Según la teoría de la modernización, si un sistema de gobierno puede encontrar la base de la escalera mecánica, será capaz de llegar hasta arriba.

¹⁷ Fukuyama, *op. cit.*, pp. 23-31.

¹⁸ Véase Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell, 1990; Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press, 1996; Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Nueva York, Cambridge University Press, 1960, pp. 5-7, 15-16; Timothy Besley y Torsten Persson, "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics", *American Economic Review*, vol. 99, núm. 4, 2009, pp. 1218-1244.

¹⁹ Véase también el libro citado de Spruyt.

²⁰ Véase, para una crítica sobre Tilly, Tuong Vu, "Studying the State through State Formation", *World Politics*, vol. 62, núm. 1, 2010, pp. 148-175.

En los enfoques que se centran en la capacidad institucional, la escalera también puede ir hacia abajo. En la teoría de la modernización, las instituciones, particularmente las democráticas, son un producto del cambio económico y social; en los enfoques basados en la capacidad institucional, son un prerrequisito de la transformación.

Elección racional

La elección racional es la tercera perspectiva sobre la trayectoria del desarrollo político y económico. Mientras que la teoría de la modernización subraya que el cambio socioeconómico conduce a la transformación política y la teoría de la capacidad institucional se centra en el grado de gobierno que realmente pueden ejercer las instituciones estatales centrales, la elección racional considera que el crecimiento económico y la gobernanza eficaz son resultado de decisiones tomadas por actores clave. Estas decisiones siempre responden a un interés personal; son el reflejo de incentivos materiales. Aunque no todos, la mayoría de los estudios sobre elección racional señalan la importancia de las instituciones, como organismos que facilitan la conclusión de acuerdos mutuamente benéficos porque resuelven los problemas de compromiso.²¹

A diferencia de lo que sostiene la teoría de la capacidad institucional, los institucionalistas con un enfoque de elección racional consideran que las instituciones son un mecanismo que puede dar estabilidad y perdurabilidad a los pactos políticos, más que estructuras para concentrar el poder y la autoridad. Ya que inicialmente no se cuenta con un sistema de vigilancia externo, los acuerdos para la creación de instituciones deben ser compromisos autovinculantes entre actores clave de un sistema de gobierno. Más que habilitarlos, las instituciones limitan a estos distintos actores. Mientras que la concentración del poder es fundamental para quienes se centran en la capacidad institucional, para los institucionalistas con un enfoque de elección racional es fatal.

Como los actores tienen intereses personales, sólo apoyarán políticas que aumenten el bienestar del sistema de gobierno en su conjunto cuando éstas los beneficien en lo particular. Las élites —quienes han acumulado recursos militares, económicos, ideológicos o de algún otro tipo— desempeñan un papel decisivo en cualquier sistema político. El problema fundamental para el desarrollo político y económico es que la búsqueda

²¹ Acemoglu y James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006, pp. xii, 15-23.

egoísta de las élites suele reducir el bienestar del sistema de gobierno en su conjunto.

Dadas las motivaciones personalistas de las élites, el desarrollo político y económico sólo es factible cuando llegar a acuerdos que beneficien a la sociedad en su conjunto –o, por lo menos, a una parte considerable de la población bajo la regla 80-20 de Pareto– sirve a los intereses de las propias élites. En una democracia, los líderes políticos pueden mantenerse en el poder únicamente defendiendo políticas que les alleguen votos. El reto para los analistas de la elección racional es explicar por qué los líderes de regímenes autocráticos adoptarían políticas que fueran socialmente favorables, especialmente si éstas pudieran, a fin de cuentas, conducir a la democratización.

Si bien todos aquellos que basan su estudio en la teoría de elección racional comparten el mismo marco analítico (actores con intereses personales y, en el caso de institucionalistas con este enfoque, instituciones como mecanismos de compromiso), no hay consenso sobre las condiciones específicas que conduzcan a resultados socialmente más benéficos en sistemas de gobiernos no democráticos. Hay dos libros recientes, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* de Douglass North, John Wallis y Barry Weingast, y *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* de Daron Acemoglu y James Robinson, que consideran causas posibles diferentes de la transición a regímenes políticos y económicos más abiertos.

El argumento sustantivo de North, Wallis y Weingast es que la libertad y el crecimiento económico sostenido sólo se pueden alcanzar por medio de lo que ellos llaman “órdenes de acceso abierto”, cuya característica definitoria es que una gran proporción –si no la totalidad– de los individuos dentro de una sociedad tiene el derecho de crear e incorporarse a organizaciones. Las organizaciones son la clave del éxito humano; permiten que los seres humanos alcancen objetivos que un esfuerzo individual desorganizado no podría lograr. En una sociedad de acceso abierto, los derechos son impersonales; las organizaciones pueden ser permanentes. Todos y cada uno de sus integrantes tienen acceso al sistema legal. La libre competencia –en la política y la economía– mina cualquier intento de capturar rentas. El control de las fuerzas de seguridad está en manos de estructuras de autoridad centralizadas.

Para North, Wallis y Weingast, las sociedades de acceso abierto son un acontecimiento reciente en la historia humana que surgió apenas en el siglo XIX en algunos países de Europa Occidental y de América del Norte. Todas las sociedades anteriores estaban dedicadas exclusivamente a velar por su propio sustento y estaban compuestas por un máximo de 150 per-

sonas o eran –según el término utilizado por los autores– “órdenes de acceso limitado” o “naturales” en las que sólo una pequeña élite podía crear organizaciones; los derechos eran personales; las organizaciones, aunque podían ser perdurables, rara vez se mantenían; el poder militar estaba disperso entre grupos de élite; el Estado de derecho, cuando lo había, sólo existía para la élites; la actividad económica estaba restringida y los intentos por capturar rentas eran dominantes.

En concordancia con la lógica del institucionalismo según la teoría de elección racional, el gran desafío para North, Wallis y Weingast es explicar por qué las élites de un orden de acceso limitado aceptarían que se desarrollara un orden de acceso abierto. ¿Por qué las élites extenderían sus privilegios a un sector más amplio de la sociedad? Para que esta transición ocurra, debe partirse de un orden maduro de acceso limitado en el que coincidan tres condiciones previas que North, Wallis y Weingast llaman condiciones de umbral: Estado de derecho para las élites, existencia de algunas organizaciones de carácter permanente y no estrictamente ligadas a un gobernante específico y un control centralizado de la milicia. Cuando se presentan estas condiciones, las élites pueden considerar que ampliar los derechos impersonales, incluyendo el Estado de derecho, servirá a sus propios intereses. La generalización de los derechos podría aumentar las compensaciones económicas de la élite; por ejemplo, al poner a disposición de un mayor número de personas las acciones de empresas privadas controladas por un grupo pequeño de individuos. Las sociedades de acceso abierto no surgieron a causa de un compromiso abstracto con la libertad, sino como consecuencia no deliberada de decisiones tomadas por las élites para favorecerse a sí mismas.

North, Wallis y Weingast ponen énfasis en que no necesariamente se camina hacia adelante. Es más frecuente que órdenes maduras de acceso cerrado se colapsen y regresen a ser órdenes básicas o frágiles de acceso cerrado a que se conviertan en sociedades de acceso abierto. Los autores argumentan que:

Ninguna teleología dirige la progresión de Estados naturales de frágiles, a básicos y, finalmente, a maduros. La dinámica de los Estados naturales es la dinámica de la coalición dominante, frecuentemente a través de nuevas negociaciones y rumbos que responden a condiciones cambiantes. Si los ajustes conducen a mayor poder y a capturar rentas con base en la identidad personal, las instituciones se vuelven más simples y las organizaciones menos sofisticadas; las sociedades se acercan al extremo más frágil en la progresión de Estados naturales. Si los ajustes conducen a mayor poder con base en acuerdos perdurables, las instituciones se vuelven más complejas y las organizaciones más sofisticadas; las

sociedades se acercan al extremo maduro en la progresión. No existe una lógica convincente que mueva a los Estados en una u otra dirección.²²

Acemoglu y Robinson presentan un argumento distinto sobre las condiciones que conducen de un sistema de gobierno más cerrado a uno más abierto. En *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* sostienen que la apertura surge cuando las élites de una sociedad autocrática se enfrentan a una pérdida del control. Más que a acuerdos entre las élites –que es el punto focal del análisis de North, Wallis y Weingast–, Acemoglu y Robinson hacen referencia a un pacto entre élites y no élites (a quienes ellos llaman ciudadanos). Las élites sólo renuncian al poder cuando las no élites representan una amenaza convincente de derrocamiento.

