

20/2005-06

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

SUBDIRECCIÓN DE TERCER CICLO Y POSTGRADO

Reunido el dia de la fecha, el Tribunal nombrado por el Excmo. Sr. Magfco. de esta Universidad, y finalizada la defensa y discusión de esta tesis doctoral, los señores miembros del Tribunal, emiten la siguiente calificación global:

SOBRESALIENTE CUM LAUDE

Votos favorables: CINCO

Las Palmas de Gran Canaria, a 27 de enero de 2006

La Presidenta: Dra. Dña. Beatriz González López-Valcárcel

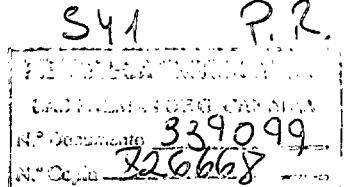
El Secretario: Dr. D. Carmelo Javier León González

El Vocal: Dr. D. José Antonio Alonso Rodríguez

El Vocal: Dr. Joan Rovira Forns

El Vocal: Dr. D. Eugenio Sánchez Alcázar

El Doctorando: D. Juan Miguel Báez Melián





Anexo I

D. EDUARDO ACOSTA GONZÁLEZ, SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE MÉTODOS CUANTITATIVOS EN ECONOMÍA Y GESTIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA,

CERTIFICA,

Que el Consejo de Doctores del Departamento en su sesión de fecha 07 DE OCTUBRE DE 2005 tomó el acuerdo de dar el consentimiento para su tramitación, a la tesis doctoral titulada "LA EFICACIA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO" presentada por el doctorando D. JUAN MIGUEL BÁEZ MELIÁN y dirigida por el Doctor JOSÉ BOZA CHIRINO.

Y para que así conste, y a efectos de lo previsto en el Artº 73.2 del Reglamento de Estudios de Doctorado de esta Universidad, firmo la presente en Las Palmas de Gran Canaria, a 07 de octubre de 2005.



Página

IX



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS
DE GRAN CANARIA

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Departamento de Métodos Cuantitativos en Economía y Gestión

El abajo firmante certifica que ha leído y recomendado a la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales para su aceptación la Tesis titulada: “**La Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo**”, realizada por Juan Miguel Báez Melián en cumplimiento de los requisitos para obtener el Titulo de Doctor en Economía Aplicada

Las Palmas de Gran Canaria a 17 de octubre de 2005

Director: José Boza Chirino

Dedicatoria:

A Sari, que ha sabido soportarme en los momentos más duros.

Agradecimientos:

Agradezco la colaboración de todo el profesorado de los Departamentos de Análisis Económico Aplicado y de Métodos Cuantitativos en Economía y Gestión, especialmente la del profesor José Boza Chirino, director de esta tesis, y la de la profesora Beatriz González López-Valcarcel, que ha tenido la gentileza de leerse este trabajo y hacer las sugerencias oportunas.

Índice:

I. INTRODUCCIÓN	1
II. REVISIÓN DE LA LITERATURA	13
II. 1. Primera etapa: años cincuenta y sesenta	17
II. 2. Segunda etapa: el ahorro como variable principal (años setenta)	17
II. 2. a. Aportaciones generales	17
II. 2. b. Las motivaciones de la ayuda	27
II. 3. Tercera etapa: las variables principales son la inversión y el crecimiento (años ochenta) .	33
II. 4. Cuarta etapa: las propuestas de revisión del BM (años noventa)	37
II. 4. a. Aportaciones generales	37
II. 4. b. La fungibilidad de la ayuda	71
II. 4. c. La influencia de la ayuda sobre el comportamiento fiscal	79
II. 4. d. Otras aportaciones	89
II. 5. Resumen final	98
III. EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	105
III. 1. Los orígenes	105
III. 2. Estructura institucional	108
III. 3. Las cifras: la evolución de la AOD durante el periodo 1990-2003	114
III. 4. El déficit de ayuda	121
III. 5. Otros flujos financieros	123
III. 6. Destinos sectoriales de la ayuda	128
III. 7. Distribución geográfica de la ayuda	129
III. 8. La calidad de la ayuda	135
III. 9. Las Componentes Principales	155

IV. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL SENO DE LA UE	163
IV. 1. Antecedentes	163
IV. 2. Distribución geográfica	171
IV. 3. Distribución sectorial	172
IV. 4. El carácter jerárquico de la política de cooperación de la UE	173
IV. 5. Algunas propuestas	178
 V. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ESPAÑA ...	 181
V. 1. Gestación del sistema español de cooperación Internacional	181
V. 2. Evolución de la AOD española	200
V. 3. Composición de la ayuda española	202
V. 4. Distribución geográfica	203
V. 5. Distribución sectorial	206
V. 6. Los inconvenientes de los créditos FAD	210
V. 7. Motivaciones de la ayuda española	213
V. 8. La cooperación descentralizada	216
V. 9. Las Componentes Principales	223
V. 10. Recomendaciones	226
 VI. LA EFICACIA DE LA AYUDA	 231
VI. 1. Las motivaciones de la ayuda	231
VI. 2. La búsqueda de una asignación eficiente	243
VI. 3. Las etapas de la ayuda	252
VI. 4. Un modelo de respuesta fiscal	256
VI. 5. Un modelo macroeconómico con la variable ayuda	266
VI. 6. Análisis de las tres principales fuentes de Financiación	277
VI. 7. Efecto de la ayuda sobre las principales macromagnitudes	281

VI. 8. Efecto de la ayuda sobre la pobreza	303
VI. 9. Efecto de la ayuda sobre el ingreso y gasto público	315
VI. 10. Efectos país	316
VI. 11. Modelos multiecuacionales	322
VI. 12. Modelo estructural	326
VII. CONCLUSIONES	333
BIBLIOGRAFÍA	363

Índice de cuadros y gráficos:

CAPÍTULO I

Cuadro 1. Situación del objetivo 1 de los ODM	3
Cuadro 2. Situación del objetivo 2 de los ODM	3
Cuadro 3. Situación del objetivo 3 de los ODM	4
Cuadro 4. Situación del objetivo 4 de los ODM	4
Cuadro 5. Situación del objetivo 7 de los ODM	5
Cuadro 6. Ratios ayuda/ahorro y ayuda IDE	7

CAPÍTULO II

Figura 1. Intercambio entre Desarrollo Humano y Crecimiento	16
Cuadro 1. Recuento de 131 regresiones (Hansen y Tarp, 2000)	24
Cuadro 2. Recuento de 131 regresiones (Hansen y Tarp, 2000)	24
Figura 2. Cuatro etapas en la eficacia de la ayuda	39
Figura 3. Fungibilidad completa	72
Figura 4. Fungibilidad parcial	73
Figura 5. Reducción impositiva como consecuencia de la ayuda	74
Figura 6. Efectos multiplicativos de la ayuda	75
Cuadro 3. Resumen sobre los principales autores	103

CAPÍTULO III

Gráfico 1. Evolución de los flujos de AOD	115
Gráfico 2. Descomposición de la ayuda multilateral	116
Cuadro 1. AOD de los países CAD en el año 2003	120
Cuadro 2. Ratio AOD/PNB de los países CAD	121
Cuadro 3. Déficit de ayuda de los países CAD	122
Cuadro 4. Evolución del déficit de ayuda	123
Cuadro 5. Descomposición de los flujos financieros	124
Cuadro 6. AOD per cápita de los países CAD	125

Cuadro 7. Distribución sectorial de la ayuda	126
Cuadro 8. Distribución sectorial de la ayuda	127
Cuadro 9. Distribución geográfica de la ayuda	129
Cuadro 10. Principales donantes de América Latina	130
Cuadro 11. Principales donantes de África	131
Cuadro 12. Principales donantes de Europa (antigua URSS).....	132
Cuadro 13. Principales donantes de Europa (resto)	132
Cuadro 14. Principales donantes de Oceanía	133
Cuadro 15. Principales donantes de Asia	134
Cuadro 16. Distribución sectorial y geográfica de la ayuda	135
Cuadro 17. Proporción de ayuda ligada de los países CAD	136
Cuadro 18. Porcentajes de ayuda bilateral de los países CAD	137
Cuadro 19. Resultado del Índice de McGillivray	140
Cuadro 20. Resultado del Índice de McGillivray (Europa)	143
Cuadro 21. Resultado del Índice de McGillivray (África)	144
Cuadro 22. Resultado del Índice de McGillivray (América)	146
Cuadro 23. Resultado del Índice de McGillivray ((Asia y Oceanía))	147
Cuadro 24. Valores de referencia del IDH	150
Cuadro 25. Resultado del Índice de McGillivray con IDH	150
Cuadro 26. Componentes Principales	156
Cuadro 27. Matriz de componentes rotados	157
Gráfico 3. Los países en el espacio de las componentes (1)	159
Gráfico 4. Los países en el espacio de las componentes (2)	160
Cuadro 28. Los principales países donantes	162

CAPÍTULO IV

Cuadro 1. Ámbitos prioritarios para CE	169
Gráfico 1. Evolución de la AO y la AOD de la CE	170
Cuadro 2. Porcentajes de la ayuda de la CE con respecto al total de la UE	170
Cuadro 3. Distribución geográfica de la ayuda de la UE	171
Cuadro 4. Distribución por grupos de ingresos de la ayuda de la UE	172
Cuadro 5. Distribución sectorial	172

CAPÍTULO V

Cuadro 1. Propuesta de distribución geográfica del Consejo de Ministros	183
Cuadro 2. Propuesta de distribución sectorial del I Plan Director	194
Cuadro 3. Países prioritarios (II Plan Director)	198
Gráfico 1. Evolución de los flujos de AOD española	200
Gráfico 2. Evolución del ratio AOD/PNB (CAD y España)	202
Gráfico 3. Evolución de la composición de la ayuda española	203
Cuadro 4. Distribución geográfica de la ayuda española	205
Cuadro 5. Distribución geográfica de la ayuda española (comparación con el Plan Director)	205
Gráfico 4. Distribución de la ayuda española por grupos de ingresos ...	206
Cuadro 6. Distribución sectorial de la ayuda española	208
Cuadro 7. Proporción de ayuda ligada (España-CAD)	210
Gráfico 5. Proporción de créditos FAD	211
Cuadro 8. Resultados modelo híbrido	215
Cuadro 9. AOD de las CC.AA. (%)	217
Cuadro 10. Distribución geográfica de la AOD de las CC.AA.	218
Cuadro 11. AOD per cápita y ratio AOD/Presupuesto de las CC.AA.	219
Cuadro 12. Resultados del Índice de McGillivray para las CC.AA.	221
Cuadro 13. Distribución sectorial de la AOD de las CC.AA.	222
Cuadro 14. Presupuesto por proyecto de las CC.AA.	223
Cuadro 15. Los cuatro ranking de las CC.AA.	223
Cuadro 16. Las componentes principales (CC.AA.)	224
Cuadro 17. Matriz de componentes rotados	226
Gráfico 6. Las CC.AA. en el espacio de las componentes (1)	229
Gráfico 7. Las CC.AA. en el espacio de las componentes (2)	229

CAPÍTULO VI

Cuadro 1. Correlaciones AOD-PNB per cápita	231
Gráfico 1. Correlaciones AOD-PNB per cápita-Flujos privado	233

Gráfico 2. Correlaciones AOD-PNB per cápita	234
Cuadro 2. Correlaciones AOD-crecimiento-mortalidad infantil-IDH	235
Cuadro 3. Correlaciones AOD (Donaciones)-crecimiento-mortalidad infantil-IDH	236
Cuadro 4. Correlaciones AOD (Reembolsable)-crecimiento-mortalidad infantil-IDH	236
Cuadro 5. Correlaciones AOD (bilateral)-crecimiento-mortalidad infantil-IDH	237
Cuadro 6. Correlaciones AOD (multilateral)-crecimiento-mortalidad infantil-IDH	237
Cuadro 7. Resultados del modelo híbrido	240
Cuadro 8. Resultados del modelo híbrido (continuación)	241
Cuadro 9. Asignaciones eficientes de AOD	248
Cuadro 10. Asignaciones eficientes de AOD (por continentes)	251
Figura 1. Relación crecimiento-AOD	254
Cuadro 11. Transiciones	255
Cuadro 12. Correlaciones AOD-crecimiento	256
Cuadro 13. Resultados de estimar la ecuación (27)	264
Cuadro 14. Resultados de estimar la ecuación (27) (por continentes)	265
Cuadro 15. Resultados de estimar la ecuación (27) (por periodos)	266
Figura 2. Efectos macroeconómicos de un incremento de la ayuda	273
Cuadro 16. Correlaciones crecimiento-ahorro-IDE-AOD	278
Cuadro 17. Resultados de estimar (68)	279
Cuadro 18. Resultados de estimar (68)	280
Cuadro 19. Resultados de estimar (68)	281
Cuadro 20. Resultados de estimar (69)	284
Cuadro 21 Resultados de estimar (69) (por continentes)	285
Cuadro 22. Resultados de estimar (69) (por periodos)	286
Cuadro 23. Variable dependiente: el ahorro	287
Cuadro 24. Variable dependiente: el ahorro (por continentes)	287
Cuadro 25. Variable dependiente: el ahorro (por periodos)	288
Cuadro 26. Variable dependiente: la inversión	290
Cuadro 27. Variable dependiente: la inversión (por continentes)	290
Cuadro 28. Variable dependiente: la inversión (por periodos)	291

Cuadro 29. Variable dependiente: el consumo	292
Cuadro 30. Resumen de los efectos macroeconómicos de la ayuda	294
Figura 3. Tipos de autores sobre la eficacia de la ayuda	297
Cuadro 31. Resultados del modelo con Índice de políticas	299
Cuadro 32. Resultados del modelo con Índice de riesgo	301
Cuadro 33. Resultados del modelo con gastos por pobres	302
Cuadro 34. Variable dependiente: la mortalidad infantil	305
Cuadro 35. Variable dependiente: la mortalidad infantil (por continentes)	306
Cuadro 36. Variable dependiente: la mortalidad infantil (por periodos) ..	306
Cuadro 37. Resultados del modelo con Índice de gastos	308
Cuadro 38. Variables dependientes: la mortalidad infantil, la esperanza de vida y la proporción de pobres	309
Cuadro 39. Personas que viven con menos de un dólar diario	311
Figura 4. Relación pobreza-crecimiento	312
Cuadro 40. Necesidades de elasticidad	313
Figura 5. Elasticidad pobreza-crecimiento	314
Cuadro 41. Variables dependientes: gasto e ingreso público	316
Cuadro 42. El modelo con efectos fijos	319
Cuadro 43. El modelo con efectos fijos con variables dependientes la mortalidad infantil y la esperanza de vida	321
Cuadro 44. El modelo con efectos fijos con variables dependientes el gasto y el ingreso público	322
Cuadro 45. Modelo multiecuacional. Ecuación del crecimiento	324
Cuadro 46. Modelo multiecuacional. Ecuación del ahorro	325
Cuadro 47. Modelo multiecuacional. Ecuación de la AOD	326
Cuadro 48. Modelo estructural	331

NOMENCLATURA:

AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

BM: Banco Mundial.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo.

CE: Comisión Europea.

FAD: Fondo de Ayuda al Desarrollo.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

HIPC: País Pobres Altamente Endeudados.

IDA: Asociación de Desarrollo Internacional.

IDE: Inversión Directa Extranjera.

IDH: Índice de Desarrollo Humano.

MAE: Ministerio de Asuntos Exteriores.

MCO: Mínimos Cuadrados Ordinarios.

NN.UU.: Naciones Unidas.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OTC: Oficina Técnica de Cooperación.

PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional.

PMA: Países Menos Adelantados.

PNUD: Plan para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

SIAD: Sistema Internacional de Ayuda al Desarrollo.

I. Introducción:

El subdesarrollo de una buena parte de los países, y la consiguiente situación de penuria de un porcentaje elevado de la población mundial, es la gran asignatura pendiente de la Ciencia Económica. Un síntoma de ello es el surgimiento de la denominada Economía del Desarrollo, que tuvo lugar después de la II Guerra Mundial, cuando se toma conciencia del atraso de las antiguas excolonias. Una vez superado el optimismo inicial, la realidad se impone, admitiéndose que la mayoría de los países pertenecientes al Tercer Mundo todavía no han logrado alcanzar, y en algunos casos se han alejado, la senda de un desarrollo sostenible.

Mucho se ha escrito desde entonces y son numerosas las Cumbres que los diferentes organismos internacionales han dedicado al problema del subdesarrollo. En este contexto teórico se ubica la presente investigación. Su principal preocupación es el estado, y las causas, del atraso que vive una gran parte de los países del mundo subdesarrollado, con respecto al mundo industrializado, y el papel que puede jugar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para superarlo.

Nos sorprende el contraste entre la escasa relevancia de la Economía del Desarrollo (a la que, por ejemplo, se le dedica poco tiempo en los Congresos y Encuentros de Economía), y la situación crítica de algunos países del Tercer Mundo. Una posible explicación de ello es que en el pasado dicha situación no afectaba al mundo desarrollado. Se veía con preocupación, al menos desde un punto de vista ético o moral, pero como algo ajeno a nuestras vidas que no nos afectaba directamente. Sin embargo, el proceso de globalización que vivimos y la creciente interdependencia entre países, ha hecho que en los últimos años se haya producido un aumento en el interés por estos temas.

En efecto, algunos problemas mundiales sólo admiten soluciones globales, que no pueden ser abordadas exclusivamente en el interior de un determinado país. Uno de ellos es el hambre mundial que, entre otras cosas, ha originado fuertes corrientes migratorias hacia el Primer Mundo, lo que a su vez ha generado

problemas de xenofobia y de integración del inmigrante con importantes connotaciones sociales. Es decir, no sólo podemos aludir a razones de índole ético o moral para justificar la ayuda al desarrollo. También se pueden argumentar razones económicas, de funcionamiento de un sistema cada vez más global.

En septiembre del año 2000 las Naciones Unidas establecieron una serie de objetivos de desarrollo, ya conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la mayoría de ellos cuantificables y con fecha del año 2015. Los ocho objetivos concretos son los siguientes:

1. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar diario y el porcentaje de personas que padecen hambre.
2. Lograr que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
3. Eliminar las desigualdades de género en todos los niveles de enseñanza.
4. Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.
5. Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.
6. Detener y comenzar a reducir la propagación del SIDA, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
7. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Veamos cuál es la situación en cada uno de estos objetivos. En el cuadro 1 tenemos datos del Banco Mundial sobre porcentajes de personas que viven con menos de un dólar diario, especificados para seis zonas geográficas y para los años 1990, 2001 y 2015 (estimaciones si se mantiene la tendencia actual). A nivel mundial, el porcentaje de personas que vivían con menos de un dólar diario en el año 1990 era del 27.9%, por lo que la meta es reducirlo al 14% en el año 2015. Con la tendencia actual se alcanzará el 12.7%, aunque el objetivo no se logrará en Europa y Asia Central, Latinoamérica y El Caribe y África

Subsahariana. Por otra parte, el Banco Mundial reconoce la lentitud en la tarea de erradicar el hambre y su empeoramiento en algunas regiones.

CUADRO 1

OBJETIVO 1	1990	2001	2015
Este asiático y Pacífico	29.6	14.9	0.9
Europa y Asia Central	0.5	3.6	0.4
Latinoamérica y El Caribe	11.3	9.5	6.9
Oriente Medio y Norte de África	2.3	2.4	0.9
Sur de Asia	41.3	30.3	12.8
África Subsahariana	44.6	46.4	38.4

Fuente: Banco Mundial

En el cuadro 2 tenemos datos sobre porcentaje de niños que han completado el ciclo de enseñanza primaria para los años 1990 y 2003. Sólo ha habido progreso importante en Latinoamérica y El Caribe, por un lado, y en Oriente Medio y Norte de África, por otro. En las otras cuatro regiones, y a pesar de los incrementos, es previsible que no se consiga el objetivo en el año 2015 (cuarta columna del cuadro 2).

CUADRO 2

OBJETIVO 2	1990	2003	
Este asiático y Pacífico	97.4	96.9	No
Europa y Asia Central	88.4	89.9	No
Latinoamérica y El Caribe	80.0	97.0	Sí
Oriente Medio y Norte de África	79.0	88.0	Sí
Sur de Asia	68.0	78.0	No
África Subsahariana	50.0	55.0	No

Fuente: Banco Mundial

En el cuadro 3 tenemos los porcentajes de niñas, en enseñanza primaria y secundaria, con respecto al número de niños. Hay que decir que una de las tareas con mayores posibilidades de mejoras en los indicadores de desarrollo humano es precisamente la lucha contra la discriminación de género (Boone,

1996b). Una buena forma de combatirla (aunque no la única) es asegurar la igualdad de oportunidades entre niños y niñas en el sistema educativo. En esta ocasión el objetivo es alcanzar el 100% en el año 2005 y con las tendencias actuales sólo se logrará en Latinoamérica y El Caribe (columna 4).

CUADRO 3

OBJETIVO 3	1990	2003	
Este asiático y Pacífico	89	97	No
Europa y Asia Central	98	98	No
Latinoamérica y El Caribe	102	102	Sí
Oriente Medio y Norte de África	79	91	No
Sur de Asia	71	82	No
África Subsahariana	79	84	No

Fuente: Banco Mundial

Cada año mueren 10 millones de niños en los países subdesarrollados por causas que podrían evitarse. En estos países uno de cada 10 niños muere antes de cumplir los cinco años, mientras que el ratio es de 1 de cada 143 en los países de altos ingresos. El objetivo 4 es uno de los de mayores dificultades para su cumplimiento, y el Banco Mundial reconoce que, de seguir las tendencias actuales, sólo unos pocos países lo lograrán en el año 2015. En el cuadro 4 tenemos datos sobre tasas de mortalidad infantil (por cada mil nacimientos). De nuevo, se observa que la situación es dramática en Asia del Sur y África Subsahariana.

CUADRO 4

OBJETIVO 4	1990	2003	
Este asiático y Pacífico	59	41	No
Europa y Asia Central	46	36	No
Latinoamérica y El Caribe	53	33	No
Oriente Medio y Norte de África	77	53	No
Sur de Asia	129	92	No
África Subsahariana	187	171	No

Fuente: Banco Mundial

En cuanto al objetivo 5, no tenemos datos comparativos. Pero sí podemos afirmar que cada año mueren más de 500.000 mujeres debido a complicaciones en el embarazo o el parto. La mayoría de estas muertes ocurren en Asia, pero el mayor riesgo está en el África Subsahariana: 1/16 frente a 1/2000 de Europa o 1/3500 de América del Norte.

En lo que respecta al objetivo 6, hay que decir que en el año 2004, 37 millones de adultos y 2 millones de niños tienen el VIH, más del 96% de ellos viven en los países subdesarrollados y el 64% en el África Subsahariana. En esta región el porcentaje de personas que viven con la enfermedad se ha estabilizado alrededor del 7.2%, pero no porque la epidemia se haya detenido, sino porque el ratio de muertes ha igualado al ratio de nuevos casos (Banco Mundial). En el resto de las regiones la enfermedad sigue extendiéndose.

En el cuadro 5 tenemos datos sobre porcentaje de población que no tienen acceso al agua potable. Sólo hay dos regiones en las que es previsible que se consiga el objetivo en el año 2015: Latinoamérica y El Caribe y el Sur de Asia. En las otras es complicado que se logre.

CUADRO 5

OBJETIVO 7	1990	2002	
Este asiático y Pacífico	29	22	No
Europa y Asia Central			
Latinoamérica y El Caribe	18	11	Sí
Oriente Medio y Norte de África	13	12	No
Sur de Asia	30	16	Sí
Africa Subsahariana	51	42	No

Fuente: Banco Mundial

En definitiva, de esta breve panorámica del mundo subdesarrollado podemos concluir que la situación es desalentadora. Es probable que la mayoría de los ODM no se consigan y en algunas regiones el estado del desarrollo se podría

calificar como de dramática. Nos referimos al Sur de Asia y, especialmente, al África Subsahariana. Esta última zona es la peor situada, con escasas posibilidades para lograr al menos uno de los objetivos planteados. Todo esto sin entrar a valorar lo que significaría el propio cumplimiento de los ODM. No dudamos de que sería un paso importante, no alcanzado hasta ahora por el Tercer Mundo. Pero no olvidemos que, por ejemplo, el 14% de la población del mundo en el año 2015 (objetivo 1) representará más de 900 millones de personas instaladas aún en la extrema pobreza. Queremos decir que el logro de estos objetivos, si es que llega a darse, no es ninguna panacea. Por tanto, nada hace pensar que vaya a haber, a corto o medio plazo, un cambio sustancial en los países subdesarrollados que les permita salir del estancamiento en el que están instalados desde hace varias décadas.

Pero antes de seguir, es necesario que dejemos sentadas dos premisas de las que partimos en esta investigación. En primer lugar, pensamos que el estado de los países atrasados y el desarrollo del mundo industrializado son dos caras de una misma moneda. Dicho de otra manera, el desarrollo de unos se ha hecho, al menos en parte, a costa del subdesarrollo de otros. Por tanto, la superación del subdesarrollo es muy difícil que se lleve a cabo, a menos que se dé un cambio completo en el concierto internacional y que estos países obtengan un peso político, económico y comercial muy superior al que tienen en la actualidad.

Pero, ¿qué papel puede jugar en dicho cambio la ayuda al desarrollo?, y entramos en la segunda premisa y en materia propia de esta tesis. Pensamos que en determinados países la ayuda puede ser importante, incluso vital para aquellas capas de población que no tienen medios de subsistencia. Considérese, por ejemplo, la ayuda recibida por Eritrea en las épocas de hambruna. Muchas vidas se salvaron con ella. Este país recibió en el año 2003 una ayuda exterior equivalente al 41.9% de su PIB. A estos niveles el impacto económico y social puede ser significativo. Otros países recibieron en el mismo año ratios de ayuda/PIB incluso superiores. Por ejemplo, la R.D. del Congo percibió un 96.1%, Guinea-Bissau un 61.5%, y Santo Tomé y Príncipe un 69.8%.

Pero no son usuales estos niveles tan alto de ayuda. De hecho, su relación con las otras dos fuentes de financiación, el ahorro interno y la inversión extranjera, ha empeorado desde principios de los años noventa, como se puede apreciar en el cuadro 6. Esto es así, tanto por la disminución en los flujos de ayuda (producto de lo que ha venido a denominarse en la literatura como *fatiga de la ayuda*, véase el capítulo sobre el Sistema Internacional de Ayuda), como por el incremento en las otras dos fuentes de financiación.

Cuadro 6

	1990-93	1994-98	1999-03
Ayuda/Ahorro	0.70	0.59	0.45
Ayuda/IDE	4.83	2.27	1.66

Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial y la OCDE

En definitiva, pensamos que la ayuda puede jugar un papel relevante en determinadas coyunturas y países, pero en líneas generales, no creemos que vaya a ser determinante en la superación del estado de subdesarrollo. Otros son los cambios imprescindibles. Por ejemplo, en el orden internacional, ya comentado, o en la calidad de la política interna, encaminados a garantizar unos mayores niveles de democracia y de participación ciudadana.

Sin embargo, mientras no se den estos cambios, es necesaria la existencia de un mecanismo redistributivo (similar al de cualquier economía desarrollada) que amortigüe las desigualdades entre el Primer y el Tercer Mundo (en aumento durante las últimas décadas) y evite las injusticias. Hacia ese mecanismo debería encaminarse el Sistema Internacional de Ayuda, aunque para ello, y como veremos a lo largo de esta investigación, deberían superarse determinados aspectos que lo imposibilitan. Como, por ejemplo, su carácter discrecional.

En resumen, nuestra postura es favorable a la existencia de la ayuda exterior, aunque somos conscientes de sus limitaciones para combatir el subdesarrollo. Sin embargo, como veremos en el capítulo siguiente, a la ayuda se le ha

atacado desde ambos extremos del espectro ideológico. Desde la izquierda, por considerarla un instrumento para perpetuar la dependencia del Tercer Mundo; y desde la derecha, por considerarla un obstáculo para el buen funcionamiento de los mercados. No coincidimos con ninguna de estas opiniones. Estimamos que la ayuda puede ser útil para los países menos favorecidos, especialmente para las personas más pobres de estos países, aunque para ello deba cambiar sustancialmente su funcionamiento.

Dando por sentado la pertinencia de su existencia, el objetivo central de esta investigación es evaluar su eficacia. Es decir, las preguntas que nos planteamos son las siguientes: ¿es eficaz la ayuda para fomentar el crecimiento?, ¿es eficaz la ayuda para disminuir la pobreza mundial?, ¿cuáles son los efectos macroeconómicos de la ayuda?, ¿cuáles son las condiciones que debe cumplir la ayuda para que sea eficaz?, ¿cuáles son las condiciones que deben cumplir los países receptores para que la ayuda sea eficaz?, ¿qué tipo de ayuda es más eficaz?, ¿es la actual distribución de la ayuda eficiente?

Somos conscientes de las dificultades para cuantificar todo esto. De hecho, y como también veremos en el próximo capítulo, diversos autores, prácticamente con los mismos datos, han llegado a conclusiones dispares. Es necesario advertir, por otra parte, que el debate se ha centrado, al menos a nivel de calle, excesivamente en el aspecto cuantitativo del problema. Es probable que ello sea consecuencia de las campañas a favor de un mayor nivel de ayuda (tipo 0.7%), con las que simpatizamos, pero consideramos que no han prestado la debida atención a los aspectos cualitativos de la ayuda. En esta investigación insistiremos bastante en ellos.

Un buen resumen de los efectos de la ayuda exterior en la economía del país receptor está dado en Mosley (1986), quien distingue entre los:

- Efectos directos: los derivados directamente de la implementación del proyecto y que modifican el ingreso como consecuencia del mismo.
- Efectos indirectos:

- Sobre el comportamiento del sector público (un tema del que nos ocuparemos con más detalle más adelante): la ayuda puede significar la liberación de recursos por parte del sector público y estos se pueden dedicar al recorte de ingresos o del endeudamiento, o a un incremento del gasto.
- Sobre el comportamiento del sector privado: mediante la alteración de los precios relativos.

Según Mosley, los ratios de rendimiento de los proyectos no pueden medir los efectos indirectos, y no pueden medir satisfactoriamente los efectos directos si los datos no son exactos y/o no cubren la duración entera del proyecto. Estas son las explicaciones dadas por este autor a la que él denominó como *la paradoja micro-macro*: las evaluaciones de los proyectos son esperanzadoras, pero, a nivel macro, las regresiones de corte transversal de la ayuda sobre el crecimiento no son optimistas.

Por otra parte, en la literatura sobre la eficacia de la ayuda hemos encontrado tres tipos de trabajo:

- Los que tratan de evaluar el impacto de la ayuda, sobre determinadas macromagnitudes, como el crecimiento o la inversión, o sobre el nivel de pobreza.
- Los que indagan en las motivaciones reales de la ayuda, que van desde las más altruistas a las más interesadas desde el punto de vista de los países donantes.
- Los que proponen asignaciones eficientes de la ayuda.

De las tres nos ocuparemos en las próximas páginas.

Además de esta Introducción, este trabajo tiene otros seis capítulos más. En el siguiente hacemos un repaso a la literatura publicada desde los años cincuenta, centrándonos especialmente en las dos últimas décadas. A continuación tenemos tres capítulos de carácter descriptivo, con los que tratamos de explicar la situación actual del Sistema Internacional de Ayuda

(capítulo III) y la proporcionada por la UE (IV) y España (V). El capítulo VI lo dedicamos a indagar en la eficacia de la ayuda, centrándonos en el período posterior a la caída del Muro (años 1990-2003). Por último, acabamos con el habitual apartado de conclusiones.

En la revisión de literatura hemos seguido la propuesta clasificatoria de Alonso (1999 y 2003). Este autor encuentra cuatro etapas, más o menos definidas. En la primera, que abarca los años cincuenta y sesenta, existía una visión optimista de la ayuda y no nos hemos preocupado demasiado de ella. En la segunda, años setenta, comienzan a cuestionarse los supuestos efectos beneficios de la ayuda. La idea principal es evaluar el impacto que la ayuda exterior tenía sobre el ahorro interno. El modelo de crecimiento subyacente era el de Harrod-Domar, ampliado por el modelo de dos gap de Chenery y Strout (1966). Asimismo, en esa década se inician los trabajos sobre las motivaciones de la ayuda. En la tercera etapa, años ochenta, distinguimos dos ramas: por un lado, están los trabajos que investigan el efecto directo de la ayuda sobre el crecimiento; por otro, están los que se preocupan por el mismo efecto, pero vía inversión. En los años noventa, cuarta etapa, comienzan a considerarse las nuevas teorías sobre el crecimiento, en las que los condicionantes políticos y sociales tienen un mayor protagonismo. En esta etapa también existen dos tipos de trabajo: por un lado, aquellos que ponen el énfasis en la importancia del entorno político para la eficacia de la ayuda, cercanos a las tesis del Banco Mundial y del Consenso de Washington; por otro lado, los críticos con dichas tesis, que tienen una visión más optimista de la ayuda, con independencia del entorno político. En el recuento de los trabajos que se sitúan en una u otra etapa, hemos seguido bastante el efectuado por Hansen y Tarp (2000).

En el capítulo III hacemos un repaso al actual Sistema Internacional de Ayuda al Desarrollo (SIAD). Consta básicamente de dos partes: por un lado, se explican los orígenes y el entramado institucional del SIAD; y en segundo lugar, se analiza la evolución cuantitativa del mismo, centrándonos en los últimos años. En esta segunda parte, además de la evolución de los propios flujos de AOD, calcularemos el déficit en ayuda que incurren los países donantes,

estudiaremos la distribución sectorial y geográfica de la ayuda, así como la calidad de la misma.

El mismo diseño tendrán los capítulos IV y V, aunque aplicados a la UE y España, respectivamente. Por razones obvias, nos extenderemos algo más en el segundo. Estudiaremos las motivaciones de la ayuda española y analizaremos un fenómeno en auge en la última década, la cooperación descentralizada. En concreto, la cooperación llevada a cabo desde las Comunidades Autónomas. Terminaremos el capítulo V con una serie de recomendaciones.

El capítulo VI tiene un carácter eminentemente empírico. Comenzamos el mismo estudiando las motivaciones de la ayuda. Para ello, seguiremos la estrategia iniciada por McKinlay y Little durante los años setenta, consistente en estimar dos tipos de ecuaciones: las que recogían los intereses de los países donantes y las que recogían las necesidades de los países receptores. Seguidamente analizaremos algunas propuestas de asignación eficiente de la ayuda. También diseñaremos un modelo de respuesta fiscal, en la línea planteada por Mosley et al (1987) y Mosley y Hudson (1999), y un modelo macroeconómico, tipo IS-LM, en el que incluimos un sector exterior con la variable ayuda especificada. Por último, finalizamos este capítulo con diferentes estimaciones con las que tratamos de evaluar el efecto de la ayuda sobre las principales macromagnitudes, sobre diferentes medidas de pobreza y sobre los gastos e ingresos públicos. Para ello estimaremos por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), así como con efectos individuales (efecto país), tanto fijos como aleatorios.