Las élites aceptan instituciones más democráticas porque es la única manera en que pueden hacer un compromiso verosímil que les permita evitar algo que les resultaría peor: una rebelión exitosa.²³ En un régimen no democrático, el poder *de iure* –es decir el poder que procede de las instituciones– está únicamente en manos de las élites. Esta situación cambiará sólo si los ciudadanos ejercen el poder *de facto* –la fuerza bruta– y obligan a las élites a ampliar el poder *de iure*. Para ejercer este último, los ciudadanos deben sortear problemas de acción colectiva, organizarse con tal eficacia que la estabilidad del régimen se vea amenazada. Las probabilidades de que esto suceda únicamente se presentan en momentos de crisis. El poder *de facto* es ineludiblemente temporal y, a sabiendas, la ciudadanía demandará no sólo cambios en las políticas –a las que se podría dar marcha atrás si las élites vuelven a monopolizar el poder institucional–, sino una ampliación del poder *de iure*. La única manera en que las élites pueden comprometerse de manera convincente es aceptando estas concesiones de índole institucional.²⁴

Acemoglu y Robinson plantean una serie de condiciones que simplifican la transición hacia la democracia. Argumentan que las élites harán concesiones con mayor facilidad si cuentan con capital industrial o humano en lugar de tierras, que son más fácilmente gravadas. Las élites con capital humano o industrial pueden amenazar con abandonar el país; las élites terratenientes, no. Un giro hacia la democracia es más probable cuando existe un nivel medio de inequidad. Si la inequidad es muy alta, las élites serán muy reticentes al cambio; si es relativamente baja, hay menos posibilidades de un levantamiento de la ciudadanía. Una sociedad civil más robusta es

²² Douglass C. North, John Joseph Wallace y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Human History*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009, p. 78.

²³ Acemoglu y Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, pp. xii-xiii.

²⁴ *Ibid.*, pp. 16-28.

favorable para el cambio democrático, pues con ella es más probable que la ciudadanía sortee problemas de acción colectiva. Si bien es cierto que una clase media más extendida (aquí Acemoglu y Robinson incorporan una tercera categoría a las de élite y ciudadanía) puede ejercer presión en contra de las élites, también puede propiciar que el cambio resulte más aceptable pues garantiza que las políticas de redistribución sean contenidas.²⁵

Igual que North, Wallis y Weingast, Acemoglu y Robinson no ven ningún movimiento teleológico hacia la democracia. Inician su libro señalando casos en los que la democracia se ha consolidado (Gran Bretaña), se ha resistido durante un largo periodo (África del Sur), no ha logrado consolidarse (Argentina a lo largo de la mayor parte de su historia) o nunca ha existido (Singapur).²⁶ Las crisis económicas pueden conducir a la democratización, pero también precipitar golpes de Estado que pongan fin a regímenes democráticos. Un alto nivel de desarrollo no necesariamente conduce a la democracia. El ejemplo de Singapur es contundente.

Según los enfoques de elección racional, el desarrollo político y económico está supeditado a acuerdos en los que las élites siempre son los únicos actores de importancia o, por lo menos, desempeñan un papel fundamental. Generalmente, estos acuerdos sólo son posibles cuando se crean instituciones formales. Históricamente, el tipo de disposiciones creado entre las élites es de carácter contingente. En el caso de la elección racional no existe un solo camino que todos los sistemas de gobierno deban seguir. Los pactos de las élites dependen de su composición, sus capacidades, sus intereses y sus creencias. Éstos, a su vez, dependen de la trayectoria histórica particular que haya seguido una sociedad determinada. El progreso no es inevitable. Los acuerdos institucionales que favorecen a las élites, e incluso a las no élites, pueden deshacerse debido a un cambio en los equilibrios del poder, a un giro en las creencias o a estructuras de incentivos alteradas.

En resumen, las perspectivas de la teoría de la modernización, de la capacidad institucional y de la elección racional ofrecen explicaciones muy diversas para el cambio económico y político. En el caso de la teoría de la modernización, el desarrollo es impulsado por el cambio económico y social. Aunque el camino puede ser sinuoso, la expectativa es que a largo plazo habrá progreso. Para los analistas enfocados en la capacidad institucional, el éxito depende de la concentración de recursos y autoridad en manos de instituciones políticas centrales. Para los institucionalistas de la elección racional, al dar solución a problemas de compromiso, las instituciones permiten mejoras de acuerdo a la regla de Pareto.

²⁵ *Ibid.*, pp. 31-40.

²⁶ *Ibid.*, pp. 4-14.

A ninguna de estas teorías preocupan, demasiado, si es que algo, los intentos de actores externos por influir directamente en estructuras de autoridad nacionales de otros sistemas de gobierno. Sin embargo sí reconocen que el entorno externo puede alterar las trayectorias de desarrollo. Según la teoría de la modernización, el entorno externo puede brindar recursos en forma de capital, nuevas tecnologías u oportunidades para el intercambio económico. Según la teoría de la capacidad institucional, las amenazas del exterior pueden crear incentivos, en ocasiones muy persuasivos, para aumentar el poder estatal; o bien, el entorno internacional puede sugerir una serie de actividades de Estado poco indicadas para la limitada capacidad de los países en vías de desarrollo contemporáneos. En el caso de los enfoques de elección racional, el entorno exterior puede ofrecer incentivos que podrían afectar los acuerdos alcanzados por las élites dentro de un sistema de gobierno particular. Ninguna de las grandes perspectivas teóricas sobre la construcción del Estado examina de manera sistemática el impacto de esfuerzos conscientes de actores externos para alterar las trayectorias de desarrollo de otros Estados. Todas dan por hecho la premisa convencional de soberanía.

AYUDA EXTRANJERA

La ayuda extranjera –una práctica internacional que no se desarrolló sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial– busca, de manera directa, cambiar las condiciones –los índices de crecimiento económico, las instituciones políticas, las prácticas sociales, los derechos legales– que prevalecen en otro país. Cada una de las tres principales teorías del desarrollo tiene una perspectiva distinta sobre la forma en que se puede hacer un uso más eficaz de la ayuda o, incluso, sobre si se debe recurrir a ella o no. La teoría de la modernización sugiere que los donantes deben brindar recursos. Los análisis basados en la capacidad institucional suponen que los donantes deben fortalecer instituciones en los Estados meta. Las conclusiones sobre la ayuda que se pueden desprender de los estudios con un enfoque de elección racional varían según la importancia que se adjudique a las instituciones formales y de las expectativas que se tengan respecto a la capacidad de los líderes locales para cerrar acuerdos autovinculantes sin la participación directa de actores externos. Las fórmulas que surgen de estos análisis basados en la elección racional oscilan entre la eliminación absoluta de la ayuda, porque ésta es origen de incentivos perversos, y la creación de nuevos fideicomisos posteriores al conflicto en lugares en los que, de otra manera, no se podría garantizar el bien colectivo, particularmente la seguridad.

La teoría de la modernización y la ayuda extranjera

Jeffrey Sachs es el más reconocido exponente de una serie de recomendaciones políticas en materia de ayuda que son reflejo de la teoría de la modernización. En *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, argumenta a favor de enormes incrementos en ayuda extranjera. “Cuando un país pone el pie en la escalera del desarrollo, generalmente puede seguir subiendo. Todo lo positivo tiende a avanzar junto, peldaño a peldaño [...] Si un país se encuentra atrapado debajo de la escalera y el primer escalón le queda demasiado alto, el ascenso ni siquiera comienza.”²⁷ Los países no alcanzan la escalera porque están atrapados en la pobreza. Hay países tan pobres que sus ciudadanos no pueden ahorrar. Existe la posibilidad de que el gobierno sea incapaz de prestar servicios porque la población está tan empobrecida que es imposible recaudar impuestos. Los Estados se pueden encontrar atrapados en la pobreza por su desfavorecedora ubicación geográfica, sin litorales, o por ser víctimas de desastres naturales como la sequía y la enfermedad.²⁸ Enfrentar estos retos que la pobreza y otras trampas plantean —dice Sachs— requiere niveles mucho más altos de asistencia extranjera. Afirma, por ejemplo, que Kenia requeriría ayuda extranjera por 1 500 millones de dólares, quince veces más de lo que recibía alrededor de 2005.²⁹

Sachs ha sido la fuerza motora detrás de la creación de los Pueblos del Milenio. Actualmente hay trece en África. Con estas comunidades se busca demostrar, inicialmente a pequeña escala, que una ayuda significativamente mayor tiene consecuencias benéficas. El plan es extender este proyecto creando nuevos Pueblos del Milenio en torno al núcleo original. En cada caso se ha aumentado la ayuda. El Proyecto del Milenio, auspiciado por el grupo de desarrollo de la ONU en el que Sachs ha representado un papel fundamental, calcula las necesidades de cada habitante en 110 dólares; cuarenta de los cuales provienen de fuentes nacionales y locales.³⁰ El sitio de Internet del Proyecto del Milenio dice:

Este modelo de financiamiento se cimienta en la premisa de que, con un apoyo modesto, las economías de los Pueblos del Milenio pueden transitar de una agricultura de subsistencia a una actividad comercial sostenida. Con el tiempo, los ingresos familiares aumentarán gracias a una mayor productividad, a la diversificación hacia cultivos de mayor valor y a una ampliación de los trabajos no

²⁷ Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York, Penguin Books, 2005, p. 73.