En cada tabla señalaremos el origen de los datos, aunque en general los hemos obtenidos de tres fuentes: el Banco Mundial y las Naciones Unidas, para los indicadores económicos y sociales, y la OCDE para los relativos a la ayuda. Dos son las principales dificultades que hemos tenido con respecto a ellos: por un lado, los de carácter muy específico son complicados de conseguir, por lo que hemos tenido que renunciar a estimar modelos muy sofisticados, de lo contrario habría que disminuir considerablemente la muestra.

En segundo lugar, está el retraso de su publicación. Pocos son los datos que tenemos del año 2004. Esta última circunstancia, unido al cambio estructural en el orden internacional que ha significado el desmantelamiento del bloque soviético, nos ha aconsejado a concentrar nuestro período de estudio en los años 1990-2003. Por otra parte, también es necesario advertir que la investigación se limita a los flujos de Ayuda *Oficial* al Desarrollo, es decir, a la concedida por el sector público de los países donantes, además de otras características que veremos más adelante.

II. Revisión de la literatura:

En el año 1995 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE publica sus *Principios del CAD para una ayuda eficaz*. En este texto se establecían los objetivos principales que debería tener toda política que trate de acabar con el círculo vicioso del subdesarrollo:

- Promover un crecimiento económico sostenido.
- Permitir una participación más amplia del conjunto de la población en las actividades productivas, con una distribución más equitativa del fruto de las mismas.
- Asegurar el respeto del medio ambiente y reducir el crecimiento demográfico en numerosos países.

El primero de estos objetivos ha sido el que tradicionalmente se ha considerado en la literatura como el fin primordial de la ayuda, de manera que una buena parte de ella se ha dedicado a estudiar si la ayuda ha sido eficaz para promover el crecimiento (normalmente el crecimiento del PIB). Pero el crecimiento económico no es equivalente a desarrollo económico ni a desarrollo humano (Sen, 2000), ya que no recoge los aspectos distributivos o estructurales del primero, ni los aspectos políticos o sociales del segundo.

Los otros dos objetivos planteados por el CAD fueron asumidos durante la década de los noventa por la mayoría de los donantes, al menos en teoría, incorporando algunos de los aspectos anteriormente comentados. De esta manera, el crecimiento del PIB fue sustituido por el alivio de la pobreza o alguna otra variable relacionada con ella como, por ejemplo, la disminución de la mortalidad infantil. Además, y precisamente como consecuencia del carácter multidimensional que el concepto de desarrollo iba adquiriendo, se añadieron otros fines: la igualdad de género y las mejoras de gobierno.

Con la mayor complejidad del concepto de desarrollo, los objetivos se difuminaron, creando un cierto grado de confusión en la política de cooperación. Para superarlo, la lucha contra la pobreza se convirtió en uno de

los ejes fundamentales de la cooperación internacional, aunque el tratamiento del problema no ha sido idéntico a lo largo de las últimas décadas (Alonso, González, Pajarín y Rodríguez, 2003). Durante los años sesenta se creía que el crecimiento económico garantizaba la disminución del nivel de pobreza. Pero este enfoque ya fue cuestionado desde el principio: en primer lugar, porque se estaba constatando que existían diversos modelos de crecimiento, cada uno de ellos con diferentes implicaciones en términos distributivos; y, en segundo lugar, porque eran necesarias medidas complementarias (al crecimiento económico) que tuvieran como objetivos directos las capas más pobres de los países en desarrollo.

Esto dio origen a la denominada *estrategia de las necesidades básicas*, inicialmente impulsada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que impregna la política del Banco Mundial durante los años setenta. Pero esta estrategia también se ve cuestionada en el año 1982, con la crisis de la deuda externa, un problema muy ligado a la cooperación al desarrollo y al que volveremos más adelante. La disminución del nivel de pobreza quedó algo relegada, centrándose los esfuerzos en duros programas de ajuste, promovidos por el Banco Mundial y el FMI, que trataban de garantizar la sostenibilidad financiera de los países que iban entrando en crisis. De esta manera, la condicionalidad de la ayuda, el cumplimiento de una serie de requisitos para la concesión de la misma, comienza a jugar un papel importante y la polémica entre sus defensores y detractores pervive hasta nuestros días. Insistiremos en este tema más adelante.

En un informe del año 1987, UNICEF advierte de los elevados costes sociales que están teniendo los programas de ajuste. De aquí surgen la propuesta de un ajuste con rostro humano y el concepto ya mencionado de desarrollo humano, ligado al PNUD y al premio Nobel de Economía Amartya Sen. Este autor entiende la pobreza como la privación de capacidades básicas (es decir, aquellas libertades fundamentales que nos permite disfrutar de la vida que deseamos) y no meramente como la falta de ingresos (Sen, 2000), lo que le permite destacar las privaciones intrínsecamente importantes y los otros aspectos (además de la falta de renta) que influyen en la privación de

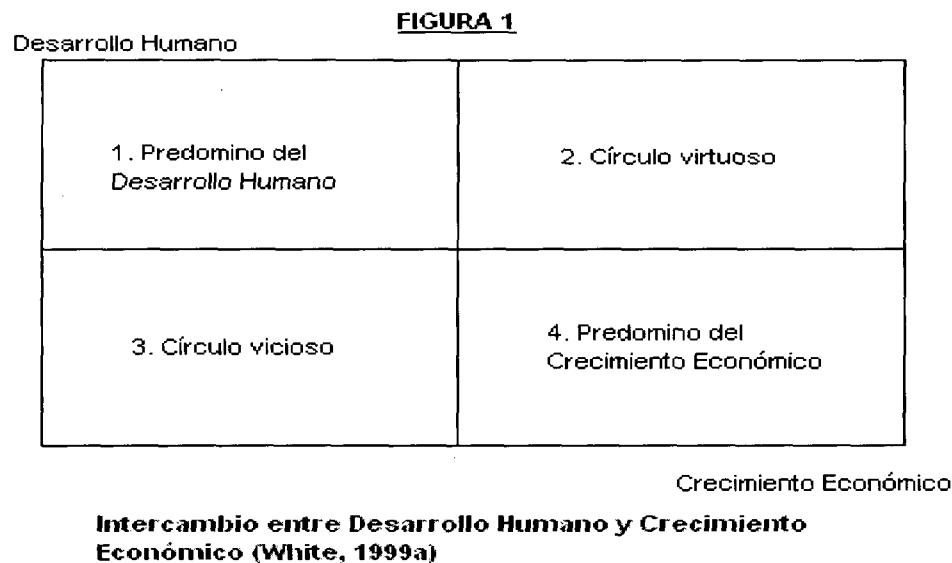
capacidades, además de resaltar el hecho de que la relación entre la falta de renta y la falta de capacidades varía entre comunidades, familias e, incluso, entre individuos.

Pero la inclusión del alivio de la pobreza como objetivo de la cooperación internacional ha sido desigual entre los países donantes (Alonso, 1999a). El Reino Unido, por ejemplo, lo ha asumido como el objetivo supremo de su ayuda. Dinamarca y España lo califican como objetivo prioritario de carácter transversal, es decir, que debe estar presente en cualquier acción de cooperación que se lleve a cabo. En la mayoría de los restantes donantes se le asigna como objetivo básico, compartiendo nivel de prioridad con otras finalidades.

El trabajo de White (1999a) insiste en el carácter multidimensional del concepto de pobreza, en la que el ingreso es sólo una de sus dimensiones. Se incluyen aspectos relativos a los derechos humanos, como la autonomía y dignidad personal, la libertad política, la seguridad y la igualdad de género y étnica. Pero si adoptamos una visión multidimensional de la pobreza debemos disponer de un rango de indicadores al respecto para poder evaluar los logros en este campo. Además, consecuentemente con ello, las intervenciones para combatir la pobreza deberán recoger los diferentes aspectos de la misma.

Este autor hace una interesante discusión sobre los cambios entre desarrollo humano y crecimiento económico (pags. 514-515), llegando a la conclusión final de que el crecimiento es necesario pero no suficiente. En la figura 1 tenemos las cuatro posibilidades de relación entre desarrollo humano y crecimiento económico. 1: bajo crecimiento con alto desarrollo humano, 2: crecimiento y desarrollo humano altos, 3: crecimiento y desarrollo humano bajos, 4: bajo desarrollo humano con alto crecimiento. White cita un trabajo de Ramírez et al (1997), en el que se sitúan 67 países, usando valores medios para tres períodos (años sesenta, años setenta y el período 1980-92). El principal resultado es que la mayoría de los países que alcanzan algunos de los cuadrantes “círculos” (vicioso o virtuoso) se estabilizan allí. Aunque existen

pautas regionales, permaneciendo la casi totalidad de los países africanos atrapados en el “círculo vicioso”.



Tanto el crecimiento como el desarrollo humano deberían ir acompañados de políticas que aseguren una distribución más equitativa de los ingresos. Dada la debilidad de nuestro conocimiento, no podemos concluir que las políticas desarrolladas por las instituciones financieras internacionales sean realmente de “amplia base” o “pro pobreza”. La mayoría de la ayuda no está dirigida a reducir la pobreza, por lo que no es sorprendente que la mayoría de los estudios sean decepcionantes al respecto. Pero el autor defiende que la ayuda puede jugar un papel muy significativo en este sentido. El hecho de que la ayuda no haya alcanzado reducciones sustanciales de la pobreza no es porque no pueda, sino porque no ha sido usada con tal fin.

Por otro lado, White también defiende que las agencias de donantes deberían tomar en serio la norma de Tinbergen: sólo puedes tener tantos objetivos como instrumentos. Si la ayuda es utilizada para reducir la pobreza, no puede simultáneamente ser utilizada para alcanzar otros objetivos (por ejemplo, de política exterior del país donante). Reconocer esto podría dar lugar a una reorientación radical de la ayuda para favorecer a los más pobres.

Ahora bien, otra parte de la literatura ha estudiado las motivaciones de la Ayuda (Alesina y Dollar, 2000; Apodaca y Stohl, 1999; Boone, 1996; Wang, 1999, McKinley y Little, 1979; Maizels y Nissank, 1984; Mosley, 1985). En algunos de estos estudios han concluido que las razones fundamentales de la Ayuda han sido los intereses políticos, comerciales y geoestratégicos de los países donantes, es decir, objetivos que no tienen nada que ver con el desarrollo de los países receptores. Haremos un repaso por ambos tipos de estudios y para ello seguiremos la clasificación propuesta por J. A. Alonso (1999 y 2003).

Según este autor, podemos distinguir cuatro etapas en los estudios sobre la eficacia de la ayuda:

II. 1. Primera etapa: años cincuenta y sesenta. Son los años de creación del actual Sistema Internacional de Ayuda. La reciente formación de los dos Bloques salidos de la contienda mundial y el proceso de descolonización llevado a cabo en África constituyen los dos factores claves que propician los inicios del mismo. En esta etapa predomina una visión positiva de la Ayuda. Se consideraba que la falta de capital era la causa fundamental del subdesarrollo, por lo que la ayuda podría jugar un papel complementario del ahorro interno en la financiación de la inversión necesaria para promover el desarrollo. Por tanto, *el fin último de la ayuda era paliar esta falta de capital y lograr la transición hacia un crecimiento autosostenible*. Autores representativos de esta idea son Nurkse (1953) y Rosestein-Rodan (1961). Estos y otros autores tenían quizás una visión algo inocente de la ayuda, sin tener en cuenta los factores políticos y sociales que han resultado ser cruciales. Sin embargo, no hay que confundirlos con toscos tecnócratas (Riddell, 1992), como se ha hecho con frecuencia. Se olvida, por ejemplo, la extraordinaria importancia que daban a los cambios estructurales.

II. 2. Segunda etapa: el ahorro como variable principal (años setenta).

II. 2. a. Aportaciones generales: Se comienza a constatar los contrastes entre crecimiento y desarrollo: había crecimiento pero no había erradicación de la

pobreza (Riddell, 1992). Surgen los conceptos de “necesidades básicas” y “redistribución con crecimiento”. Se cuestiona el efecto positivo de la ayuda, tanto desde posiciones liberales (Bauer, 1972) como radicales (Griffin, 1970). Según Bauer, la Ayuda:

- Tiende a aumentar el tamaño del Estado del país receptor, ya que es el Estado quien se hace cargo de la mayor parte de los recursos procedentes del exterior, con la carga financiera que ello conlleva.
- Introduce distorsiones en el funcionamiento de los mercados, mediante la alteración de los precios relativos, por lo que las decisiones que, basándose en ellos, adoptan tanto los consumidores como los productores, no son óptimas.
- Contribuye a ocultar el verdadero esfuerzo que los agentes nacionales deben hacer para promover el desarrollo, es decir, que no son conscientes del esfuerzo real que todo proceso de desarrollo implica.

Por su parte, las principales críticas a la Ayuda que hace Griffin son las siguientes:

- Fomenta sobre todo el consumo y no la inversión, como se argumentaba en la etapa anterior. La mayoría de la ayuda recibida se dilapida, por lo que su efecto sobre el crecimiento económico no era el esperado
- Afecta de forma negativa al ahorro interno, desplazándolo del mercado nacional. Una crítica que tiene mucho que ver con la tercera de Bauer
- Alimenta procesos de producción capital-intensivos, poco propicios para las condiciones económicas de los países receptores. Esta es una de las grandes causas por la que la *Revolución Industrial* no se puede transmitir a los países subdesarrollados: en los tiempos de aquella los procesos productivos eran trabajo-intensivos y la tecnología actual es capital-intensiva.

Las dos primeras críticas aluden a un concepto que está muy en boga en los estudios más recientes: la fungibilidad de la Ayuda, esto es, *la capacidad que tiene el país receptor para desviar los recursos recibidos de los destinos originales para los que fueron otorgados por el país donante*. Esto incluso puede desplazar parte del ahorro interno que hubiera existido en el caso de no haber Ayuda, debido a la competencia de esta, lo que justifica una relación negativa entre Ayuda y ahorro doméstico. Para defender esta idea, Griffin (1970) realizó un análisis empírico con una muestra de 32 países subdesarrollados y para el período 1962-64. Los resultados fueron:

$$S/Y = 11.2 - 0.73 A/Y ; R^2 = 0.54$$

donde S es el ahorro interno bruto, A el ahorro externo (incluido la Ayuda) e Y el PIB. Los resultados obtenidos por Griffin (aporta también unos resultados similares para los 13 países de la muestra que pertenecen a Asia y Medio Oriente) sugieren que del total de recursos procedentes del exterior, aproximadamente tres cuartas partes (73%) van dirigidas al consumo y sólo el 27% restante se invierte. Es decir, la ayuda es esencialmente un sustitutivo del ahorro y una gran parte del capital exterior es usado para incrementar el consumo más que la inversión.

La disminución del ahorro interno puede deberse, según Griffin, a una disminución del ahorro público, del ahorro privado y/o al mantenimiento de políticas comerciales inadecuadas. Es muy posible que el leve efecto positivo de la ayuda exterior sobre la inversión sea más que compensado por una disminución en el ratio output-capital, de manera que el crecimiento disminuya. Esto puede ser la explicación de por qué en general no parece haber asociación entre las importaciones de capital y el ratio de crecimiento. Las razones que da este autor para que un incremento de la ayuda disminuya el ratio output-capital son: la presencia de objetivos políticos en las motivaciones de los donantes, lo que puede conducir al fomento de megaproyectos, muy visibles políticamente pero que pueden reducir la inversión; la gestión de los programas de ayuda, y los costes de la ayuda ligada.

La práctica de la ayuda ligada se refiere principalmente a la concesión de la ayuda con la condición de que el aprovisionamiento de la misma se haga desde determinados países o regiones, en general desde el país donante. El principal motivo de la misma es la defensa de los intereses comerciales del país donante, particularmente el fomento de sus exportaciones. Sin embargo, el “Acuerdo sobre directrices en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial”, adoptado por la OCDE en el Año 1978, y sus posteriores modificaciones, han limitado la utilización de este tipo de ayuda. Este conjunto de normas, que se ha denominado “Consenso OCDE”, tuvo su punto culminante en su revisión de Helsinki, del año 1994 (“paquete de Helsinki”), con la aprobación de una serie de normas de carácter aún más restrictivo, entre las que se encuentra la limitación de la ayuda ligada a países que superen una determinada renta per cápita. Esto ha provocado una disminución de la ayuda ligada en los últimos años, aunque algunos países les quedan todavía un largo camino por recorrer (por ejemplo, España).

Un estudio muy completo sobre la ayuda ligada es el de Jepma (1991). La facilidad para ligar la ayuda está condicionada, entre otras cosas, por el tipo de ayuda otorgada. Por ejemplo, la mayor parte de la cooperación técnica es ayuda ligada y es relativamente más fácil ligar la ayuda para proyectos de desarrollo de capital que para proyectos destinados a cubrir las necesidades humanas básicas. Por otra parte, existen muchas formas *de facto* de ayuda ligada, por lo que las cifras reales son superiores a las aportadas oficialmente. Además, la ayuda ligada multilateral es más pequeña que la bilateral, por lo que un cambio desde la ayuda bilateral hacia la multilateral puede inducir un cambio hacia la ayuda no ligada.

Según Jepma (1991), dado que la fungibilidad de la ayuda reduce el margen de maniobra de los países donantes, los costes directos de la ayuda ligada deben ser inferiores a lo esperado. Sin embargo, y aún reconociendo la dificultad para una valoración precisa de estos costes, afirma que la ligazón de la ayuda origina un aumento en los costes de los proyectos entre un 15 y un 30%. Por su parte, los costes indirectos de la ayuda ligada se derivan de la sobrecarga administrativa y de la descoordinación de los donantes. En cualquier caso, las

distorsiones que distingue este autor, y que aumenta los costes en el uso de la ayuda son:

- La preferencia por proyectos que requieren importaciones en áreas de particular interés para las exportaciones del donante.
- La correspondiente tendencia en contra de proyectos y programas con bajo contenidos en importaciones, tales como los proyectos de desarrollo rural, y en particular aquellos que implican la financiación local.
- Pérdida de credibilidad de los donantes en el diálogo político con los receptores.
- Renuencia de los donantes para canalizar la ayuda a través de instituciones multilaterales.

El impacto de estas distorsiones puede ser tal que los bienes y servicios ofrecidos son de baja prioridad para los receptores, excesivamente capital-intensivos, altamente dependientes de la tecnología occidental, y orientados a la importación. Este autor también defiende la predilección de la comunidad de donantes por lo grandes proyectos que sean tangibles (visibles en la terminología de Griffin).

Sin embargo, Jepma afirma que, dado que la ayuda ligada representa sólo un pequeño porcentaje de las exportaciones totales del país donante, es improbable que la misma proporcione beneficios macroeconómicos significativos (probablemente serán pequeños y además difíciles de calcular debido al problema ya mencionado de la fungibilidad). Por lo tanto, las razones de la ayuda ligada son más políticas que macroeconómicas. Asimismo, el autor concluye sorprendentemente que no se puede deducir a priori que la ayuda ligada, proporcionada o no en términos competitivos, sea necesariamente peor para los países receptores que la ayuda no ligada.

Consideremos de nuevo la relación entre Ayuda y ahorro interno, que es una de las principales preocupaciones de los trabajos de esta segunda etapa. El modelo de crecimiento subyacente en estos estudios es el de Harrod-Domar,

ampliado durante los años sesenta por el modelo de dos gap de Chenery y Strout (1966). En la idea original del modelo de Harrod-Domar la escasez de capital es la única restricción posible sobre el crecimiento. En el modelo de dos gap se demostró que dicha escasez de capital se podía manifestar o bien mediante la escasez de ahorro, o bien mediante la escasez de divisas (también llamada gap comercial). White (1992) hace tres críticas a este tipo de modelos:

- Excesivamente estructuralista: no hay espacio para la sustitución entre factores en la función de producción, caracterizada por tener coeficientes fijos, tipo Leontief.
- Simplista en su concepción del crecimiento: muchos otros factores afectan al crecimiento, además de la acumulación de capital.
- No realista: supone que toda la ayuda se convierte en acumulación de capital.

Por otra parte, hay varias implicaciones de este modelo que no deben olvidarse, según Hansen y Tarp (2000): el impacto de la ayuda adicional diferirá, dependiendo del gap al que esté ligado (gap de ahorro o gap de divisas), la interacción ayuda-ahorro sólo es positiva cuando es el gap del ahorro el que está operativo (no es el caso del gap comercial) y, por último, cuando el gap comercial es el operativo hay un impacto directo de la ayuda sobre el crecimiento.

La idea de una relación negativa entre ayuda y ahorro, defendida por Griffin, es también criticada por White (1992). En primer lugar, porque Griffin hace depender al consumo del ingreso y de la ayuda, mientras que el ahorro lo considera como una función de la renta únicamente. Si se hace depender al ahorro también de la ayuda, la relación negativa entre ayuda y ahorro desaparecería. En segundo lugar, el modelo de Griffin no contempla la posibilidad de que la ayuda genere un incremento en el ingreso superior a su cuantía inicial, es decir, no hay posibilidad para efectos multiplicativos de la ayuda. En tercer lugar, hay condiciones en las que la ayuda no es fungible, en la forma sugerida por Griffin. Por último, White también critica que la pregunta de si la ayuda ligada puede, o no, hacer que el país receptor sacrifique

consumo presente por un mayor crecimiento en el futuro, está mal planteada, ya que supone que sólo la ayuda empleada en la inversión fomenta el crecimiento, mientras que la consumida en determinada partidas (como pueden ser educación y sanidad, por ejemplo) no lo fomentan. Volveremos más adelante sobre este tipo de críticas.

Por otra parte, y siguiendo la terminología de Hansen y Tarp (2000), la conocida identidad ahorro-inversión se puede expresar de la siguiente forma:

$$I_t \equiv S_t + A_t + F_t \quad (1)$$

donde A es la Ayuda recibida y F representa el resto de los recursos foráneos. Expresando estas variables como fracciones de renta, tenemos:

$$i_t \equiv s_t + a_t + f_t \quad (2)$$

y suponiendo que $\partial f_t / \partial a_t = 0$, es decir, que la ayuda no tiene impacto alguno sobre el resto de recursos procedentes del exterior, el efecto marginal de la ayuda sobre la inversión se reduce a:

$$\partial i_t / \partial a_t = \partial s_t / \partial a_t + 1 \quad (3)$$

Sin embargo, tal y como advierten estos autores, el supuesto de una relación nula entre ayuda y recursos privados extranjeros no siempre es justificable. La interacción entre ambas variables puede ser tanto positiva como negativa: si el incremento en la ayuda es interpretado como señal de una mayor estabilidad política, se debe esperar un efecto positivo sobre los flujos privados exteriores. Por el contrario, si es interpretado como señal de dificultades económicas por parte del país receptor, probablemente se produzca una reducción en los flujos privados. Esto tiene mucho que ver con la relación entre ayuda y política y, más concretamente, con la condicionalidad política de la ayuda, algo muy presente en el debate sobre la ayuda desde la década de los años noventa.

Hansen y Tarp (2000) hacen un recuento de 131 regresiones, procedentes de 29 estudios publicados en el período 1968-1998 y clasificadas en dos grupos: uno en el que entre las variables explicativas se incluía la ayuda claramente diferenciada (cuadro 1) y otro en el que la ayuda no se podía diferenciar del conjunto de los recursos externos (cuadro 2). Aunque los autores advierten de que esta clasificación es algo engañosa, ya que algunas regresiones son más significativas que otras.

CUADRO 1

VARIABLE	(-)	0	(+)	TOTAL
Ahorro	14	10	0	24
Ahorro (*)	1	13	8	22
Inversión	0	1	15	16
Crecimiento	1	25	38	64

Fuente: Hansen y Tarp (2000)

Para ver el número de regresiones con algún impacto sobre el ahorro nos fijamos en la primera fila de ambos cuadros. La conclusión es muy decepcionante, ya que en cuanto a la ayuda como variable explicativa, 14 estudios encontraron un impacto negativo sobre el ahorro y ninguno resultó con un impacto positivo. Por lo que se refiere al conjunto de los recursos externos (cuadro 2), 11 descubrieron un impacto negativo y sólo 1 tenía un efecto positivo.

CUADRO 2

VARIABLE	(-)	0	(+)	TOTAL
Ahorro	11	5	1	17
Ahorro (*)	0	7	10	17
Inversión	0	0	2	2
Crecimiento	0	6	2	8

Fuente: Hansen y Tarp (2000)

Por tanto, se podría concluir que la Ayuda exterior desplaza parte del ahorro interno (tesis de Griffin). Sin embargo, si de nuevo adoptamos el supuesto de

una relación nula entre ayuda y el resto de recursos externos (lo que nos conduce a la ecuación (3)) es necesario que para inferir un efecto negativo sobre la inversión, el coeficiente estimado sea inferior a -1. Siguiendo este criterio, los resultados son más optimistas: en lo que respecta a la ayuda, aparecen 8 regresiones con efecto positivo y sólo 1 predice una relación negativa; en cuanto a los recursos externos, son 10 con un efecto positivo y ninguno con impacto negativo.

Las conclusiones que Hansen y Tarp obtienen de estos estudios, centrados en la relación entre ayuda, ahorro y crecimiento y que ellos denominan de “primera generación” (aunque hay que recordar que el período abarcado por el conjunto de los trabajos considerados es el de 1968-1998) son las siguientes:

- La visión extrema sobre la relación ayuda-ahorro-crecimiento (que aboga un desplazamiento del ahorro interno y, por tanto, una disminución del crecimiento) no es válida.
- La ayuda conduce a un incremento del ahorro total, aunque en menor medida que la cuantía de la ayuda. Dado el modelo subyacente de Harrod-Domar, esto implica que la ayuda fomenta el crecimiento.

Un ejemplo representativo, aunque algo tardío, de esta etapa es el trabajo de Singh (1985). Este autor centra su estudio en el papel que juega la política interventora del Estado en el crecimiento económico, comparándolo con la Ayuda externa y el ahorro interno. El modelo estimado fue el siguiente:

$$\begin{aligned} \text{GROW} = & \beta_0 + \beta_1 \text{FAID} + \beta_2 \text{DOMS} + \beta_3 \text{POPU} + \beta_4 \text{INCM} + \beta_5 \text{STIN} + \beta_6 \text{DUM1} \\ & + \beta_7 \text{DUM2} + U \end{aligned}$$

donde GROW es el ratio de crecimiento medio anual; FAID la Ayuda económica como porcentaje del PIB; DOMS el ratio de ahorro interno (%); POPU: la población total en logaritmos; INCM: el ingreso per cápita en \$USA); STIN la intervención estatal (que comprende dos elementos de política económica: el papel general del estado en la industria y la política de

nacionalización); DUM1: dummy regional que toma el valor 0 para los países africanos y 1 para los restantes; DUM2: dummy del petróleo con un valor 0 para los países no exportadores de petróleo y 1 para los países exportadores, y U es el término del error.

Para la variable intervención estatal el autor construyó un índice de tal forma que a los países con escasa presencia estatal se les asignaba un valor inferior al de los países con fuerte presencia del estado.

El estudio consistió en un análisis de carácter transversal para dos períodos de tiempo: años 60 y años 70; y para un conjunto de 73 países (36 africanos y 37 del resto del tercer mundo). Analizando los estimadores de máxima verosimilitud, el autor concluye que han habido cambios estructurales significativos entre los dos períodos de tiempo considerados. Por lo tanto, estimó el modelo para los dos períodos separadamente. En concreto, seis ecuaciones, tres para cada período: sin las variables población, ingreso e intervención estatal; eliminando sólo intervención estatal, y con el modelo completo. Los resultados que encontramos más relevantes son los siguientes:

- El ahorro parece haber jugado un papel más importante sobre el crecimiento de los países menos desarrollados que la Ayuda. Este efecto parece más fuerte durante los años setenta.
- La variable intervención estatal fue negativa y estadísticamente significativa para los dos períodos de tiempo considerados: cuando la intensidad de la intervención estatal aumenta el ratio de crecimiento disminuye.
- La inclusión de la variable intervención estatal en el modelo le quitó significación a los coeficientes de la Ayuda y aumentó considerablemente el poder explicativo del mismo para ambos períodos (aumentó el R^2).

Es decir, según Singh, el ahorro interno ha tenido una mayor influencia sobre el crecimiento que la Ayuda externa. Además, dicho crecimiento ha estado negativamente influenciado por la intervención estatal, cuya incorporación en el modelo hace que la Ayuda no tenga significación estadística.

II. 2. b. Las motivaciones de la ayuda: En la década de los años setenta también se inicia una rama de análisis, dentro de la literatura sobre la ayuda exterior, que nos parece de extraordinaria importancia. Nos referimos a la investigación sobre las motivaciones que están detrás de la ayuda internacional. Los principales promotores de este tipo de literatura son McKinley y Little (1979), que trataban de identificar dichas motivaciones mediante la estimación de dos modelos por separado: uno en función de las necesidades del país receptor, con el que se intenta captar fundamentalmente las motivaciones de tipo humanitario, y otro en función de los intereses del país donante, que trata de captar los determinantes de tipo político, económico o estratégico.

Por ejemplo, en su artículo del año 1979 McKinley y Little investigan las razones de la ayuda estadounidense para el período 1960-70. La hipótesis subyacente al *modelo de necesidades del país receptor* es que la ayuda concedida a cada país es proporcional a sus necesidades económicas y de bienestar. En este modelo se utilizó como variable dependiente la ayuda per cápita, mientras que las variables independientes fueron: el PIB per cápita, el consumo de calorías per cápita, el número de médicos por cada cien mil habitantes, la liquidez internacional como un porcentaje de las importaciones, el ratio de crecimiento del PIB real per cápita y la formación bruta de capital fijo como un porcentaje del PIB (las tres primeras reflejan las necesidades de bienestar y las otras tres las necesidades económicas).

La variedad de intereses que puede tener un país para donar ayuda, hace que el *modelo de los intereses del donante* se divida en cinco submodelos: los intereses económicos de ultramar, los de seguridad, los políticos, los de desarrollo y los de democracia y estabilidad política (cada uno con sus correspondientes variables independientes, siendo la variable dependiente,

común a los cinco modelos, el nivel de ayuda recibida). Obviamente, la principal hipótesis de este modelo es que la ayuda recibida es proporcional a la importancia que el país receptor tiene para el país donante.

De los resultados de las regresiones se concluye que no hay apoyo para el modelo de las necesidades del país receptor, por lo que los autores están disconformes con la idea de una ayuda estadounidense destinada al desarrollo económico o de carácter humanitario. Por otra parte, el grado de confirmación del modelo de los intereses del donante varía en función del tipo de intereses que se consideren:

- Intereses de desarrollo: no hay apoyo.
- Económicos de ultramar: apoyo limitado.
- Democracia y estabilidad política: tampoco hay apoyo.
- Seguridad: confirmación.
- Políticos: confirmación.

Por tanto, parece ser que los intereses de poder político y los de seguridad constituyen criterios centrales en la distribución de la ayuda estadounidense durante el período 1960-70. Desde de la Segunda Guerra Mundial, los EE.UU. han estado preocupados por la seguridad global y los resultados de este trabajo confirman que esta preocupación se ha extendido al área de la ayuda exterior.

Esta línea de investigación es seguida por Maizels y Nissanke, quienes en el año 1984 publican un interesante trabajo sobre las motivaciones de la ayuda internacional, diferenciando entre la ayuda bilateral y la multilateral y los cinco principales donantes: EE.UU., Japón, Francia, Reino Unido y Alemania. También se comparan los cambios habidos entre los años 1969-70 y 1978-80. Asimismo, la utilización de la misma variable dependiente que McKinley y Little (1979), la ayuda neta per cápita, es justificada como una forma de evitar el problema de la doble interpretación del tamaño de la población, ya que esta puede reflejar tanto las necesidades de ayuda que un país pueda tener, como el interés que despierta para la comunidad de donantes.

Las variables elegidas en el modelo de necesidades del receptor fueron las siguientes: el PIB per cápita, un índice sobre la calidad de vida, el ratio de crecimiento del PIB en términos reales (las tres relacionadas con la falta de recursos internos), y el déficit de la Balanza de Pagos por Cuenta Corriente en relación al PIB (que trata de reflejar la falta de divisas). En general, este modelo explica mejor la ayuda multilateral que la bilateral. El modelo también se estima para los cinco principales donantes, pero los resultados siguen demostrando la mala explicación del modelo.

En el modelo de los intereses del donante, se distinguen tres tipos de intereses: los políticos y de seguridad, para el que se utiliza el volumen de transferencia de armas como variable explicativa; los de inversión, para el que se utiliza la inversión directa privada (para el período 1969-70) y el número de filiales de las compañías transnacionales (para el período 1978-80), y los intereses comerciales, mediante el volumen de exportación de materias primas consideradas estratégicas (bauxita, cobalto, petróleo, cobre, níquel, caucho, estaño, tungsteno y uranio). El modelo da una buena explicación para la ayuda bilateral sólo en el período 1978-80 y para la ayuda multilateral en ambos períodos.

En suma, Maizels y Nissanke (1984) afirman que las motivaciones de la ayuda bilateral están muy influenciadas por los intereses de los donantes, pero las necesidades de los receptores parecen que están presentes en la ayuda multilateral. Pero ha habido durante la década de los años setenta un incremento en la importancia de las necesidades de los receptores, aunque para estos autores, ello se debe en buena parte a cambios en la composición de la ayuda: aumento de la ayuda multilateral, cambios entre donantes bilaterales y disminución de la proporción de ayuda de EE.UU (en la que se da una fuerte presencia de los intereses políticos y de seguridad, en línea con los resultados de McKinley y Little) y a la reducción en los flujos totales de ayuda.