²⁸ *Ibid.*, pp. 56-66, 83-85.

²⁹ *Ibid.*, p. 236

³⁰ Consúltese http://www.unmillenniumproject.org/mv/mv_cost.htm.

vinculados directamente con el campo. Un mayor ingreso aumentará los ahorros por hogar, lo que acelerará la diversificación económica y las inversiones familiares en capital humano. Conforme aumente el crecimiento económico, los pueblos asumirán el costo de muchas intervenciones que actualmente son financiadas por la iniciativa de Pueblos del Milenio.³¹

Según la teoría de la modernización, el cambio tecnológico y el capital, no el ejercicio del gobierno, son los impulsores del desarrollo. Es probable que Estados y comunidades languidezcan bajo la escalera del desarrollo por algún tiempo, pero una vez que hayan logrado subir el primer peldaño, habrán iniciado el ascenso. La vida de africanos golpeados por la pobreza puede cambiar si se proporciona el capital necesario.

Los temas de gobernanza ocupan un lugar incómodo al lado de cualquier análisis que se base en la lógica fundamental de la modernización. Sachs ataca a quienes han atribuido el empobrecimiento de África a la corrupción y al mal gobierno. Argumenta que “tanto los destructores de la gobernanza africana como los opositores a la violencia e intromisión occidentales están equivocados. A fin de cuentas, la política simplemente no puede explicar la prolongada crisis económica del continente africano. El argumento de que la corrupción africana es la fuente primigenia del problema, no resiste un escrutinio serio ni se sostiene ante la experiencia práctica”.³² Señala, además, que en África hay países “relativamente bien gobernados” que no han experimentado un crecimiento económico y países con una “corrupción extendida” que sí han crecido.³³

Si bien estas afirmaciones sugieren que Sachs no cree que exista relación alguna entre el ejercicio del gobierno y el crecimiento, también ha escrito sobre las consecuencias de los fracasos en la gobernanza. Reconoce que un mal gobierno puede minar el desarrollo económico, pero argumenta que un buen gobierno no garantiza el crecimiento y la prosperidad. Sin un financiamiento adecuado, ni siquiera los Estados bien gobernados pueden brindar a sus poblaciones los servicios necesarios. Acepta que los países mal gobernados “no tienen un derecho garantizado”³⁴ a la asistencia. Sin embargo, Sachs concluye que “actualmente el mayor problema no es que los países mal gobernados reciban demasiada ayuda, sino que los países bien gobernados reciben demasiado poca”.³⁵

³¹ *Loc. cit.*

³² Sachs, *op. cit.*, pp. 190-191.

³³ *Ibid.*, p. 191.

³⁴ *Ibid.*, p. 268.

³⁵ *Ibid.*, p. 269.

Para mejorar el ejercicio del gobierno, Sachs argumenta a favor de un incremento en la ayuda:

El problema de la corrupción ensombrece la relación entre los donantes y el gobierno de Kenia. Gran parte de la corrupción refleja secuelas de hace más de dos décadas, herencia del régimen anterior, funcionarios corruptos que aún no han sido descartados. Sin embargo, parte de la corrupción es nueva y absolutamente evitable, pero sólo si los donantes ayudan a Kenia a mejorar el funcionamiento de la administración pública; no moralizando y haciendo acusaciones sino con la instalación de sistemas de computación, de la publicación de informes, de la capacitación para el empleo y los ascensos profesionales, de mejores salarios a los administradores de alto nivel para que no necesiten vivir de sobornos y pagos laterales, de un apoyo continuado a los importantes esfuerzos gubernamentales en curso para mejorar el sistema judicial, de la facultación de comunidades del ámbito local para la vigilancia de la prestación de los servicios públicos y a través de cierta humildad por parte de los donantes, en cuyos gobiernos también hay corrupción [...]³⁶

Sachs termina por refrendar, sin reconocerlo explícitamente, el pacto acordado en la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, en 2002, donde los países industrializados prometieron aumentar el nivel de ayuda si los países en vías de desarrollo mejoraban su gobernanza.³⁷

La dificultad que representa para Sachs –o para cualquiera cuyo enfoque sobre la ayuda extranjera se base en último grado en los optimistas supuestos de la teoría de la modernización– honrar a cabalidad esta fórmula se refleja no sólo en las inconsistencias presentes en *The End of Poverty*, sino también en la relación –o la falta de relación– entre la medición de la corrupción y el proyecto de Pueblos del Milenio, la manifestación política de las ideas de Sachs. Si el ejercicio del gobierno fuera un factor que se tomara en serio, los pueblos deberían estar ubicados en Estados africanos mejor gobernados. No es el caso. Por el contrario, los criterios establecidos para seleccionar a los trece pueblos es que todas las zonas agroecológicas importantes del continente estuvieran representadas. Los Pueblos del Milenio se encuentran en Etiopía, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Nigeria, Ruanda, Senegal, Tanzania y Uganda. El índice de percepción de la corrupción proporcionado por Transparencia Internacional incluye 45 países africanos cuyo *ranking*

³⁶ *Ibid.*, p. 237.

³⁷ *Loc. cit.*

oscila entre 36, en el caso de Botswana, y 180, en el caso de Somalia. El promedio para los países africanos es de 121. La calificación de los diez países en los que hay Pueblos del Milenio oscila entre 67 (Ghana) y 147 (Kenia). El promedio es de 102.³⁸ Un programa que realmente tomara en cuenta el Consenso de Monterrey se habría centrado en los países pobres de África que tuvieran los indicadores de corrupción más bajos. Sin embargo, un enfoque de esta naturaleza habría significado reconocer la importancia de la gobernanza de tal manera que resultaría inconsistente con la teoría de la modernización y debilitaría el argumento a favor de importantes aumentos en ayuda extranjera, incluso en países donde el ejercicio de gobierno es problemático.

Capacidad institucional, ayuda extranjera y construcción del Estado

Mientras que los temas de gobernanza se inmiscuyen de manera incómoda en los análisis enmarcados por la teoría de la modernización, son el centro de las discusiones que se basan en la capacidad institucional. Un caso concreto, aunque no único, es el de los entornos posconflicto. Las políticas del gobierno estadounidense en Afganistán e Iraq, por ejemplo, han puesto énfasis en la necesidad de que las instituciones nacionales desarrollen mayor capacidad. Una muestra es el Plan de Campaña Integrada Cívico Militar de Apoyo a Afganistán del Gobierno de los Estados Unidos (*United States Government Integrated Civilian-Military Campaign Plan for Support to Afghanistan*), fechado el 10 de agosto de 2009, que establece, en el primer párrafo, su componente primordial: “una alianza sólida con el Gobierno de la República Islámica de Afganistán (GRIA) que construya la capacidad necesaria para que Afganistán tenga acceso a un futuro estable. El objetivo final es que el GRIA contraiga la responsabilidad absoluta sobre su propia seguridad y administración mientras la comunidad internacional continúa ofreciendo asistencia económica, capacitación y otros apoyos ajenos al ámbito del combate para el desarrollo sostenido del país”. Las capacidades afganas, estipula el plan, tendrán que incrementarse no sólo en el campo de la seguridad, sino también en lo relativo al Estado de derecho, las comunicaciones, los procesos electorales, el empleo, la administración fronteriza y el control de drogas. Según el plan, el primer “principio central” es el “liderazgo afgano, la capacidad afgana, la sustentabilidad afgana. Nuestros

³⁸ A partir de información encontrada en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008

esfuerzos en Afganistán, deben ser diseñados, en todo momento, para ayudar al gobierno afgano a asumir un papel de liderazgo más eficaz”.³⁹

En *Fixing Failed States* de Claire Lockhart y Ashraf Ghani –antiguo funcionario del Banco Mundial, ex Ministro de Finanzas de Afganistán y candidato que no ganó la presidencia de su país en 2009– se presenta una serie de argumentos muy similares sobre la importancia de la capacidad institucional.⁴⁰ Los esfuerzos de ayuda, aseguran Ghani y Lockhart, deben concentrarse en diez funciones: Estado de derecho, monopolio del uso legítimo de la fuerza, control administrativo con normas claras y predecibles, finanzas públicas, servicios de salud y educación, infraestructura, derechos ciudadanos, creación de mercados y política industrial, administración de bienes públicos y endeudamiento público.⁴¹ El objetivo es el Estado típico ideal de Weber.

Al hacer sugerencias sobre cómo los donantes extranjeros podrían posibilitar que el Estado desempeñara estas funciones de mejor manera, Lockhart y Ghani refrendan las recetas de la comunidad internacional para el desarrollo, plasmadas –por ejemplo– en la Declaración de París.⁴² Estos autores subrayan la necesidad de que exista mayor coordinación entre los actores involucrados, incluidas las ONG, las agencias oficiales de ayuda, tanto nacionales como internacionales y los diseñadores de políticas en los países receptores. Si la asistencia ha de eliminar la falta de soberanía, todas las partes arriba mencionadas deben acordar una serie de reglas comunes para la construcción de la capacidad del Estado.⁴³

La construcción de instituciones no es únicamente un problema técnico; no se limita a orquestar la provisión de recursos, equipo y capacitación. La bibliografía clásica sobre la capacidad institucional –Huntington y Tilly, por ejemplo– explica el incremento en la capacidad de Estado en razón del deseo de los líderes de permanecer en el poder. En algunas situaciones –para ser más claros, cuando las élites se enfrentan a amenazas externas–, la sobrevivencia de las élites depende de que el Estado tenga mayor capacidad, particularmente capacidad de gravar y combatir. Las élites no pueden sostener su propia posición si sus sistemas de gobierno son incapaces de generar los recursos necesarios para repeler invasores externos. A fin de in-

³⁹ Embajada de Estados Unidos, Kabul, Fuerzas Armadas de Estados Unidos, Afganistán 2009, pp. 1-2.

⁴⁰ Véanse los capítulos 2 y 5 de Ashraf Ghani y Claire Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.

⁴¹ *Ibid.*, cap. 7.

⁴² OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, en <http://www.oecd.org/data-oecd/11/41/34428351.pdf>

⁴³ Ghani y Lockhart, *op. cit.*, cap. 8.

crementar los recursos económicos, los líderes políticos crean instituciones con mayor capacidad para recaudar impuestos, hacer cumplir contratos y promover el crecimiento del crédito privado.⁴⁴

Sin embargo, en el mundo contemporáneo, no resulta evidente qué mecanismos alinearían los intereses de las élites políticas con los de la sociedad en su conjunto. La construcción del Estado no es un problema de ingeniería; es un reto político, no sólo un desafío técnico. El apoyo de las élites políticas es condición necesaria, por no decir suficiente, para el ejercicio eficaz del gobierno. El argumento de Tilly sobre la amenaza externa ya no es aplicable; virtualmente, la muerte del Estado a causa de una invasión dejó de ser una posibilidad desde 1945.⁴⁵ Hay indicios de que las élites políticas en entornos posconflicto con un alto nivel de dependencia en la ayuda extranjera son sensibles a la presión externa de los donantes.⁴⁶ Sin embargo, la argumentación sobre la capacidad institucional se centra demasiado en el andamiaje necesario para un Estado eficaz y no lo suficiente en los motivos originales por los que las élites políticas podrían haber optado por la construcción de dichas estructuras.

Elección racional y ayuda extranjera

La teoría de elección racional no ofrece una receta única para que la ayuda extranjera sea de mayor utilidad para el crecimiento económico y para un mejor ejercicio del gobierno. Los autores que han escrito desde una perspectiva de la elección racional han hecho todo tipo de planteamientos: desde cesar completamente la ayuda hasta la ocupación militar. Sus fórmulas varían según la importancia que asignen a las instituciones formales y a su opinión sobre la capacidad de los actores locales para establecer dichas instituciones por sí mismos. En *Wars, Guns and Votes*, Paul Collier argumenta que hay situaciones en las que los participantes nacionales no pueden alcanzar un acuerdo autovinculante que ofrezca un nivel aceptable de seguridad para la sociedad en su conjunto. En estas condiciones, el crecimiento económico y el desarrollo político sólo son posibles si intervienen actores externos. En contraste, Dambisa Moyo afirma en *Dead Aid* que la ayuda ha sido perjudicial para África –parcialmente, porque debilita la gobernanza–

⁴⁴ Besley y Persson, art. cit., pp. 1235-1239.

⁴⁵ Según Fazal (*State Death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation*, Princeton, Princeton University Press, 2007), sólo dos países han muerto desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

⁴⁶ Desha M. Girod, "Foreign Aid and Post-Conflict Reconstruction", tesis doctoral, Stanford, Stanford University, 2008.

y debe eliminarse gradualmente. Como Moyo, William Easterly asume, en *The White Man's Burden*, que los problemas de gobierno no impiden el desarrollo. Las políticas de ayuda deben basarse –sostiene– en la búsqueda y no en la planeación, en la construcción a partir de programas exitosos desarrollados por innovadores de los propios países receptores y no en la imposición de planes originados en el exterior que todo lo abarcan.

Según la elección racional, a los actores los impulsan incentivos materiales; sin embargo, se ha cuestionado la capacidad que tienen los donantes extranjeros de manipular estos incentivos. Los donantes podrían cambiar los escenarios de oportunidad externa que se presentan a los líderes políticos condicionando distintos beneficios económicos –como la ayuda o el comercio– a reformas políticas nacionales, o, por el contrario, modificar el contexto de oportunidades internas desplegando la ayuda de tal manera que la lucha de poder entre los distintos grupos dentro de un determinado sistema de gobierno se vea alterada, por ejemplo, a través del apoyo a las ONG, de la promoción de reformas al uso de la tierra para generar un tipo de individuo interesado en proteger sus derechos de propiedad, de mayor educación para las niñas o del fortalecimiento de la eficacia legislativa.

Sin embargo, algunos analistas han expresado su escepticismo sobre la utilidad de incentivos externos. Argumentan que los donantes no están dispuestos a implementar una condicionalidad predeterminada porque les conviene mantener el flujo de ayuda incluso si los destinatarios dejan de cumplir sus compromisos de reforma.⁴⁷ Algunos otros afirman que los actores externos no tienen suficiente información para manipular exitosamente ambientes políticos nacionales. Hay quienes han sostenido que la ayuda crea incentivos perversos y que los receptores estarían mejor sin ella. La lógica de la elección racional ha conducido a que Moyo pida poner fin a la ayuda; Collier, a la soberanía; e Easterly, a la planeación.

Fin a la ayuda

En *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is A Better Way*, Dambisa Moyo sostiene que la ayuda debería reducirse significativamente. Escribe: “la idea de que la ayuda puede aliviar la pobreza sistémica y, que de hecho,

⁴⁷ Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York, Penguin Press, 2006, p. 149; Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Nueva York, Farrar, Straus, and Giroux, 2009, p. 56.

así ha sucedido, es un mito. Millones de personas en África son más pobres hoy en día a causa de la ayuda; el sufrimiento y la miseria no han terminado; han aumentado. La ayuda ha sido, y sigue siendo, un rotundo desastre humanitario, económico y político para la mayor parte del mundo en vías de desarrollo”.⁴⁸ “La ayuda no es benigna; es maligna”.⁴⁹

La elección racional es el sustento intelectual de las conclusiones de Moyo. En lugar de fortalecer el buen gobierno, la ayuda lo debilita. La asistencia sesga los incentivos porque los gobernantes responden a donantes externos en vez de a sus propias poblaciones. La ayuda, al sustituir los ingresos tributarios, rompe el vínculo entre los líderes políticos y sus electores.⁵⁰ La ayuda frena la reforma porque los donantes externos no actúan con firmeza respecto a la condicionalidad. Primero se establecen condiciones que después serán violadas, pero la ayuda continúa. Como la ayuda carece de mecanismos de rendición de cuentas, la confianza social se debilita. Para los ambiciosos, controlar el gobierno y la posibilidad de disponer –y robar– los apoyos extranjeros que ese control trae consigo resultan más atractivos que cualquier actividad socialmente productiva. Los gobiernos corruptos minan el Estado de derecho, desalientan el crecimiento de la clase media y debilitan las libertades sociales, factores que son necesarios para la inversión –interna y externa– que a fin de cuentas deberá impulsar el crecimiento. La ayuda puede fomentar una guerra civil porque el control del Estado se convierte en la fuente más importante de riqueza. Incluso sin estos funestos acontecimientos, la ayuda puede desalentar las reformas al despojar a los líderes políticos del sentido de urgencia que de otra manera podrían tener.⁵¹

La ayuda no sólo debilita el buen gobierno, también lastima el crecimiento económico. Los índices de ahorro son menores de lo que serían. Las entradas de capital pueden contribuir a la inflación; pueden conducir al síndrome holandés: una moneda sobrevaluada desalienta el crecimiento de sectores orientados a la exportación y distorsiona los precios entre bienes comerciables y no comerciables. Un alto nivel de ayuda puede desalentar la inversión extranjera, pues es reflejo de que el país no está funcionando adecuadamente.⁵²

⁴⁸ Moyo, *op. cit.*, p. XIX.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 47.