Uno de los principales problemas de este tipo de modelos es su bajo poder explicativo. Para evitarlos, algunos autores (Alonso, 1999; Sánchez Alcázar,

1999) decidieron estimar modelos *híbridos* en el sentido de que incluían variables que respondían tanto a las necesidades de los países receptores como a los intereses de los países donantes. Por ejemplo, en Alonso (1999) se proponía el siguiente modelo híbrido:

$$AOD_t = e^c D_t^\beta P_t^d S_t^\eta C_t^\pi$$

que expresado en logaritmos:

$$\ln AOD_t = c + \beta \ln D_t + \delta \ln P_t + \eta \ln S_t + \pi \ln C_t$$

donde D es la demanda de necesidades del país receptor, P su población, S los intereses estratégicos del país donante y C sus intereses económicos o comerciales. β , δ , η , π son las correspondientes elasticidades. Este modelo se aplicó a la ayuda española y su versión concreta fue la siguiente:

$$\ln AOD = c + \ln IDH + \ln X + \ln POB + IB + GE$$

siendo AOD la ayuda oficial al desarrollo concedida por España (per cápita y total); IDH, el Índice de Desarrollo Humano del país beneficiario (expresa, en sentido inverso, las necesidades de dicho país); X, el volumen de exportaciones procedentes de España (expresa sus intereses económicos); POB, el volumen de población del país receptor (puede expresar tanto la dimensión de las necesidades del país receptor, como la importancia del país para los intereses de España), e IB y GE, dos variables dummy que tratan de captar la importancia de la pertenencia a los dos destinos geográficos más importantes para la ayuda española: Iberoamérica y Guinea Ecuatorial, respectivamente.

Las conclusiones a las que llega Alonso son las siguientes: en primer lugar, se tiene que en la asignación de la ayuda española intervienen tanto factores de oferta (relativos a los intereses de España), como factores de demanda (relativos a las necesidades de los países receptores). En segundo lugar, se

destaca la importancia que tiene la pertenencia a Iberoamérica o Guinea Ecuatorial (especialmente la primera, cuyo coeficiente resulta positivo y significativo). Por último, se observa que si se aísla el factor regional, existe una relación negativa entre ayuda y nivel de desarrollo (IDH negativo y significativo), por lo que se concluye que las preferencias regionales (asociadas a intereses de política exterior) son determinantes en la asignación de la ayuda española. Es necesario, por tanto, un reajuste en las prioridades regionales si se quiere reorientar la ayuda hacia los países más pobres (cuando las variables dummy no se incluyen en el análisis existe una relación directa entre ayuda y nivel de desarrollo). En el capítulo sobre cooperación española veremos con más detalle otras aplicaciones de este tipo de modelos.

Mosley (1985) aborda el mismo tema, las motivaciones de la ayuda, pero desde una óptica completamente diferente. En su trabajo trata la ayuda exterior como un bien público que tiene un mercado, aunque es imperfecto debido a que los consumidores de los países donantes (los que pagan los impuestos) ignoran importantes aspectos del bien que están comprando. Por el lado de la demanda, se propone una función en la que el precio (impuesto) está ausente, por razones tanto de ignorancia pública (los electores ignoran el precio impositivo pagado por la ayuda) como por motivaciones altruistas (ya que la demanda de ayuda por parte de los electores es, en parte, altruista). Los únicos argumentos son: el ingreso del país donante en relación a los otros países (relación positiva) y la calidad de la ayuda, que incluye la distribución geográfica, la sectorial y el nivel de concesionalidad (relación positiva). Por tanto:

$$A^*_i = b_0 + b_1(Y_i/Y_w) + b_2\theta_i; \quad b_1 > 0; \quad b_2 > 0$$

donde A^*_i es la cantidad de ayuda deseada por parte del país i ; (Y_i/Y_w) , el nivel de ingreso per cápita del país i en relación con el de los otros países de la OCDE, y θ_i un indicador de calidad de la ayuda del país i .

Por otro lado, la oferta de ayuda por parte del gobierno del país donante se hace depender de las siguientes variables: el gasto en ayuda del último año

(relación positiva); el estado de la economía, medido a través del desempleo (relación negativa) y del déficit presupuestario (relación negativa); el comportamiento de la comunidad de donantes, medido por los desembolsos en ayuda exterior (relación positiva), y el ajuste a las demandas electorales de ayuda, medido por la diferencia entre el nivel deseado de ayuda del año anterior y el nivel real para el mismo año. Por tanto:

$$A_{it} = b_3 A_{i,t-1} + b_4 U_{it} + b_5 B_{it} + b_6 \Sigma A_{t-1} + b_7 (A^*_{i,t-1} - A_{i,t-1}) ;$$

$$b_3 > 0 ; b_4 < 0 ; b_5 < 0 ; b_6 > 0 ; 0 < b_7 < 1$$

donde A_{it} es el desembolso de ayuda del país i en el año t ; A^*_{it} , la cantidad deseada de ayuda del país i en el año t ; U_{it} , el nivel de desempleo del país i en el año t ; B_{it} , el déficit presupuestario del país i en el año t , y ΣA_{t-1} , los desembolsos de ayuda en el año t de los restantes países de la OCDE.

Precisamente, el mecanismo de ajuste de la oferta a la demanda (último elemento de la ecuación anterior) es el aspecto más destacable de este artículo. Los canales de comunicación e influencia no son de única dirección. Es obvio que un gobierno puede influir sobre la opinión pública, pero también esta puede influir en las decisiones que tome su gobierno. En principio, se contemplan cuatro posibilidades:

1. El gobierno responde a las presiones de sus ciudadanos alterando la cantidad de ayuda (b_7 positivo y significativo).
2. El gobierno también responde a dichas presiones, pero alterando la calidad más que la cantidad (b_7 positivo y significativo).
3. El gobierno presiona a sus ciudadanos para que alteren sus deseos en cuanto a la cantidad de la ayuda (b_7 no significativo).
4. El gobierno presiona a sus ciudadanos para que alteren sus deseos en cuanto a la calidad de la ayuda (b_7 no significativo).

Sustituyendo la función de demanda en la de oferta, se obtiene la siguiente expresión:

$$A_{it} = \text{constante} + b_4 U_{it} + b_5 B_{it} + b_6 \sum A_{i,t-1} + b_8 (Y/Y_w)_{t-1} + b_9 \theta_{i,t-1} + b_{10} A_{i,t-1}$$

donde constante = $b_0 b_7$, $b_8 = b_1 b_7$, $b_9 = b_2 b_7$ y $b_{10} = b_3 - b_7$. Esta igualdad es la que se estima por Mínimos Cuadrados Ordinarios para cada uno de los siguientes países, pertenecientes a la OCDE: Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Japón, Holanda, Noruega, Suecia, Estados Unidos y Reino Unido.

Las principales conclusiones por el lado de la oferta son dos: las dos variables con mayor influencia son los desembolsos pasados y los desembolsos de los otros países (con dos únicas excepciones: Estados Unidos y Suecia); los coeficientes del desempleo y el déficit presupuestario tienen en todos los casos el signo esperado, pero únicamente son significativas en las ecuaciones del Reino Unido, Holanda y Alemania Occidental, es decir, que la ayuda internacional responde sólo ligeramente al estado de la economía nacional.

Por el lado de la demanda, los resultados son más difíciles de evaluar, pero en general se puede afirmar que los desembolsos de ayuda son elásticos al ingreso relativo, aunque la respuesta a la calidad de la ayuda es altamente variable. Los resultados también confirman la existencia de las cuatro posibilidades de actuación contempladas anteriormente, aunque la mayor parte de la literatura sólo considere las dos últimas.

II. 3. Tercera etapa: las variables principales son la inversión y el crecimiento (años ochenta). El surgimiento del problema de la deuda dio al traste con las esperanza en un crecimiento equitativo. La política de desarrollo se centró casi exclusivamente en temas de ajuste macroeconómico: tipos de cambio, liberalización comercial, fomento del sector privado, supresión de controles de precios y de subsidios (Riddell, 1992). En la ayuda oficial hubo un cambio desde los proyectos orientados directamente a la pobreza hacia la ayuda por programas, en donde la condicionalidad iba tomando cada vez un mayor peso.

Los trabajos de esta etapa se centran más en la relación directa entre Ayuda e inversión o entre Ayuda y crecimiento, sin detenerse en el papel intermedio del ahorro. Los avances más importantes que se producen en estos años son los siguientes (Alonso, 2003):

- Se accede a unas bases de datos más amplias y fiables.
- Se adoptan modelos del crecimiento económico más complejos y flexibles.
- Se introducen retardos en las variables, dado que la Ayuda no puede tener un efecto instantáneo sobre las variables relevantes.
- Se comienza a considerar el problema de la simultaneidad de las variables. Esto puede ser debido o bien al carácter endógeno de la Ayuda (esta puede influir en el crecimiento del PNB, pero el nivel de éste puede también determinar la cuantía de la Ayuda recibida), o bien a que la Ayuda puede afectar a otras variables que a su vez influyen en el crecimiento. Esto desemboca en la formulación de modelos estructurales, en donde deben especificarse previamente las relaciones causales entre las diferentes variables (Boza y Báez, 2003).

En esta fase podemos distinguir dos ramas: por un lado están los estudios que investigan el efecto de la ayuda sobre el crecimiento, vía inversión. Si volvemos al recuento de Hansen y Tarp, sus resultados son bastantes coincidentes: 17 de los 18 estudios analizados encuentran una relación positiva entre ayuda e inversión, por lo que se puede concluir que la ayuda contribuye positivamente al crecimiento (filas terceras de los cuadros 1 y 2). La mayoría de estos trabajos realizan una regresión lineal de la forma reducida:

$$I_t = \gamma_0 + \gamma_1 s_t + \gamma_2 a_t + \gamma_3 f_t$$

donde los parámetros son: $\gamma_1 = \partial i / \partial s$; $\gamma_2 = \partial i / \partial a$ y $\gamma_3 = \partial i / \partial f$.

La segunda rama en esta etapa comprende aquellos estudios que estiman el impacto directo de la ayuda sobre el crecimiento. En este caso, los resultados

no son tan categóricos: de las 72 regresiones incluidas, 40 afirman que ha habido un efecto positivo sobre el crecimiento, pero 31 no encuentran relación significativa alguna (cuarta fila de los cuadros 1 y 2). La forma reducida estimada en este caso es:

$$g_{Yt} = \lambda_0 + \lambda_1 s_t + \lambda_2 a_t + \lambda_3 f_t$$

donde g_{Yt} es el crecimiento de la producción. La estimación de esta ecuación puede estar basada en el modelo de crecimiento de Harrod-Domar, pero también admite un modelo neoclásico, tipo Solow, donde la sustitución entre factores productivos es permitida.

Para Hansen y Tarp (2000), las conclusiones de este tipo de trabajo de “segunda generación” son las siguientes:

- la relación ayuda-inversión es positiva, consistente con el resultado típico de los estudios ayuda-ahorro de la primera generación
- las regresiones ayuda-crecimiento sugieren que hay una relación positiva entre ayuda y crecimiento siempre que haya una relación positiva entre ahorro y crecimiento
- la estimación de la forma reducida es consistente con la causalidad ayuda-ahorro-inversión-crecimiento en los modelos estándar de crecimiento

Como ejemplo de la segunda rama de esta etapa, en donde se da una relación positiva entre ayuda y crecimiento tenemos el trabajo de Levy (1988). Este autor realiza una regresión del crecimiento sobre la Ayuda como porcentaje del PIB y el ingreso per cápita, para 22 países subsaharianos y para dos períodos de tiempo, comprendidos entre los años 1968-82 y 1974-82. Sus resultados son los siguientes:

- Período 1968-1982:

- #### • Período 1974-1982:

siendo I el ingreso per cápita.

Según Levy, para los países subsaharianos más pobres (en la muestra sólo se incluyeron los países con una renta per cápita baja) existió una relación significativa y positiva entre el crecimiento y la Ayuda (y su cambio). Para él no había razones para una influencia positiva de la ayuda sobre el consumo (Tsikata, 1998).

Otro ejemplo de esta segunda rama es el trabajo de Mosley et al. (1987), uno de los de mayor difusión de esta época y que estudia el impacto de la ayuda externa en el comportamiento fiscal del país receptor. La ecuación estimada era:

$$dY = \alpha_1 + \alpha_2 A + \alpha_3 S + \alpha_4 If + \alpha_5 dX + \alpha_6 dL^*$$

donde dY es el crecimiento, A el nivel de ayuda recibida, S el ahorro interno, I_f la inversión extranjera, dX el crecimiento de las exportaciones y dL^* el crecimiento de la tasa de alfabetización.

La regresión se llevó a cabo para diferentes muestras: todos los países en desarrollo (en realidad para una muestra que oscilaba entre 52 y 63 países), sólo los países más pobres, los de ingresos medios, sólo los africanos, sólo los asiáticos y sólo los latinoamericanos; y para tres períodos diferentes: 1960-70, 1970-80 y 1980-83. Los resultados fueron bastante pobres: α_2 era significativo únicamente para toda la muestra durante los años sesenta, y para los países

asiáticos durante los años setenta y ochenta (en el primer caso era ligeramente negativo y en los otros ligeramente positivo).

Posteriormente, para evitar los problemas de simultaneidad, le dan un tratamiento endógeno a la variable Ayuda, completando el modelo con dos ecuaciones adicionales. En una de ellas hacen que la Ayuda dependa del PNB per cápita al comienzo del período, la mortalidad al comienzo del período, el crecimiento económico, una variable dummy Liga Árabe y otra variable dummy países OPEP. En la otra ecuación la variable dependiente es el cambio en la mortalidad y las variables independientes son la Ayuda, el PNB per cápita al comienzo del período y la tasa de crecimiento económico.

Sin embargo, esto no provoca cambios en los resultados generales. Es decir, para estos autores no es posible establecer una relación estadísticamente significativa entre Ayuda y el ratio de crecimiento del PNB para los países en desarrollo. Algunas de las explicaciones dadas fueron las posibles fugas de la ayuda hacia gastos no productivos en el sector público y la transmisión de efectos precio negativos al sector privado (Tsikata, 1998).

II. 4. Cuarta etapa: las propuestas de revisión del Banco Mundial (años noventa).

II. 4. a. Aportaciones generales. Comienzan a considerarse los aspectos no económicos que tienen importancia en el crecimiento y el desarrollo, y por tanto en la eficacia de la ayuda, especialmente los relacionados con el buen gobierno y el marco institucional. Se profundiza en las mejoras ya comentadas de la etapa anterior: bases de datos, modelos de crecimiento y endogeneidad de la ayuda. Además, se comienza a considerar la presencia de rendimientos decrecientes en la Ayuda (Alonso, 2003).

Por otra parte, para Hansen y Tarp (2000), en esta etapa (“estudios de tercera generación”) se dan cuatro tipos de novedades con respecto a trabajos anteriores, que coinciden prácticamente con las aportadas por Alonso (2003):

- Se trabaja con datos de panel para un número de años y un gran número de países.
- Se adopta la nueva teoría del crecimiento, que va más allá de los modelos de Harrod-Domar y los neoclásicos.
- La endogeneidad de la ayuda y otras variables es evaluada explícitamente en algunos estudios.
- La relación ayuda-crecimiento es explícitamente vista como no lineal.

Para Tsikata (1998) las tres principales novedades en estos últimos años son el empleo de modelos más sofisticados, la evaluación de las debilidades econométricas de estudios anteriores y la mayor atención a los incentivos en la relación donante-receptor.

Con la información que tenemos en nuestro poder, podemos afirmar que el trabajo de Mosley, Hudson y Horrell (1992) es el precursor de esta etapa. En él se utiliza por primera vez datos de una buena parte de la década de los años ochenta (1980-88), una época en la se llevaron a cabo importantes cambios en la política de desarrollo con un probable efecto negativo sobre la eficacia de la ayuda; se evalúa explícitamente el impacto del régimen político sobre dicha eficacia, una nota característica de esta etapa, y se examinan los cambios habidos entre las décadas de los años setenta y ochenta en la misma.

En el análisis de regresión incluido en este trabajo se utilizó como variable dependiente el ratio de crecimiento del PNB y como variables independientes la ayuda, otros flujos financieros, el ahorro, el ratio de crecimiento de las exportaciones, el ratio de crecimiento de la tasa de alfabetización y una variable dummy relativa a la política. Se ejecutaron regresiones para toda la muestra (71 países), para diferentes regiones y por grupos de ingreso (siempre con y sin variable dummy). El coeficiente de regresión parcial de la ayuda sobre el crecimiento resultó positivo y significativo, aunque de pequeña magnitud. Para los autores, existía en estos años un menor campo para la fungibilidad, debido a que la ayuda ocupaba una buena parte del presupuesto nacional (una idea similar fue aportada por Tsikata, 1998). Por otra parte, los resultados de la variable dummy parecen contradecir la hipótesis de que la orientación política

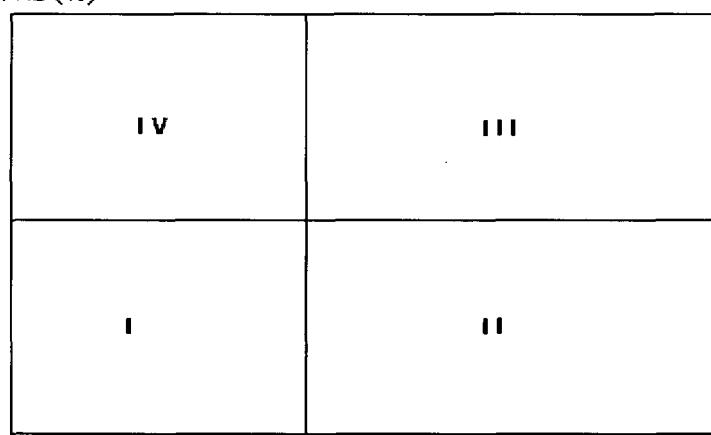
tiene una influencia significativa sobre la eficacia de la ayuda. Sin embargo, la orientación política puede contribuir en esta eficacia a través de su impacto sobre la exportaciones, los flujos financieros no concesionales y la ayuda.

Para estos autores, se pueden distinguir cuatro etapas en la eficacia de la ayuda, que corresponden con los cuatro cuadrantes de la figura 2:

- I. Baja ayuda y bajo crecimiento: economía casi de subsistencia, donde una gran parte de la ayuda internacional se deriva de guerras, inestabilidad política y/o mala administración.
- II. Alta ayuda y bajo crecimiento: el incremento en la ayuda tarda en llegar al crecimiento debido a los retrasos en la gestión, la infraestructura inadecuada y los retrasos en la política
- III. Alta ayuda y alto crecimiento: el mayor nivel de ayuda llega al crecimiento.
- IV. Baja ayuda y alto crecimiento: la necesidad de la ayuda disminuye.

Ratio de crecimiento
del PNB (%)

FIGURA 2



Ratio Ayuda/PNB (%)

El diagrama es dibujado por separado para la década de los años setenta y para los años ochenta. De la comparación de ambos gráficos se observa que predominan las “transiciones naturales”, aunque también se han dado las de carácter perverso: desde el cuadrante III al II en Tanzania y Siria. Sin embargo, estos resultados son puramente ilustrativos y debe ser vistos como un estímulo

para proponer reconsideraciones econométricas sobre cuánto es el retraso esperado en los diferentes tipos de ayuda (algo que permanece sin resolver en la literatura), y estimar el proceso en el que se generan estos retardos desde dentro del modelo, más que impuestos desde fuera. Según estos autores, el trabajo hace dos contribuciones al debate sobre la eficacia de la ayuda:

- Nos permite centrarnos en aquellos países que no realizan la transición desde el cuadrante II al III (o lo hacen a la inversa), incluso cuando los otros condicionantes externos permanecen favorables. Esta línea fue adoptada para introducir la variable dummy “apertura política”, pero los resultados no fueron prometedores, aunque fueron mejores en los países de ingreso medio que en los de bajo ingreso. En cualquier caso, hay más dimensiones de la política de desarrollo que la simple dicotomía economía abierta/cerrada, tales como la amplitud de los servicios sociales y el nivel de corrupción de la sociedad civil.
- Demuestra la necesidad de un análisis de la interacción entre ayuda y política en sentido amplio. Lo paradójico de la cuestión está en el hecho de que la ayuda puede servir como un estímulo para tomar las necesarias y difíciles decisiones políticas, pero en ocasiones puede generar retrasos en estas decisiones.

Un trabajo que utiliza un panel de datos es el de Trumbull y Wall (1994). El período estudiado fue el de 1984-89 y el modelo estimado fue el siguiente:

$$\begin{aligned} \text{LODACAP}_{it} = & \alpha_t + \alpha_i + \beta_1 \text{LGNPCAP}_{it} + \beta_2 \text{LINFMORT}_{it} + \\ & \beta_3 \text{LIRIGHTS}_{it} + \theta \text{LPOP}_{it} + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

donde LODACAP_{it} es el logaritmo de [(la AOD per cápita del país i en el año t /media de la muestra para el año t)]; LGNPCAP_{it} es el logaritmo de [(media de los PNB per cápita del país i para los años $t-1$ y $t-2$)/(media de la muestra para los mismos años)]; LINFMORT_{it} es el logaritmo de [media de la mortalidad infantil de i para los años $t-1$ y $t-2$]/(media de la muestra para los mismos

años)]; $LRIGHTS_{it}$ es el logaritmo de [(inversa del índice de los derechos civiles y políticos de i para el año t)/(media de la muestra para el año t)], y $LPOP_{it}$ es el logaritmo de [(población de i en el año t)/(media de la muestra para el año t)].

Si no se consideran los efectos temporales, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- Un país con la mitad de PNB per cápita de otro recibe generalmente un 69% más de AOD per cápita.
- Un país cuyo índice de derechos civiles y políticos es dos veces el de otro generalmente recibe un 28% más de AOD per cápita.
- La mortalidad infantil y la AOD no están correlacionadas.
- Un país con el doble de población generalmente recibe el 67% menos de AOD per cápita.

Con los datos de panel la elasticidad del ingreso per cápita se reducen considerablemente (de 0.69 a 0.17 en valor absoluto), pero las restantes elasticidades aumentan: mortalidad infantil (de prácticamente cero a 1.47), índice de derechos (de 0.28 a 0.88) y población (de 0.67 a 0.87).

Representativos de esta etapa también son los trabajos de Peter Boone (1994, 1996a y 1996b). Este autor parte de tres ideas básicas:

- Los intereses políticos determinan ampliamente los flujos de Ayuda.
- Los motivos para dar ayuda varían entre los donantes.
- La ayuda tiene un amplio componente de permanencia.

Boone también investiga la eficacia de la ayuda pero en función del tipo de gobierno del país receptor. Distingue tres tipos de gobierno con sus respectivas políticas óptimas:

- Elitista: su política es dirigir la ayuda hacia una élite política de altos ingresos.

- Igualitario: la ayuda hacia los ciudadanos con bajos ingresos.
- Laissez-faire: la ayuda hacia la reducción de impuestos distorsionadores.

En general, no encontró diferencias sustanciales en el uso de la ayuda, lo que supone que la mayor parte de la misma se dirige hacia la élite política. Sus variables más significativas sobre la ayuda son el logaritmo de la población, la relación especial con determinados donantes (Francia, EE.UU. y OPEP) y la propia Ayuda retardada dos períodos.

La mayor parte de la ayuda va al consumo (75% del mismo para el consumo público), incrementa el tamaño del gobierno, pero no tiene un impacto significativo sobre los indicadores de pobreza (no hay apoyo al régimen igualitario). Es decir, a pesar de fomentar el consumo, no beneficia a los pobres, como lo demuestra el escaso impacto sobre los indicadores del desarrollo humano, tales como la mortalidad infantil y los ratios de escolarización.

Por otra parte, este autor no defiende la idea de que la ayuda pueda servir para favorecer a largo plazo la reforma política necesaria para el desarrollo económico. Según él, existen dos importantes obstáculos de la ayuda condicionada (a determinadas políticas):

- La ayuda debe estar efectivamente ligada a cambios políticos medibles y exitosos.
- La presencia de los intereses políticos de los países donantes en los programas de ayuda.

En su trabajo de 1996b, Peter Boone discute la capacidad que tiene la ayuda para reducir la pobreza. Para él existen dos sistemas para medir la eficacia de la ayuda:

- Examinar el éxito y los rendimientos de cada proyecto: un rápido vistazo a los datos sugeriría que la ayuda resulta muy eficaz. Pero existen varias razones para pensar que los resultados están exagerados:
 - Los proyectos podrían financiar simplemente planes que el gobierno u otros inversores habrían realizado en cualquier caso.
 - Los proyectos se han culminado con éxito, pero esto no supone impacto global alguno sobre la pobreza.
 - Algunos impactos económicos de la ayuda podrían ser perjudiciales (ej: la apreciación del tipo de cambio).
 - También podrían resultar negativos ciertos impactos políticos, como, por ejemplo, el fortalecimiento de gobiernos no comprometidos en la lucha contra la pobreza.
- Análisis transversal del impacto de la ayuda en las medidas agregadas del crecimiento, la inversión y los indicadores de desarrollo humano. Pero existen dos dificultades de este tipo de estudios:
 - El sesgo potencial de simultaneidad, ya que los países receptores de ayuda son relativamente pobres (lo que podría conducirnos a resultados distorsionados como, por ejemplo, considerar que una mayor ayuda provoca una mayor mortalidad). Este problema se puede soslayar encontrando factores que determinan los niveles de ayuda y que sean independientes de la medida de pobreza que se analiza (los más adecuados son las variables políticas).
 - La ayuda se destina a numerosas y diferentes categorías de gasto y mezclar distintos tipos de ayuda puede sesgar los resultados.

Pero la opinión de este autor con respecto a la ayuda es pesimista, como vimos anteriormente. Para él, los fallos del sistema de ayuda proceden de tres aspectos básicos:

- La estrategia defendida en el pasado por la mayoría de los economistas y técnicos: la principal causa del subdesarrollo no es la falta de capital (paradigma de la primera etapa), sino la presencia de un régimen político y social que restringe los rendimientos de la inversión y el ahorro.
- El sometimiento de los programas de ayuda a la voluntad de los países donantes (intereses políticos y económicos) y de los gobiernos receptores.
- Los intereses propios de las agencias de ayuda: ninguno de estos organismos tiene objetivos claros y ponderables vinculados a sus programas de ayuda. Este problema se está intentando solventar en los últimos años y el resultado más significativo de ello es la plasmación de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya comentados en la Introducción.

Sin embargo, los países pueden mejorar radicalmente sus indicadores básicos de desarrollo humano cuando se lo proponen. Estos programas no suponen un coste elevado, pero no se llevan a cabo. En este trabajo (1996b) el autor se centra en dos factores que desempeñan un papel importante en la ausencia de mejoras en los indicadores de desarrollo humano: la represión política y la opresión sexual. Estos dos tipos de opresión son importantes causas empíricas de los altos niveles de mortalidad infantil, las reducidas tasas de escolarización secundaria y la baja esperanza de vida.

Otro trabajo que también estudia la relación entre ayuda y políticas es el de Burnside y Dollar (1997). Esta investigación ha sido la de mayor impacto en esta etapa, ya que ha servido de base para las recomendaciones estratégicas del Banco Mundial (1998), un documento de extraordinaria importancia, debido a que una buena parte del debate actual sobre la ayuda ha girado en torno a sus recomendaciones políticas. A continuación comentaremos ambos trabajos.

Burnside y Dollar aplicaron un análisis de regresión a una serie de datos (270 observaciones) procedentes de 56 países subdesarrollados (16 de ingresos medios y 40 de bajos ingresos). Se consideraron seis períodos de tiempo de

cuatro años (1970/73-1990/93) y los datos sobre la Ayuda se dividieron por el PIB (tanto el numerador como el denominador se expresan a precios constantes de 1985). Las ecuaciones estimadas fueron:

$$g_{it} = \beta_y y_{it} + \beta_a a_{it} + \beta_p p'_{it} + \beta_1 a_{it} p'_{it} + \beta_z z'_{it} + g_t + \varepsilon^g_{it}$$

$$a_{it} = \gamma_y y_{it} + \gamma_p p'_{it} + \gamma_z z'_{it} + a_t + \varepsilon^a_{it}$$

donde los subíndices t e i denotan el período y el país, respectivamente; la variable g_{it} el crecimiento en términos reales del PIB per cápita; y_{it} el logaritmo del PIB per cápita real inicial; a_{it} la ayuda recibida (en relación con el PIB); p_{it} el vector de políticas que afectan al crecimiento, que incluye la apertura comercial, la inflación y el déficit público; z_{it} el vector de variables exógenas que podrían afectar al crecimiento y a la asignación de la ayuda. Este último trata de captar factores políticos e institucionales: fraccionalidad étnica, asesinatos, oferta monetaria, calidad institucional, importación de armas, logaritmo de la población y variables dummy (África Subsahariana, Este de Asia, Egipto, zona del Franco y América Central).

Los autores realizaron varias regresiones y las conclusiones que nos parecen más relevantes son las siguientes:

- Las variables más significativas sobre el crecimiento son la calidad institucional, la pertenencia o no al África Subsahariana, el ratio de inflación y el grado de apertura.
- No hay relación significativa entre ayuda y crecimiento.
- El impacto de la ayuda sobre el crecimiento es más importante en un ambiente político bueno.
- La política parece ser más importante para la eficiencia de la ayuda en los países de bajos ingresos.
- Países más pequeños y más pobres obtienen más ayuda.
- Los intereses estratégicos de los donantes están más presentes en la ayuda bilateral.

- Pero la política implementada en el país receptor, se tiene en cuenta en mayor medida en la ayuda multilateral.

Nos parece importante resaltar, tal y como lo hace Alonso (1999), la importancia del término interactivo entre ayuda y políticas. Cuando los autores realizan la regresión sin este término, el coeficiente de la ayuda es positivo, pero no significativo. Cuando se añade dicho término, el coeficiente de la ayuda es próximo a cero y el correspondiente al término interactivo es positivo y significativo. La interpretación que los autores hacen de estos resultados es la siguiente: el impacto de la ayuda sobre el crecimiento es imperceptible, salvo que se dé en un entorno político adecuado.

En la misma línea es la conclusión de Tsikata (1998), tras su revisión de la literatura de los años noventa. Para él, la abundancia de literatura empírica sobre la eficacia de la ayuda sugiere que la misma no ha tenido un impacto significativo sobre el crecimiento en los países receptores. Sin embargo, existe alguna evidencia de que la ayuda ha tenido efectos positivos cuando el medio ambiente político ha sido propicio al crecimiento. Respecto a la relación entre la ayuda y los principales canales para su impacto sobre el crecimiento (inversión y ahorro interno) su conclusión es ambigua, aunque piensa que hay algunos indicios de que la ayuda ha tenido un impacto positivo en aquellos países donde los esfuerzos de ajuste han sido sostenidos.

Según el Banco Mundial (1998), para hacer más efectiva la ayuda en reducir la pobreza se requieren cinco tipos de reformas políticas:

1. La ayuda financiera debe ser dirigida más efectivamente hacia los países de bajos ingresos con dirección económica sana. Esto no significa que la ayuda financiera se dirija exclusivamente hacia los países con buena dirección política, sino que se distribuya en base a criterios de dirección económica y pobreza. La asignación de la ayuda financiera ha estado frecuentemente influenciada por los intereses estratégicos y políticos de los donantes, aunque hay diferencias sustanciales entre países (por ejemplo, en los países nórdicos no está

presentes dichos intereses) y la ayuda multilateral ha estado en general mejor asignada que la bilateral. Pero hay razones para ser optimistas: el fin de la Guerra Fría reduce las presiones para conceder ayuda a los aliados estratégicos y hay una clara tendencia a la reforma económica en los países en desarrollo.

2. La ayuda basada en la política debería ser asignada para fomentar la reforma política en los países que se puedan calificar como reformadores creíbles. Sin embargo, el documento reconoce que la condicionalidad de los créditos para fomentar la reforma (criterio seguido por el FMI y el BM) ha tenido resultados ambiguos. En general, un gobierno reformador recientemente elegido tiene mayor posibilidad de éxito que un gobierno autoritario que lleva en el poder desde hace tiempo. Pero la condicionalidad puede fracasar por varias razones: es inherentemente difícil dirigirla, tiene fuerza sólo durante la vida del programa de ajuste y está sujeta a la subjetividad de los donantes. En este sentido, para apoyar la reforma política, mezclar y temporizar las ideas y las finanzas resulta crucial para el éxito de la ayuda. Si el dinero llega demasiado pronto, la emergencia de un programa coherente puede ser minada. Si el dinero llega demasiado tarde, puede ser una oportunidad perdida.

En malos ambientes políticos las ideas son más importantes que el dinero. En este caso los esfuerzos intangibles y de bajo coste pueden promover la reforma a largo plazo: diseminando las ideas de desarrollo, formando a la nueva generación de líderes, estimulando el debate político en la sociedad civil y mediante la asistencia técnica.

3. La mezcla de actividades de ayuda debería ser adaptada a cada país y sector. Es decir, los diferentes ambientes en cada país requieren diferentes instrumentos de apoyo. Del análisis de fungibilidad de la ayuda (tema al que volveremos más adelante con detalle) que se hace en este apartado se concluye que la ayuda es altamente fungible, aunque la magnitud de la misma varía enormemente entre países, ya

que depende de la estructura presupuestaria del país, del nivel de control financiero por parte del gobierno y del nivel de implicación del donante.

4. Los proyectos deben centrarse en crear y transmitir conocimiento y capacidades. En este sentido, la ayuda puede fomentar la mejora en las instituciones y políticas a nivel sectorial de varias formas: el trabajo analítico de las agencias de donantes (véase Deininger et al, 1998), la participación de los beneficiarios, el fomento de las libertades civiles y el cambio en la administración del sector público.
5. Las agencias de donantes necesitan encontrar enfoques alternativos para ayudar a los países altamente distorsionados, ya que los métodos tradicionales han fracasado en estos casos. De la revisión de cuatro casos de ayuda con éxito en ambientes difíciles se deducen cuatro consejos para trabajar en este tipo de ambientes: encontrar los sectores renovadores (en la ciudadanía o incluso en el gobierno), tener una visión a largo plazo de cambio sistemático, apoyar la creación de conocimiento y comprometer a la sociedad civil. También se afirma que en ambientes difíciles son más efectivas las ideas que el dinero o los proyectos, y que los donantes funcionan mejor en cooperación que en competencias entre ellos, algo que parece una perogrullada pero, dada la frecuencia con la que se da los proyectos con objetivos antagónicos, no deja de ser pertinente.

En Burnside y Dollar (1998) los autores parten de los dos resultados que ellos consideran más importantes del trabajo del año 1997:

- Hay muy poca relación entre la cantidad de ayuda que los países reciben y su ratio de crecimiento.
- Para países con buenas políticas, los que reciben grandes cantidades de ayuda han crecido mucho más rápido (3.7% anual) que los que han recibido pequeñas cantidades (2.2%). Para los

países con malas políticas, no se puede demostrar que crecen más los que más reciben.

Hay bastante evidencia de que el consumo que está apoyando la ayuda es el gubernamental. Esto no lo podemos calificar a priori ni como positivo ni como negativo para el desarrollo, ya que se podría estar apoyando la burocracia y la corrupción, pero también puede significar gastos en el bienestar social que influyen en la reducción de la pobreza. Es decir, el hecho de que la ayuda financie ampliamente el consumo gubernamental podría explicar por qué la misma no fomenta el crecimiento en los países en desarrollo, aunque deja abierta la cuestión de si está realmente llegando a los pobres a través de gastos sociales.