⁵⁰ Para una argumentación similar, véase Bruce Bueno de Mesquita y Hilton L. Root, “The Political Roots of Poverty: The Economic Logic of Autocracy”, *The National Interest*, 68, 2002, pp. 27-38.

⁵¹ Moyo, *op. cit.*, p. 56.

⁵² *Ibid.*, cap. 4.

Moyo afirma que los Estados africanos se pueden liberar de la ayuda extranjera en un periodo de cinco a diez años.⁵³ En promedio, 75% del dinero que ingresa a los países del continente proviene de este tipo de ayuda. Los líderes africanos deberían tener como meta que la entrada de capital estuviera distribuída de la siguiente manera: 5% proveniente del apoyo internacional, 30% del comercio, 30% de inversión extranjera directa, 10% de mercados de capital y 25% de remesas y ahorro interno.⁵⁴ Deberían obtener calificaciones de crédito internacionales para sus países; un primer paso para acceder a los mercados de capital internacionales que les son inaccesibles en gran medida por el incumplimiento de sus gobiernos en la liquidación de deuda. Moyo hace notar que sólo dos Estados africanos –Ghana y Gabón– han podido emitir bonos en los últimos años.⁵⁵ Aparte de permitir el acceso a mercados de crédito internacionales, la mayor contribución de los países desarrollados sería eliminar barreras comerciales, que han sido particularmente graves en el campo de la agricultura. Moyo no concede mayor importancia a dos esfuerzos de gran envergadura para fomentar las exportaciones africanas: La Ley de Crecimiento y Oportunidades para África de los Estados Unidos (AGOA, por sus siglas en inglés) y la iniciativa europea Todo Menos Armas. Señala que no ha habido un incremento significativo en las exportaciones y que la mayoría de los beneficios de la AGOA están dirigidos a sólo cuatro países: Nigeria, Gabón, África del Sur y Lesotho.⁵⁶ Los líderes africanos deberían sacar mayor provecho a las oportunidades comerciales que ofrece China. Se podría lograr una mayor diversificación por efecto de un comercio intracontinental. El microfinanciamiento podría hacer una mayor contribución. Si los cargos por transacción se redujeran, las remesas podrían ser una fuente de capital aún más importante.⁵⁷

Para Moyo, una repentina reducción de la ayuda desataría el crecimiento económico. Rechaza los argumentos que condicionan el crecimiento económico a la democracia; afirma en cambio –en concordancia con la teoría de la modernización– que la democracia es consecuencia del crecimiento. Según su opinión, la forma ideal de gobierno sería una dictadura benevolente. Sostiene que en China, Chile, Perú, Corea, Malasia, Singapur

⁵³ *Ibid.*, p. 74.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 141.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 86-87.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 117-119. Paul Collier (*The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, p. 169), en cambio, sostiene que el programa estadounidense funcionó, mientras que el europeo resultó inútil debido a normas de origen más restrictivas. [*The Bottom Billion* se publicó en español con el título *El club de la miseria*. N. del T.]

⁵⁷ Moyo, *op. cit.*, pp. 123-125, 133-136.

y Taiwán las políticas de crecimiento fueron promovidas por gobiernos autocráticos.⁵⁸ La democracia, si acaso llegó, vino después.

La premisa tácita en el análisis de Moyo es que las cosas no se desmoronan.⁵⁹ Si hay problemas de gobernanza en Estados africanos, son el resultado de que se dependa de fondos provenientes de donantes externos. Sin esos recursos, el ejercicio del gobierno sería mejor. Lo que ha impedido el crecimiento económico ha sido una serie de políticas inadecuadas, efecto de esta dependencia. Sin este apoyo, las instituciones de gobierno no serían un impedimento para el crecimiento.

Fin a la soberanía

La publicación del libro *The Bottom Billion* de Paul Collier en 2007 atrajo una gran atención. Collier apuntó que mientras los países con los 4000 millones de personas de en medio –como él los llamó– habían crecido rápidamente en las décadas de 1980 y 1990, las naciones con la población de los mil millones más pobres se habían tambaleado: su situación era peor en 2000 de lo que había sido en 1970.⁶⁰ Collier identificó cuatro condiciones para que la pobreza se perpetuara: los conflictos armados, los recursos naturales, la falta de litorales cuando no se tiene buenos vecinos y el mal gobierno. A diferencia de Moyo, sostuvo que la ayuda sí tenía un impacto positivo; mejoraba el crecimiento económico en alrededor de un punto porcentual al año.⁶¹ A diferencia de Sachs, rechazó la idea de que mayor ayuda podría sacar de la miseria a los mil millones en el nivel inferior. Collier concluyó *The Bottom Billion* argumentando que para atacar cada una de las cuatro causas –o trampas– arriba mencionadas, había un tratamiento distinto que resultaba más adecuado. La mejor manera de enfrentar la trampa del conflicto era el compromiso a largo plazo de tropas extranjeras y el desarrollo de infraestructura cuidadosamente supervisado por donantes del exterior. La trampa de los recursos, con ayuda de normas que fomentaran la transparencia presupuestaria. Una ayuda adicional y proveedores de servicios internacionales podrían servir para apoyar a los países sin acceso al mar.⁶²

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 42-43.

⁵⁹ Véase la obra de Robert H. Bates (*When Things Fell Apart: State Failure in Late Century Africa*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008) para un análisis de cómo sí se desmoronaron las cosas en África a consecuencia del declive de las condiciones económicas mundiales.

⁶⁰ Collier, *The Bottom Billion*, pp. 8-9.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 110-112.

⁶² *Ibid.*, cap. 11.

En su libro más reciente, *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*, Collier analiza más detalladamente algunos de los temas que introdujo en *The Bottom Billion*, particularmente el de la trampa del conflicto. Hay situaciones –señala– en las que los actores locales no pueden crear un equilibrio estable y socialmente beneficioso. Los Estados con los mil millones que están en el rango inferior probablemente no tengan la capacidad para proporcionar rendición de cuentas o seguridad. Su reducido tamaño no da cabida a economías de escala, lo que agrava la demanda de recursos. Están desunidos por divisiones étnicas que dificultan la provisión de bienes públicos. Los líderes políticos alientan la ineficacia del Estado, abriéndose así oportunidades para capturar rentas.⁶³ La violencia civil es un problema inmanente. “Si una rebelión es factible –escribe Collier–, seguro ocurrirá: el nicho del rebelde será ocupado por algún empresario social”.⁶⁴

La democracia no puede solucionar los problemas de gobernanza de los mil millones en el rango inferior. Con base en su propio análisis empírico, Collier concluye que la democracia aumenta la violencia en países con ingresos per cápita por debajo de los 2700 dólares estadounidenses.⁶⁵ La imperfección de la información a la que tiene acceso el “club de la miseria” debilita la posibilidad de que una rendición de cuentas democrática mejore el ejercicio del gobierno. Los ciudadanos no cuentan con la información suficiente para saber si un mal desempeño es resultado de decisiones gubernamentales o de sucesos externos fuera del control de sus propios líderes. En parte, los gobernantes participan en actividades para capturar rentas porque saben que sus electores no tendrán información para responsabilizarlos de las malas consecuencias resultantes.⁶⁶ Como los beneficios de estar en el poder son sumamente altos comparados con los de cualquier otra opción, quienes mantienen un cargo público buscarán arreglar los procesos electorales. La escasez de recursos dificulta frustrar este tipo de acciones.⁶⁷

Si bien Collier comparte el escepticismo de Moyo sobre las bondades de la democracia, también es cierto que se muestra pesimista ante el prospecto

⁶³ Collier, *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*, Nueva York, Harper Collins, 2009, pp. 182 y cap. 9.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 134.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 19-21. Roland Paris (*At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004) –argumentando fundamentalmente desde una perspectiva de construcción de instituciones y no de un institucionalismo basado en la elección racional– llega a una conclusión similar a partir de una serie de estudios de caso sobre esfuerzos de mantenimiento de la paz en situaciones de posconflicto desde 1990. Paris argumenta que la institucionalización debe preceder a la liberación política o económica.

⁶⁶ Collier, *Wars, Guns and Votes*, pp. 25-27.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 44-50.

de las autocracias, por lo menos en África. Señala que a nivel mundial existe mayor variación en el desempeño económico de los gobiernos autocráticos que en el de los democráticos. Sin embargo, no hay ninguna autocracia africana altamente eficaz. Quizá el dictador benevolente de Moyo sería el gobernante ideal, pero, en el continente que nos ocupa, ningún Estado ha dado origen a una persona con esas características. Collier sugiere que la autocracia puede ofrecer resultados socialmente beneficiosos únicamente cuando existe un partido fuerte, un partido cuyos seleccionadores puedan remover a las cabezas sin afectar las instituciones del Estado. Las divisiones étnicas en los Estados africanos del “club de la miseria”, aunadas a estructuras partidistas poco sólidas, minan los incentivos para que un reducido grupo de seleccionadores llame a cuentas a su líder por la pobreza de las políticas. Si un dirigente cae, todos sus seguidores caen con él.⁶⁸

Los problemas de gobernanza, seguridad y prestación de servicios son más agudos en entornos de conflicto y posconflicto. Según Collier, aun cuando hay menores posibilidades de que los regímenes autocráticos regresen a la violencia a que lo hagan los democráticos, no hay grandes probabilidades de paz en ninguno de los dos casos. El crecimiento económico puede reducir el riesgo de violencia, pero sólo si se trata de un crecimiento sostenido a lo largo de una década.⁶⁹

Collier concluye que en muchos Estados africanos –y en especial en aquellos que ya han sido sacudidos por la guerra civil– es imposible alcanzar un equilibrio autovinculante entre los distintos actores nacionales que se acerque a la frontera de Pareto. La ayuda puede desempeñar un papel fundamental en ambientes de posconflicto. Los fondos extranjeros pueden sustentar un entorno monetario sólido y crear infraestructura. Pero más importante es que los actores externos pueden brindar seguridad. Según los resultados de las investigaciones de Collier, una inversión de 100 millones de dólares en operaciones de mantenimiento de la paz puede reducir el riesgo de guerra civil en 21%.⁷⁰

Incluso cuando hay condiciones más propicias –países que no se están recuperando de una guerra civil–, Collier se mantiene pesimista en relación con las perspectivas de una rendición de cuentas en el ámbito nacional.⁷¹ Propone un pacto en el que los donantes brinden mayor ayuda a cambio de que los líderes políticos se comprometan a elecciones libres y justas. Los donantes anunciarían que, en caso de que el gobierno subvirtiera posterior-

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 65-66.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 80.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 91.

⁷¹ *Ibid.*, cap. 9.

mente dicha elección, *no* se opondrían a un golpe de Estado militar, siempre y cuando los líderes golpistas estuvieran, a su vez, dispuestos a prometer un regreso al régimen democrático. Así sería menos probable que los líderes políticos—conscientes de que podrían ser derrocados por la milicia—sabotearan un proceso electoral. Otra posibilidad es que si un gobierno libremente electo fuera depuesto por un golpe de Estado, los garantes internacionales anunciaran que ellos mismos destituirían al nuevo régimen. El anuncio serviría como mecanismo de compromiso y, en la mayoría de los países con los mil millones de personas más pobres, el costo de una intervención militar sería reducido. Ante la verosimilitud de esta amenaza, los militares se abstendrían de derrocar a un gobierno libremente electo.⁷² Collier no es un autor que se resista a llevar sus argumentos hasta su lógica conclusión.

Collier también profundiza en la necesidad de contar con proveedores de servicios independientes, una sugerencia que hizo originalmente en *The Bottom Billion*. El Estado establecería las políticas pertinentes, pero la prestación del servicio estaría a cargo de una serie de entidades distintas, entre ellas, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos o empresas privadas. Con el fin de garantizar que los fondos se utilizaran apropiadamente, sería preciso crear una dependencia que fungiera de intermediario entre los ministerios encargados de establecer las políticas y los proveedores de servicios propiamente dichos. Los donantes, el país anfitrión y la sociedad civil estarían a cargo de monitorear los trabajos de esta oficina.⁷³ La Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas y el gobierno nacional podrían compartir la soberanía en situaciones de posconflicto. Algunos actores proporcionarían fuerzas de seguridad; otros, asistencia extranjera, y unos más, servicios. El gobierno tendría la responsabilidad de la orientación general en materia de políticas.⁷⁴

Collier concluye que “lejos de avanzar de manera sostenida desde la violencia política hacia una democracia legítima y responsable, el “club de la miseria” se ha dirigido a un callejón sin salida: unas elecciones competitivas sin limitación alguna frustrarían la cooperación interna y una soberanía presidencial frustraría la cooperación externa”.⁷⁵ Collier opina que los actores locales no serán capaces de lograr un equilibrio autovinculante, cada vez mayor, según el principio de Pareto. Un equilibrio de esta naturaleza sólo se puede alcanzar si los actores externos se involucran directamente. Para que los países con los mil millones en el rango inferior progresen, se

⁷² *Ibid.*, pp. 202-212.

⁷³ *Ibid.*, p. 217.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 225.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 231.

debe violar el entendimiento convencional de los principios de soberanía Westfaliana-Vatteliana.

Por lo tanto, mientras que Moyo considera liberador el fin de la participación extranjera, Collier piensa que es potencialmente desastroso. Para Collier no existe una expectativa natural de orden. La existencia de organizaciones de gobierno formales es fundamental y no hay garantía alguna de que surjan por sí mismas. La vida puede ser desagradable, brutal y breve para los mil millones más pobres. Los líderes políticos en este rango inferior, como en cualquier otro Estado, responden a incentivos. Sin la intervención de actores externos, con frecuencia estos incentivos podrían ser abyectos.

Fin a la planeación

La obra de William Easterly, como la de Moyo y la de Collier, se basa en el análisis de elección racional. Para Easterly, uno de los mayores retos a los que se enfrentan los donantes es la asimetría en la información. Los actores locales saben mucho; los donantes externos apenas un poco. Easterly sostiene que por este motivo los donantes sólo pueden obtener resultados positivos si limitan sus aspiraciones. Está en contra de las grandes estrategias o, para fines prácticos, de cualquier tipo de estrategia. En *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So little Good*, Easterly argumenta que las agencias de ayuda deben dedicarse a buscar y no a planear; deben aferrarse a programas específicos que alivien la pobreza, de preferencia programas diseñados desde adentro y no por donantes externos.

En *The White Man's Burden*, el autor tiene mayores reservas en sus recomendaciones sobre políticas que en su libro anterior, *The Elusive Quest for Growth*, donde analiza la triste historia de la ayuda en relación con su impacto –apenas perceptible– y con las teorías que se habían utilizado para defenderla. Concluye que ninguna de ellas estaba sustentada en evidencia empírica. Los donantes seguían casados con el modelo de la brecha financiera –modelos de crecimiento que dependían totalmente del capital e ignoraban tanto la mano de obra como la tecnología– incluso mucho después de que se hubiera desacreditado su fundamentación teórica. No prestaban atención a los resultados de la evidencia empírica que indicaban que no había relación alguna entre la ayuda y el crecimiento.⁷⁶ Easterly descarta otros enfoques sobre la ayuda que se basan en supuestos sobre la importancia del capital humano, el rápido crecimiento poblacional y el

⁷⁶ William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures In the Tropics*, Cambridge, MIT Press, 2001, capítulo 2.

exceso de deuda. En *The Elusive Quest* señala que los incentivos son fundamentales, que el mal gobierno y las políticas gubernamentales equivocadas podrían ser apabullantes, que la corrupción –particularmente la descentralizada– podría acabar con el crecimiento y que las poblaciones polarizadas impulsaban a los líderes políticos a proporcionar bienes privados más que colectivos.⁷⁷ Finalmente indica que, para que haya desarrollo, se debe conjuntar una serie de factores –entre ellos, un gobierno aceptable, el uso apropiado de la tecnología, la educación y políticas adecuadas–, y argumenta que, inevitablemente, existe un elemento de suerte aunado a la consecución idónea de todos estos componentes.⁷⁸

La lectura que se puede hacer de *The White Man's Burden* es que Easterly reconoce que los agentes externos no pueden hacer mucho por alinear los incentivos, crear instituciones pertinentes y fomentar las políticas correctas. Señala que son contados los ejemplos del éxito de esfuerzos de actores externos por transformar una sociedad determinada.