El enfoque que adoptan estos autores es el de examinar directamente el efecto de la ayuda sobre la mortalidad infantil, un importante indicador social para el que los datos están ampliamente disponibles. Si la ayuda reduce la mortalidad infantil, significa que está llegando a los más pobres, es decir, está reduciendo el nivel de pobreza del país.

En el modelo adoptado se hace depender la mortalidad infantil de las condiciones iniciales, el régimen de incentivos (a través de un índice construido por los autores, en el que se tienen en cuenta características políticas, la apertura comercial, la inflación y el presupuesto público receptor), el consumo gubernamental, la ayuda/PNB y la ayuda/PNB relacionado con el régimen de incentivos.

El resultado es que el impacto de la ayuda para disminuir la mortalidad infantil depende de la calidad del entorno político y del volumen de aquella. El aumento de la ayuda en 1% del PIB disminuye la mortalidad infantil en:

- 0% en ambientes políticos malos.
- 0,4% en ambientes políticos medios.
- 0,9% en ambientes políticos buenos.

Este resultado refuerza la propuesta del trabajo anterior y del Banco Mundial (1998): la ayuda debe dirigirse fundamentalmente hacia aquellos países que lleven a cabo mejoras políticas sustanciales. En la actualidad, su asignación relativamente indiscriminada es uno de los factores que reduce el impacto potencial de la misma.

La eficiencia en la distribución de la ayuda también fue estudiada por Collier y Dollar (1998) que analizaron las diferencias entre una distribución eficiente de la misma y la que se da realmente. Según estos autores, una asignación eficiente es aquella en la cual el coste marginal de reducir la pobreza es el mismo en todos los países. Ellos encontraron tres limitaciones en el trabajo de Burnside y Dollar (1997) como criterio para la asignación de la ayuda exterior:

- Su Índice de buena política se reducía a tres únicos indicadores macroeconómicos. La solución adoptada fue la de emplear el *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), elaborado por el Banco Mundial y compuesto por 20 elementos, que incluyen aspectos macroeconómicos y de política sectorial, así como el orden legal y la corrupción.
- Utilizaron datos del período 1970-93 que no servían para demostrar la ineficiencia en la distribución de los años noventa. Solución: utilizaron datos del período 1990-96.
- Muestra de tan sólo 56 países. Solución: se estimó de nuevo la relación ayuda-crecimiento para 86 países y se usó una muestra de 109 países para estimar la asignación eficiente.

Su resultado más relevante es que la distribución de la ayuda durante los años noventa estuvo lejos de ser óptima. A pesar de ello, con dicha distribución la ayuda es capaz de expulsar de la pobreza a 30 millones de personas anuales. Con una distribución eficiente esta cifra podría elevarse hasta 80 millones, lo que implicaría más que doblar la cifra real. En otras palabras, en una asignación eficiente el coste de reducción de pobreza se reduciría de 1.205\$ por persona a sólo 445\$.

En la misma línea se sitúa el trabajo de Alesina y Dollar (2000). A nivel agregado sus resultados que nos parecen más interesantes son los siguientes:

- Las variables político-estratégicas tienen más poder explicativo que las medidas de pobreza, democracia y política.
- Los donantes ponen más atención a las instituciones democráticas estrictamente definidas que a una definición amplia de los derechos civiles o la aplicación de la ley.
- El pasado colonial es más importante que la democracia como determinante de la ayuda exterior.
- El estatus colonial es también más importante que la adopción de una política económica abierta.

Los autores también realizan regresiones para cada uno de los donantes y concluyen que los países Nórdicos dirigen su ayuda a los países más pobres. El comportamiento de los EE.UU. es similar en el margen, pero tiene una característica adicional: concede ayuda a sus amigos en las Naciones Unidas y a sus aliados de Oriente Medio. En el extremo opuesto están Francia y Japón, que dan mayor peso a las antiguas colonias y a los votos en las NN.UU., sin parecer que premien las buenas políticas o instituciones, y son menos sensibles que otros donantes al nivel de ingreso de los receptores.

Desde el punto de vista de la eficiencia de la ayuda, cada uno de los tres grandes donantes tiene una distorsión: los EE.UU. dirigen una tercera parte de su ayuda hacia Egipto e Israel; Francia prioriza abrumadoramente a sus antiguas colonias, y la ayuda de Japón está altamente correlacionada con las pautas de las votaciones en las NN.UU. Estas asignaciones de la ayuda pueden ser muy efectivas para promover intereses estratégicos, pero el resultado es que la ayuda bilateral tiene una débil asociación con la pobreza, la democracia y la buena política.

En un trabajo posterior (Collier y Dollar, 2001), los autores tratan de matizar los análisis precedentes. Para ellos, una asignación pobreza-eficiente de la Ayuda debe tener en cuenta tres componentes principales:

- La disminución en los rendimientos de la ayuda.
- La calidad política del gobierno receptor. Ellos siguen defendiendo una fuerte relación positiva entre política y rendimiento de la ayuda.
- Las diferencias en la incidencia de la pobreza, que es el más importante y que genera una tensión entre este y el segundo componente: la ayuda debería darse a los países con buenas políticas (segundo componente) y a los países con alta pobreza (tercer componente), pero los países con alta pobreza suelen tener malas políticas. Los autores no defienden dar cero ayuda a los países con malas políticas, sino dar más a los países con alta pobreza y con políticas por encima de la media.

En cualquier caso, la situación más problemática se da en aquellos países con una gran cantidad de pobres y con un ambiente institucional o político inadecuado. En esta coyuntura, según Collier y Dollar, los donantes tienen dos alternativas:

- Fomentar el cambio político o institucional, pero el espacio para ello es muy limitado. Véase, por ejemplo, Alesina y Dollar (2000) y Devarajan et al. (1999). En el primero de estos artículos se defiende que, en general, la política es muy persistente: grandes cambios en la política son la excepción, no la norma. En el segundo de ellos, se afirma que la ayuda no puede ocasionar cambios políticos sostenidos en los que el gobierno del país receptor no esté comprometido.
- Apoyar proyectos que alcancen a los pobres a pesar del medioambiente inadecuado. Para hacer esto, a su vez, tiene dos opciones:
 - Trabajar a través del gobierno, dejando que el mismo implante los proyectos que el donante haya elegido. Los países receptores adecuados para ello son aquellos que tengan alta desigualdad, política suficientemente buena y alta dependencia de la ayuda.
 - Trabajar al margen del gobierno: por ejemplo, financiando las ONGs locales. Las características adecuadas en los países receptores son:

política suficientemente buena, alta desigualdad, baja dependencia de la ayuda y baja participación democrática.

De cualquier manera, tanto para unos como para otros, lo apropiado es establecer un programa centrado en la pobreza más que en la asignación eficiente de la ayuda.

En conclusión, la ayuda puede reducir la pobreza, el riesgo de conflicto y apoyar la reforma política. Si en el pasado esto no ha sido así es porque no se ha concedido en las circunstancias adecuadas. En ocasiones las agencias de donantes se enfrentan a presiones que persiguen intereses políticos o comerciales. En estos casos es importante contar con criterios de asignación que contengan objetivos explícitos.

En el año 2004, Burnside y Dollar vuelven de nuevo a la relación entre ayuda, crecimiento y políticas, aunque esta vez utilizando un nuevo conjunto de datos centrado en los años noventa. La idea de la importancia del ambiente político se ve reforzada por el hecho de que las instituciones y políticas son importantes para el crecimiento y que la ayuda ha tenido poco efecto sistemático sobre las instituciones y políticas. Esta afirmación ha suscitado diversas críticas, que repasaremos más adelante, muchas de ellas centradas en la especificación del modelo, bien en la técnica de estimación o bien en las variables explicativas incluidas.

Por otro lado, los autores defienden que durante los años noventa se ha producido un cambio sustancial: los países con mejores instituciones han recibido significativamente más ayuda. Esto puede deberse al fin de la Guerra Fría (tesis del Banco Mundial), al reflejo de decisiones deliberadas de los donantes para combatir la corrupción, y/o a simple coincidencia. Pero esta no es la preocupación fundamental de los autores. Ellos plantean tres hipótesis, mutuamente excluyentes, referente a la interacción de la ayuda con las instituciones y políticas:

1. La ayuda tiene efecto positivo sobre el crecimiento con independencia de la calidad de las instituciones y políticas.
2. El efecto de la ayuda sobre el crecimiento está condicionado a las instituciones y políticas que afectan al crecimiento directamente
3. La ayuda no tiene efecto positivo en cualquier ambiente institucional.

Encuentran un gran apoyo para la hipótesis 2, particularmente cuando estiman el modelo (similar al de trabajos anteriores) usando técnicas de variables instrumentales. De hecho, la interacción instituciones-ayuda se hace más robusta que las instituciones por sí mismas. Por tanto, la conclusión es que hay más evidencia de que la ayuda estimula el crecimiento condicionado al ambiente institucional, que la hipótesis contraria de que la ayuda tiene el mismo efecto positivo en todos los ambientes institucionales. Además, según los autores, este punto de vista también tiene apoyo desde:

- La teoría: dado que las instituciones y las políticas afectan al crecimiento, es difícil diseñar un modelo de crecimiento coherente (a menos que se suponga que los mercados de capitales son perfectos), en el que el impacto de la ayuda no estuviera influenciado por las políticas e instituciones.
- Casos de estudio: el Plan Marshall es el paradigma, con un volumen significativo de finanzas inyectado en un ambiente sólido de instituciones e infraestructuras sociales.
- Los proyectos individuales: en varios sectores los proyectos tienen más posibilidades de éxito en países con un ambiente político e institucional proclive al crecimiento.

Otro trabajo que también está cercano a las recomendaciones estratégicas del Banco Mundial (1998) es el de Duerbarry, Gemmell y Greenaway (1998). El modelo utilizado es el siguiente (con datos de 68 países y para el período 1970-93):

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \alpha_i + \lambda_t + \beta'X_{it} + \gamma'Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

donde Y es el ratio de crecimiento del PIB; α_{it} la constante; α_i el efecto país, recogiendo los efectos de variables omitidas invariantes en el tiempo: inestabilidad política, gobiernos militares, condiciones climáticas...; λ_t el efecto temporal, invariante entre países: precios mundiales, tipo de interés...; X los recursos de capital (interno y externo); Z las variables de política, y ε_{it} el efecto neto de variables omitidas que varían tanto en el tiempo como entre países.

En los resultados de las regresiones, distinguimos las de tipo transversal y el panel de datos. En las primeras el modelo funciona bien, en líneas generales, explicando alrededor del 57% de la variación: favorecen el crecimiento un mayor superávit público, una inflación más estable y la liberalización financiera. El coeficiente de la ayuda es positivo y significativo al 10%, aunque los resultados generales indican que hay que tener cuidado a la hora de interpretar y comparar la eficiencia de la ayuda con otros recursos de capital. La inclusión de variables dummy para Latinoamérica y el África Subsahariana es apoyada por los datos: hay un menor crecimiento en ambos continentes. El único inconveniente está en el signo negativo de los flujos privados.

Con los datos de panel, las sospechas de los autores de que la contribución al crecimiento del capital privado exterior estaba siendo oscurecido en el modelo transversal eran correctas, y las ecuaciones que omiten los flujos privados son potencialmente subestimadas. Por otra parte, cuando se compara la eficiencia de los diferentes tipos de recursos para fomentar el crecimiento se concluye que el capital externo es el de mayor impacto, seguidos por la ayuda externa y el ahorro interno.

Comparando ambos tipos de regresiones, se sugiere que los estudios transversales sobreestiman el impacto positivo de la Ayuda sobre el crecimiento. Según el panel de datos, el aumento en un punto porcentual en la Ayuda/PIB aumenta el crecimiento en 0.1 por ciento por año. Este resultado parece ser estadísticamente robusto. Para América Latina y el África Subsahariana la

ayuda parecer ser más eficiente, provocando un aumento del 0.2 por ciento por año.

Los resultados también confirman que la ayuda exterior tiene un efecto beneficioso sobre el crecimiento de los países menos desarrollados, siempre que exista un ambiente político y macroeconómico estable. Además, se alude a una asignación óptima de ayuda en términos de efectos sobre el crecimiento entre el 40-45% del PIB.

Un tema relacionado con la condicionalidad política de la ayuda, es el de la capacidad que tiene esta para inducir la reforma política. En Dollar y Svensson (2000) se estudia dicha capacidad, mediante la estimación en dos etapas basada en datos procedentes de más de 200 préstamos concedidos por el Banco Mundial y destinados a apoyar programas de reforma específicos. Dos ideas básicas se desprenden de este trabajo: por un lado, que el éxito o el fracaso de la reforma depende de las fuerzas político-económicas internas y, la que consideramos más importante, el papel de los donantes es identificar reformadores no crearlos.

Los resultados de este trabajo no necesariamente implican que los donantes deberían estar fuera de los ambientes de alto riesgo. En estos ambientes, los beneficios de la reforma pueden ser particularmente altos y la mera existencia de la ayuda basada en la política podría incrementar la probabilidad de la reforma. Sin embargo, se insiste, al igual que otros estudios ya comentados, que los donantes no deberían esperar un gran impacto sobre la probabilidad del éxito de la reforma vía enfoques tradicionales, como añadir más condiciones o poner muchos recursos administrativos en la preparación o supervisión de la ayuda.

Estos últimos trabajos que hemos comentado, todos ellos situados en el entorno de las recomendaciones estratégicas del Banco Mundial, tienen cuatro ideas comunes:

- Los intereses políticos, estratégicos y económicos de los países donantes están excesivamente presentes en la actual asignación de la ayuda.
- Esto hace que dicha asignación sea ineficiente, con el consiguiente despilfarro de recursos.
- La ayuda no sirve para fomentar el crecimiento ni favorece a los pobres, salvo que se otorgue en un entorno político y macroeconómico adecuado.
- La implicación política más importante de lo anterior es que la ayuda debe dirigirse preferentemente hacia aquellos países que tengan un gran número de pobres y dispongan de buenas políticas.

Estos razonamientos han suscitado algunas críticas. Alonso (1999, 2003) las resume en los tres siguientes aspectos:

- ¿Qué se entiende por marco de políticas adecuadas? No es del todo claro la relación existente entre el crecimiento y cada una de las variables consideradas en el Índice inicial (Burnside y Dollar, 1997): inflación, déficit público y grado de apertura. Aunque esto se ha solventado en alguna medida en Collier y Dollar (1998), utilizando el CPIA del Banco Mundial, compuesto por 20 componentes, el debate sigue abierto.
- También se cuestiona la especificación de la ecuación estimada (se han omitido algunas variables claramente relacionadas con el crecimiento: la participación de la inversión en el PIB y la tasa de escolarización secundaria) y los procedimientos seguidos en la estimación (de corte transversal). Por otro lado, el signo significativamente positivo del término interactivo se podría interpretar en sentido contrario: la Ayuda puede fomentar la eficacia de las buenas políticas. Además, como veremos más adelante, algunos autores han utilizado los mismos datos, pero con modelos distintos y los resultados han cambiado sustancialmente.

- La recomendación de selectividad se considera poco realista y podría tener un alto coste político, económico y social en aquellos países en desarrollo que tienen problemas de gobernabilidad o de gestión económica.

Veamos algunos trabajos en línea con este tipo de críticas. Lensink y White (1999) hacen una duro examen del *Assessing Aid* (World Bank, 1998), especialmente en lo que para ellos son las tres conclusiones básicas del Informe: 1) la ayuda puede tener un efecto positivo sobre el crecimiento sólo si las políticas aplicadas son las correctas; 2) por lo tanto se obtendrá el mayor impacto concentrándola en países con un alto nivel de pobreza (estimado por la mortalidad infantil) y un buen entorno de políticas económicas, y 3) el carácter fungible de la ayuda. Nos centraremos ahora en los dos primeros, dejando el tercero pendiente.

En lo que se refiere al primer argumento, Lensink y White critican tres aspectos. En primer lugar, la interpretación de los coeficientes de regresión. El modelo tiene la siguiente forma:

$$g = \beta_1 + \beta_2 A + \beta_3 P + \beta_4 AP + \beta_5 X + e$$

donde g es el crecimiento del PIB; A el nivel de ayuda recibida; P el índice de políticas (Burnside y Dollar, 1997) y X el resto de variables que influyen en el crecimiento. Este modelo puede reescribirse como sigue:

$$g = \beta_1 + (\beta_2 + \beta_4 P) A + \beta_3 P + \beta_5 X + e$$

El resultado principal, ya comentado, es que β_2 no es significativo, mientras que β_4 es significativamente positivo, lo cual es interpretado en el sentido que ya hemos visto: la ayuda puede afectar al crecimiento, pero solamente si el ambiente político es el adecuado. Pero otra propuesta para reescribir el modelo es:

$$g = \beta_1 + \beta_2 A + (\beta_3 + \beta_4 A) P + \beta_5 X + e$$

lo que daría lugar a una interpretación alternativa: las políticas funcionan mejor cuando se reciben flujos de ayuda. Los resultados no nos permiten discriminar entre estas dos interpretaciones, pero, según los autores, sí que hay razones fundadas para pensar que los flujos de ayuda pueden contribuir a la eficacia de las reformas.