Es posible –apunta– que la ocupación estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial sea uno de los pocos casos en la historia donde alguien ajeno logra la transformación verticalista de una sociedad. De ser así, este hecho no se presta a ser reproducido, pues sólo con la aniquilación absoluta se tuvo la oportunidad de rehacer Japón. Sin embargo, la mayoría de las pruebas apuntan hacia factores endógenos: en el escenario más favorecedor, los estadounidenses estaban reconstruyendo una economía ya en sí avanzada.⁷⁹

Los grandes éxitos de un crecimiento económico sostenido posteriores a la guerra –los de China, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Botswana incluidos– han sido éxitos obtenidos por cada uno de estos países.⁸⁰ “Incluso cuando Occidente no logra ‘desarrollar a El Resto, El Resto se desarrolla por sí mismo’. El éxito de desarrollo de El Resto se debe, mayoritariamente, a esfuerzos independientes y exploratorios; a tomar prestadas ideas, instituciones y tecnología occidentales cuando así le conviene a El Resto”.⁸¹

Desde el punto de vista de Easterly, la ayuda está desafortunadamente dominada por planeadores y no por buscadores. Los planeadores establecen metas específicas –como los Objetivos de Desarrollo del Milenio– y diseñan elaboradas estrategias para alcanzarlas. Los planeadores fracasan porque las circunstancias locales siempre son complejas. Por lo general,

⁷⁷ *Ibid.*, caps. 11-12.

⁷⁸ *Ibid.*, caps. 10-14.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 345.

⁸⁰ Easterly, *The White Man's Burden*, cap. 10.

⁸¹ *Ibid.*, p. 363.

los actores externos no comprenden a cabalidad el entorno en el que operan. Los programas tienen consecuencias no previstas. Los buscadores, en cambio, establecen metas generales –como reducir la pobreza– y después identifican programas específicos que sean eficaces. El modelo organizacional adecuado, señala Easterly, debería ser el de “salir del paso” de Lindblom.⁸²

Easterly no niega que un mal gobierno pueda destruir las posibilidades de crecimiento y desarrollo. “Sabemos que la flagrante violación del libre mercado y el autoengrandecimiento brutal de los autócratas suele impedir el éxito”.⁸³ Sin embargo, es muy escéptico ante el llamado a que actores externos intervengan. En un artículo publicado en la revista *Boston Review* en el que retoma las propuestas de Collier sobre la provisión externa de seguridad, Easterly afirma que: “las intervenciones agresivas de esa naturaleza tendrán, casi sin lugar a duda, consecuencias negativas no intencionadas. ¿Generará más violencia local la violencia occidental? ¿Habrá un contragolpe dirigido a la intervención extranjera? [...] El lema ‘primero, no lastimes’ pone el peso de la prueba en los académicos que intervienen”.⁸⁴

Moyo, Collier, Easterly –todos autores que se basan en la lógica causal de la elección racional– llegan a conclusiones muy diferentes sobre la ayuda y la construcción de Estado. Moyo pide la supresión de la ayuda; Collier, el fin de la soberanía Wesfaliana-Vatteliana; Easterly, esfuerzos poco sistemáticos para mejorar la vida individual de las personas. La diferencia entre los estudiosos que trabajan desde una perspectiva de elección racional estriba en la importancia que atribuyan a la falta de un buen ejercicio de gobierno, en particular en lo que se refiere a la provisión de seguridad. Raymond Fisman y Edward Miguel lo explican con claridad: “Entre los economistas existe un desacuerdo fundamental en el tema de ayuda externa. [Esencialmente,] se reduce a si los países ricos ya han proporcionado demasiado dinero [...] o ni siquiera el suficiente. Resulta que la respuesta depende enormemente del punto de vista que se tenga sobre el papel de la corrupción y la violencia en el empobrecimiento de las naciones”.⁸⁵ Moyo asume que si se pone fin a la ayuda extranjera, la corrupción disminuirá significativamente. Collier argumenta que algunos países se ven atrapados en una situación de conflicto que impide acuerdos autovinulantes beneficiosos según el principio de Pareto entre las élites locales y que, en ese caso, la

⁸² *Ibid.*, pp. 11-17.

⁸³ *Ibid.*, p. 363.

⁸⁴ Easterly, *Boston Review*, 2009, en <http://bostonreview.net/BR34.4/easterly.php>

⁸⁵ Raymond Fisman y Edward Miguel, *Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 10.

intervención extranjera es el único camino a seguir para lograr el crecimiento. Easterly, refutando a Collier, opina que una intervención torpe por parte de Occidente –y nada lo es más que la provisión de seguridad– puede, fácilmente, empeorar la situación: es mejor permitir que los países salgan del paso y que las agencias de ayuda apoyen los pasos exitosos.

CONCLUSIONES: TEORÍA Y PRÁCTICA

En el ámbito académico estadounidense, la elección racional ha llegado a dominar la discusión intelectual sobre el desarrollo del Estado. Sin embargo, en el ámbito de la ayuda extranjera, más relacionado con las políticas, es un elemento menor, si no es que completamente inexistente. En la práctica, la asignación de fondos de asistencia exterior se basa principalmente en la teoría de la modernización y en inquietudes relativas a la capacidad institucional.

Alrededor de 90% del flujo de la ayuda es consistente con la teoría de la modernización y con enfoques que ponen el acento en la capacidad institucional. El Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores (CRS, por sus siglas en inglés) de la OCDE recoge información sobre los flujos de ayuda oficial al desarrollo (OAD) por actividad para los veintidós miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo y para varios otros donantes multilaterales como la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) y la Comunidad Europea. El CRS tiene 194 códigos de sector destino que incluyen prácticamente cualquier tipo de actividad de ayuda imaginable; por ejemplo: salud, educación, seguridad, consolidación de la paz, abastecimiento de agua, alivio de deuda, ayuda humanitaria, apoyo presupuestal, medio ambiente, agricultura, pesca, infraestructura y apoyo a las ONG.

Estos códigos son una manera de ver cómo los flujos de la asistencia extranjera caen sobre los tres distintos enfoques que se describen en este artículo. En el periodo 2002-2007, un poco más de 70% de los apoyos se realizaron en concordancia con la teoría de la modernización. Entre los grandes rubros de esta categoría están el apoyo presupuestal directo y el alivio de deuda. Alrededor de 19% siguió patrones afines a la capacidad institucional. La mayoría de estos fondos fueron asignados a gestión administrativa y capacitación de varios sectores. Aproximadamente 9% de los fondos se desembolsaron de acuerdo con el principio de elección racional.

La aceptación implícita de la teoría de la modernización y la construcción de capacidad institucional que se observa tanto en declaraciones públicas como en la propia asignación de recursos no es resultado del conocimiento empírico. Los resultados de la investigación sobre la eficacia

de la ayuda son, en el mejor de los casos, ambivalentes.⁸⁶ Si la ayuda fuera un negocio que tuviera como objetivo promover el crecimiento económico, habría caído en bancarrota hace muchos años, incluso si se considera que una gran parte de la ayuda ha sido utilizada con fines estratégicos y políticos que pueden no guardar relación alguna con el apoyo al desarrollo.⁸⁷

A pesar de los cuestionables resultados obtenidos por el flujo de ayuda distribuida de acuerdo con la teoría de la modernización y, desde la década de 1990, con los principios de la capacidad institucional, se ha prestado poca atención a los enfoques sustentados en la elección racional. El escaso atractivo de estos últimos en el ámbito de las políticas no se debe a la falta de conocimientos académicos. Las agencias para el desarrollo, tanto nacionales como multilaterales, según decíamos, están repletas de especialistas. El grado en que las teorías de la modernización y de la capacidad institucional siguen orientando la asignación de recursos más bien refleja lo que James Scott llama “desde el punto de vista de un Estado”.⁸⁸

Los Estados —señala Scott— deben ser capaces de hacer “legibles” los entornos social, económico y político, es decir, manejables desde el punto de vista administrativo. Antes del siglo xx, la actividad del Estado se limitaba fundamentalmente a los impuestos, al servicio militar y al mantenimiento del orden político interno. Cuando el Estado quiso gravar la tierra, promovió que un sistema de plena propiedad delimitada por mapas catastrales sustituyera las prácticas tradicionales donde los derechos de suelo se podían dividir según las distintas actividades (pastoreo, agricultura, tala) y las lindes podían traslaparse entre distintos dueños y la propiedad de la tierra podía ser colectiva, familiar e incluso individual. Cuando el Estado buscó reclutar o gravar a los individuos, insistió en que se asignaran apellidos, un distintivo superfluo cuando la actividad política estaba en manos del noble local. La ampliación del campo de acción del Estado en los siglos xix y xx no habría sido posible si no se hubiera hecho legible un número significativamente mayor de esferas de la vida social y económica.⁸⁹

⁸⁶ Craig Burnside y David Dollar, “Aid, Policies, and Growth”, *American Economic Review*, vol. 90, núm. 4, 2000, pp. 847-868; Raghuram G. Rajan y Arvind Subramanian, “Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, núm. 4, 2008, pp. 643-665.

⁸⁷ Para un análisis del valor, en términos de ayuda extranjera, de un escaño en el Consejo de Seguridad de la ONU, véase Ilyana Kuziemko y Eric Werker, “How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations”, *Journal of Political Economy*, vol. 114, núm. 5, 2006, pp. 905-930.

⁸⁸ Scott, *op. cit.*

⁸⁹ *Ibid.*, cap. 1-2.

Es difícil lograr que la ayuda extranjera sea *legible*, particularmente cuando se trata de analizar las aportaciones en términos de resultados. Rara vez los donantes tienen un control fidedigno de las acciones dentro de los países receptores. Su conocimiento del entorno local es —como señala Easterly— inevitablemente limitado. En la mayoría de los casos, la enorme cantidad de factores que pueden afectar el desenlace dificulta juzgar la utilidad de cualquier programa determinado.⁹⁰

Sí se puede lograr que las aportaciones de ayuda extranjera concordantes con la teoría de la modernización y la construcción de capacidad institucional sean *legibles* o manejables. En el caso de la teoría de la modernización, la atención se centra en destinar recursos a los Estados meta. La aspiración más frecuente de la comunidad internacional ha sido que se destine 0.7% del PIB a asistencia para el desarrollo. Medir ese objetivo no representa ningún problema.

Es posible lograr que la construcción de capacidad institucional se pueda leer midiendo el número de personas capacitadas o la cantidad de asistencia técnica proporcionada. Por ejemplo, un elemento crítico de la política estadounidense en Iraq y Afganistán ha sido la capacitación de un número previamente determinado de policías y militares. Medir qué hacen esas personas después de haber sido capacitadas resulta más complejo y puede generar cuestionamientos sobre la conveniencia de haberlos capacitado en primera instancia. Las aportaciones a la construcción de capacidades institucionales son legibles; los resultados quizá no lo sean.

No es del todo posible, en cambio, lograr que los programas de asistencia basados en la elección racional sean legibles por el simple hecho de reportar las aportaciones, particularmente cuando se trata de programas diseñados para modificar los escenarios internos de elección más que los externos. Es difícil defender la inversión en organizaciones de la sociedad civil, en capacitación de legisladores o para apoyar un sistema judicial más independiente como un fin en sí mismo. Más bien, es de esperarse que gracias a este tipo de programas la adopción de políticas que procuren mayor bienestar a la sociedad en su conjunto sea más atractiva para los líderes políticos. Sin embargo, no existe donante internacional alguno que pueda tener una certeza sobre el impacto real de estos programas. Es difícil saber cómo una legislatura que contara con mayores apoyos cambiaría los

⁹⁰ Existen algunas excepciones, como el Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos de América para el Alivio del Sida (PEPFAR, por sus siglas en inglés), que entrega antivirales directamente a las personas. Sin embargo, incluso en este caso, el impacto en el sistema de prestación de servicios de salud en su conjunto de los países receptores es incierto, ya que el PEPFAR podría conducir a una asignación de recursos que no fuera la óptima para alcanzar objetivos de salud más amplios.

cálculos personales de los líderes políticos. La elección racional indica que la ayuda extranjera es como el capital de riesgo donde sólo un porcentaje pequeño de las inversiones tienen resultados positivos. La diferencia radica en que los Estados requieren mayor previsibilidad y consistencia que los inversionistas de capital de riesgo.

Actualmente, las discusiones en el entorno académico están dominadas por las perspectivas de elección racional que subrayan la importancia de incentivos, conductas estratégicas y, por lo general, también de las instituciones. Por el contrario, en el ámbito de los sistemas de gobierno, la teoría de la modernización y la construcción de instituciones alimentan tanto la retórica como el comportamiento en sí de las agencias para el desarrollo. Sin importar cuán lógicamente convincente sea el razonamiento de la elección racional, para quienes diseñan las políticas será difícil aceptar sus implicaciones en el campo de la ayuda extranjera. Aun cuando Easterly probablemente esté en lo correcto cuando señala la necesidad de contar con buscadores más que con planeadores, el tipo de programas de asistencia que él suscribe es *ilegible*. Las conclusiones a las que llegan Collier y Moyo, independientemente de su mérito, se encontrarían con la oposición de importantes electores en los principales países donantes. Por lo menos en la Europa social demócrata, gran parte del electorado quiere brindar ayuda. Por otro lado, los Estados no están deseosos de comprometer tropas, aunque —como señala Collier— en muchas situaciones el número requerido para imponer la paz sea bastante modesto. Tal vez la ayuda fundamentada en las teorías de la modernización y de la capacidad institucional no funcione —o por lo menos ha resultado difícil demostrar que sí lo hace—, pero seguirá dominando las prácticas de las agencias de ayuda tanto a nivel nacional como multilateral.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.
- , “On the Economic Origins of Democracy”, *Daedalus*, vol. 136, núm. 1, 2007, pp. 160-162.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James A. Robinson, Pierre Yared, “Reevaluating the Modernization Hypothesis”, documento de trabajo 13334, NBER, 2007, en <http://www.nber.org/papers/w13334>
- Banco Mundial, Comisión de Crecimiento y Desarrollo, *The Growth Report: Strategies*

- for *Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, D. C., World Bank, 2008, en <http://cgd.s3.amazonaws.com/GrowthReportComplete.pdf>
- Bates, Robert H., *When Things Fell Apart: State Failure in Late Century Africa*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.
- Besley, Timothy y Torsten Persson, "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics", *American Economics Review*, vol. 99, núm. 4, 2009, pp. 1218-1244.
- Boix, Carles y Susan Stokes, "Endogenous Democratization", *World Politics*, vol. 55, núm. 4, pp. 517-549.
- Bueno de Mesquita, Bruce y Hilton L. Root, "The Political Roots of Poverty: The Economic Logic of Autocracy", *The National Interest*, 68, 2002, pp. 27-38.
- Burnside, Craig y David Dollar, "Aid, Policies, and Growth", *American Economic Review*, vol. 90, núm. 4, 2000, pp. 847-68.
- Collier, Paul, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.
- , *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*, Nueva York, Harper Collins, 2009.
- Easterly, William, *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures In the Tropics*, Cambridge, MIT Press, 2001.
- , *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York, Penguin Press, 2006.
- , *Boston Review*, 2009, en <http://bostonreview.net/BR34.4/easterly.php>
- Fazal, Tanisha, *State Death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- Fisman, Raymond y Edward Miguel, *Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2008.
- Fukuyama, Francis, *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Ghani, Ashraf y Claire Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- Girod, Desha M., "Foreign Aid and Post-Conflict Reconstruction", tesis doctoral, Stanford, Stanford University, 2008.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- , "How Development Leads to Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 2, 2009.
- Kuziemko, Ilyana y Eric Werker, "How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations", *Journal of Political Economy*, vol. 114, núm. 5, 2006, pp. 905-930.
- Lerner, Daniel, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Nueva York, Free Press, 1958.

- Lipset, S. M., "Some Social Requisites of Democracy", *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959, pp. 69-105.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas y Francisco O. Ramírez, "World Society and the Nation-State", *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1, 1997, pp. 144-181.
- Moyo, Dambisa, *Dead Aid: Why Aid is not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Nueva York, Farrar, Straus, and Giroux, 2009.
- North, Douglass C., John Joseph Wallace y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Human History*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.
- OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, en <http://www.oecd.org/data-oecd/11/41/34428351.pdf>
- OECD, "Creditor Reporting System", página electrónica en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW>
- Paris, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- Rostow, Walt W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Nueva York, Cambridge University Press, 1960.
- Rajan, Raghuram G. y Arvind Subramanian, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?", *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, núm. 4, 2008, pp. 643-665.
- Sachs, Jeffrey D., *The End of Poverty Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York, Penguin Books, 2005.
- Scott, James C., *Seeing Like a State*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- Spruyt, Hendrik, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- Tilly, Charles, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell, 1990.
- United States Government Integrated Civilian-Military Campaign Plan for Support to Afghanistan*, 2009, documento de la Embajada de los Estados Unidos en Kabul / USFOR Afghanistan, en <http://www.comw.org/qdr/fulltext/0908eikenberryandmcchrystal.pdf>
- Vu, Tuong, "Studying the State through State Formation", *World Politics*, vol. 62, núm. 1, 2010, pp. 148-175.