En segundo lugar, la propia especificación del modelo. Las regresiones del crecimiento pueden sufrir de un sesgo de variable omitida, lo que implica que el modelo produce estimadores inconsistentes. En las regresiones estimadas en el *Assessing Aid* se omiten algunas variables que se ha demostrado que son importantes para el crecimiento como, por ejemplo, la participación de la inversión en el PIB y la tasa de escolarización. Por otra parte, también se presupone la constancia en la productividad de la ayuda, pero parece obvio que la misma variará no sólo entre países, sino a lo largo del tiempo en un mismo país, aunque sólo sea por el simple hecho de las variadas formas que la misma puede adoptar.

Por otra parte, también se afirma que los resultados de Burnside y Dollar son muy sensibles a la muestra utilizada, ya que varían considerablemente cuando son excluidos los países de renta media. Además, y quizás esta es la crítica de mayor relevancia, los resultados están basados en un modelo uniecuacional y, dada la interacción entre la ayuda y las restantes variables que afectan al crecimiento, los mismos deben considerarse con cautela, considerándose la posibilidad de estimar modelos estructurales más completos.

En tercer lugar, el contenido del Índice de políticas. Existen diferentes tipos de medida de apertura comercial y la utilización de una de ellas es completamente arbitraria. Además, Sala-i-Martín (1997) afirma que ninguna de ellas tiene un efecto significativo sobre el crecimiento. Por otra parte, el tratamiento de la inflación y el déficit presupuestario es muy simple, sin tener en cuenta la complicada relación de estas variables con el crecimiento. En cuanto a la calidad institucional, también existen diferentes indicadores y es un terreno en el que es necesaria más investigación.

En cuanto al segundo argumento, Lensink y White critican que en el Informe se considere que la única vía para reducir la pobreza (mortalidad infantil) sea el crecimiento, sin tener en cuenta otros caminos como, por ejemplo, la ayuda sanitaria a las madres y sus hijos. Tampoco analiza el vínculo entre la ayuda y la distribución del ingreso, la primera puede mejorar o empeorar la segunda, por lo que puede influir de esta manera en el nivel de pobreza.

En un trabajo posterior, estos mismos autores (Lensink y White, 2000) se centran en analizar la propuesta de reasignación eficiente de la ayuda para combatir la pobreza, insistiendo en las mismas ideas. Según ellos, el análisis del Banco Mundial se basa en algunas premisas que son cuestionables:

- El crecimiento reduce la pobreza, pero no es la única vía a través de la cual la ayuda puede reducir la pobreza, ni tampoco es la única a la que debería darse necesariamente prioridad. La lucha contra la pobreza debe llevarse a cabo en dos frentes: a través del crecimiento y a través del ataque directo para la mejora en la provisión de servicios y del incremento en los activos de los pobres (véase, por ejemplo, Sen, 2000).
- El uso de un índice de políticas es bastante complicado, puesto que no está claro qué es lo que se incluye en dicho índice, lo que se deja fuera, y cómo se combina todo ello. Es altamente discutible que la ayuda solamente sea eficaz en países con buenas políticas económicas. El efecto de la interacción entre la ayuda y las buenas políticas está lejos de ser robusto. La ayuda, al igual que las buenas políticas, tienen un efecto positivo sobre el crecimiento, mientras que la interacción entre ambas requiere más investigación previa antes de que se pueda llegar a conclusiones definitivas.
- Según el Banco Mundial el ratio ayuda/PIB empieza a tener rendimientos decrecientes a partir del 50%. En otros modelos, con diferentes especificaciones, el punto de inflexión se sitúa a niveles inferiores (Duerbarry, Gemmell y Greenaway, 1998). Por lo tanto, aunque de hecho hay fuertes evidencias de rendimientos decrecientes

de la ayuda, el punto de inflexión es bastante alto (aunque algunos países reciben ayuda en estos niveles).

Hansen y Tarp (2000) también se sitúan en el lado crítico, en contra de las tesis del Banco Mundial. Consideran que el resultado de Burnside y Dollar de que hay una interacción significativa entre ayuda y política es delicado. La relación positiva entre la ayuda y el crecimiento es un resultado robusto en las tres generaciones de trabajo consideradas. Sin embargo, hay unos pocos trabajos que defienden una relación negativa (o inexistente), pero que han dominado el debate. Para ellos, la paradoja micro-macro no existe (véase Mosley, 1986): los estudios microeconómicos que indican una relación beneficiosa de la ayuda son consistentes con la evidencia macroeconómica. La aparente solución de Burnside y Dollar es atractiva (en línea con el consenso de Washington), pero muy sensible a los datos y a la especificación del modelo. Por ejemplo, la significación del crucial término interactivo ayuda-política depende de cinco observaciones, el 2% de la muestra.

En un trabajo posterior, Hansen y Tarp (2001) tratan de evaluar, en un mismo modelo, la significación estadística de la sinergia entre ayuda y política y los rendimientos decrecientes de la ayuda. Parten del modelo de Burnside y Dollar (1997), dado que es el más conocido, añadiendo la ayuda al cuadrado y la política al cuadrado. Además, resaltan el carácter endógeno de la variable ayuda: si esta depende del nivel de ingreso no puede ser exógena con respecto al crecimiento como tradicionalmente se supone.

Los autores realizaron regresiones por dos métodos (Método de los Momentos y Mínimos Cuadrados Ordinarios) y para dos muestras (56 y 45 países, respectivamente). La principal conclusión a la que llegan es que la eficiencia de la ayuda es muy sensible a la técnica de estimación elegida y, por tanto, a los supuestos subyacentes.

Por otro lado, analizan si la ayuda trabaja a través de la inversión, para lo cual es necesario demostrar que (i) la inversión impacta sobre el crecimiento, y (ii) la ayuda impacta sobre la inversión. Para estudiar todo esto los autores incluyen

como variables explicativas la inversión bruta, la inversión directa extranjera y una medida del capital humano. Realizaron diversas regresiones con diferentes métodos (Métodos de los Momentos, Mínimos Cuadrados Ordinarios y Mínimos Cuadrados con Efectos Fijos), para dos muestras (56 y 45 países) y con dos variables dependientes (el ratio de crecimiento del PIB per cápita y la proporción de la Inversión Bruta en el PIB) creando un sistema simultáneo.

La principal conclusión es que la ayuda es en general efectiva para fomentar el crecimiento. También afirman que hay efectos entre la ayuda y la política. Estos efectos trabajan a través de la inversión y son más complejos que la interacción ayuda-política de Burnside y Dollar. En cualquier caso, la ayuda incrementa el ratio de crecimiento y esto no está condicionado a la calidad del entorno político, por lo que consideran que es prematuro confiar en los índices de políticas como criterio para la asignación de la ayuda.

Otro trabajo en esta línea es el de Beynon (2001). Además de las críticas metodológicas y econométricas a las propuestas del Banco Mundial, similares a las de Hansen y Tarp (2001), Beynon hace las siguientes sugerencias:

- La cuestión de si la eficiencia de la ayuda es independiente de la política permanece discutida, pero hay un mayor acuerdo en que el impacto de la ayuda es mayor en ambientes políticos favorables.
- La evidencia de que la ayuda es fungible es actualmente muy débil: varios resultados de análisis transversales sugieren que la fungibilidad ni es inherente ni inevitable.
- El propio modelo del Banco Mundial revela que una reasignación de la ayuda en base al criterio de pobreza tendría un mayor impacto que una reasignación en base al criterio político.
- El crecimiento ni es la única vía para reducir la pobreza, ni es el único beneficiario de la ayuda. La inversión en capital humano puede tener un impacto más directo sobre la pobreza (en la línea de las críticas de Lensik y White).

- El modelo del Banco Mundial sería inapropiado si el objetivo es reducir la pobreza en todos los países simultáneamente (y no conseguir un único objetivo global).

Otro estudio que critica las tesis de Burnside y Dollar (2000) es el de Dalgaard y Hansen (2001), que utilizan los mismos datos que el trabajo original. Para ello llevan a cabo una serie de regresiones en la que la variable dependiente es el ratio de crecimiento del PIB real per cápita. Los datos proceden de períodos de cuatro años, comenzando en 1970-73 y finalizando en 1990-93. Las variables exógenas son las siguientes:

- El PIB inicial, con un signo esperado negativo debido al efecto convergencia.
- La fraccionalidad étnica, los asesinatos y el producto de los dos, que tratan de capturar la inestabilidad política. Signo esperado: negativo.
- La calidad institucional y M2/PIB. Tratan de medir la calidad de las instituciones y de los mercados financieros.
- El índice de políticas, idéntico al de Burnside y Dollar, es decir, cubre aspectos fiscales, monetarios y de política comercial. Signo esperado: positivo.
- La Ayuda/PIB (en la forma Ayuda Efectiva al Desarrollo, AED, véase Chang et al, 1999).
- El término interactivo entre ayuda y políticas.

El principal resultado de las regresiones es que el descubrimiento de un impacto más positivo de la ayuda sobre el crecimiento en ambiente de buena política no es un resultado robusto, depende crucialmente de la inclusión, o no, de unas cuantas observaciones. Las políticas correctas, aunque puedan beneficiar al crecimiento, al mismo tiempo pueden reducir el impacto marginal de la ayuda sobre el crecimiento (en este caso, la ayuda y las buenas políticas son sustitutivos). Obviamente, se puede considerar el caso contrario. Es decir, la relación entre ayuda y política en el proceso de crecimiento es ambigua.

Esta debilidad puede ser debida a una infraespecificación del modelo. Los autores también defienden el carácter endógeno de la ayuda y basándose en sus resultado, concluyen que es prematuro aplicar normas políticas selectivas en la asignación de la ayuda, como las defendidas en el capítulo uno del *Assessing Aid*.

Resultados contrarios también a las tesis del Banco Mundial, son los de Lensink y White (2001). En este trabajo se trata de demostrar la existencia de rendimientos negativos de la ayuda (un tema que comentaremos más adelante). La demostración empírica se limita al objetivo del crecimiento, usando como variable dependiente el crecimiento del PIB real per cápita. El panel básico está compuesto por 138 países y cuatro períodos, tres de cinco años (1975-79, 1980-84 y 1985-89) y uno de tres (1990-92). Algunas de las variables independientes más relevantes son las siguientes (añadimos el signo esperado entre paréntesis): el nivel inicial del ingreso per cápita (negativo), el ratio de escolarización secundaria (positivo), el ratio deuda/PIB y algunas variables dummy regionales: África Subsahariana y América Latina (negativo) y Asia (positivo).

Los resultados confirman la significación de todas estas variables para el crecimiento económico. Pero lo más importante es que el coeficiente de la ayuda es significativo y tiene el signo positivo esperado. Además, la interacción entre política y ayuda nunca es significativa (en contra de las conclusiones del *Assessing Aid*).

Otro trabajo crítico con la tesis del Banco Mundial es el de Escribano (2001). Para él la selectividad propugnada por el Banco Mundial es un asunto polémico, por suponer una nueva condicionalidad previa política, no técnica.

El tránsito desde la condicionalidad a la selectividad, que implica las tesis del Banco Mundial, ha sido replicado por Mosley (2003) proponiendo una tercera vía: lo que él llama la “nueva condicionalidad” y que tiene los siguientes rasgos fundamentales:

- La existencia de múltiples niveles de compromiso o retirada, más que una simple decisión afirmativa o negativa sobre si se da o no ayuda.
- Considera como alternativas a la tradicional aportación gobierno-gobierno a las ONGs y al sector privado.
- Aprovecha los canales sociales y políticos (prevención de conflictos, promoción de la democracia y la equidad social, lucha contra la corrupción), además de los estrictamente económicos.

Según Mosley, la mayor parte de los intentos de reducir la pobreza a través de la acción pública en los países en desarrollo ha recurrido al gasto público, más que a los impuestos, como instrumento de intervención. En concreto, el autor demuestra que hay correlación positiva entre la reducción de pobreza y los gastos en educación y servicios sociales; y correlación negativa entre reducción de pobreza y gastos militares.

A partir de estos resultados, Mosley construyó un índice de gasto a favor de los pobres:

$$\text{IGFP} = (E + S + A + \text{Salud Primaria} - M) / \text{Gasto Público}$$

donde E es el gasto en educación, S el gasto en servicios sociales, A el gasto en agricultura y M el gasto militar. Luego realiza una serie de regresiones de la ayuda (y otras variables) sobre la pobreza (medida por la mortalidad infantil). La conclusión principal es que la ayuda no está correlacionada con la reducción de la pobreza, pero en aquellos países con un alto IGFP está negativamente correlacionada con el cambio en la pobreza. Es decir, la ayuda es eficaz en reducir la pobreza solamente en aquellos países con un gasto público seriamente favorable a los pobres, sea porque los beneficios de esos gastos son consumidos preferentemente por los pobres (educación y servicios sociales), sea porque se apoyan actividades que son intensivas en trabajo (agricultura) de las cuales depende buena parte de la gente más pobre.

Posteriormente diseña un juego de simulación para considerar las tres alternativas que tienen los donantes:

- Selectividad: acoge los resultados de la estimación de Collier y Dollar (1999).
- Vieja condicionalidad: los países con malas políticas no reciben nada y los países con buenas políticas reciben la cuota que en realidad se les asignó, más una cuota derivada de dividir el dinero que previamente recibían los países con malas políticas.
- Nueva condicionalidad: la definición de los países con malas políticas es más restrictiva, pero en la mayor parte de los casos no implica el corte de la ayuda, sino simplemente el descenso en los niveles de desembolsos.

La conclusión fue que la nueva condicionalidad (e incluso la vieja) se comporta mejor que la selectividad. Dos hechos pueden explicarlo:

- Todavía sigue existiendo un espacio significativo para la condicionalidad en la mayoría de los países de bajos ingresos.
- En el ámbito de la reducción de la pobreza sigue existiendo espacio para que se actúe no sólo en los países de baja renta, sino también en los de renta media (ignorados por el análisis de Collier y Dollar, 1999).

La conclusión política más importante que Mosley obtiene de todo lo anterior es que la ayuda sí puede reducir la pobreza, aunque no sea el único instrumento que tienen los donantes para ello. Esto se puede hacer mediante la reasignación del gasto público, y de hecho ya se está haciendo, pero él propone llevarla a cabo mediante una “nueva condicionalidad”, que aprovecha la relación existente entre composición del gasto público y reducción de la pobreza. No obstante, reconoce que esta relación se debe seguir investigando, antes de aventurarnos en una reestructuración del gasto público más orientado hacia el alivio de la pobreza.

Un tratamiento diferente de la condicionalidad de la ayuda es el de Mosley y Hudson (1996). En dicho trabajo se examina la relación donante-receptor como un juego no cooperativo en el que cada una de las partes intenta obtener las mayores ventajas posibles. La función de utilidad que el país receptor pretende maximizar tiene la siguiente forma:

$$U(j) = f(t, X) ; f'(t) < 0 ; f'(X) > 0$$

donde t representa el nivel de severidad de las condiciones impuestas por el donante, y X el valor de la ayuda contratada. Es decir, el receptor trata de conseguir la mayor cantidad de ayuda posible en las condiciones más favorables. Por su parte, el país donante tiene la siguiente función de utilidad:

$$U(i) = g(tp, X) ; g'(t) > 0 ; g'(p) > 0 ; g'(X) > 0$$

donde p es el grado de cumplimiento por parte del receptor de las condiciones impuestas por el donante. Por tanto, el donante también persigue conceder la mayor cantidad de ayuda posible (es conveniente gastar la totalidad del presupuesto de ayuda aprobado), pero maximizando sus niveles de dureza y cumplimiento.

La principal conclusión del análisis de Mosley y Hudson (que incluye también un apartado de pruebas empíricas), es que la habilidad del donante para controlar el denominado riesgo moral (que consiste en la posibilidad de evadir la condicionalidad por parte del receptor, usando la ayuda para reemplazar parte de la inversión interna o los necesarios esfuerzos de ajuste), es reducida si el receptor está altamente endeudado con él; y es grande si sus políticas recomendadas son creíbles.

Otra crítica que podemos hacer a las propuestas del Banco Mundial es el excesivo peso que pone sobre los países receptores. Prácticamente casi todas las responsabilidades y recomendaciones van dirigidas hacia ellos, sin tener en cuenta que las ineficacias en la ayuda también pueden originarse por el lado de

los donantes. Por ejemplo, la incertidumbre en los flujos concedidos es posible que genere ineficacias. Esta es la tesis de Lensink y Morrisey (1999).

Según estos autores la permanencia en la entrada de recursos (es decir, el grado en el que puede ser anticipada), influye en la probabilidad de que los mismos sean usados para la inversión y, por tanto, para contribuir al crecimiento. Aunque la ayuda parece tener un efecto adicional al que se produce a través de la inversión, de ahí que la utilicen como variable explicativa en los modelos estimados. Por otra parte, la ayuda puede ser una parte importante de los ingresos del gobierno receptor y su inestabilidad puede tener implicaciones importantes en la planificación fiscal de dicho gobierno. Estos autores estimaron las siguientes ecuaciones:

$$\text{PCGROWTH} = \alpha_1 + \alpha_2\text{GDPPC} + \alpha_3\text{SECR} + \alpha_4\text{AID} + \mu$$

$$\text{PCGROWTH} = \alpha_5 + \alpha_6\text{GDPPC} + \alpha_7\text{SECR} + \alpha_8\text{INVEST} + \alpha_9\text{AID} + \mu$$

donde PCGROWTH es el ratio de crecimiento del PIB per cápita; GDPPC el nivel inicial del PIB per cápita (trata de recoger el efecto de convergencia y su signo esperado es negativo); SECR es el ratio inicial de matriculación en enseñanza secundaria (como una aproximación al stock inicial de desarrollo humano, el signo esperado es positivo); AID es el nivel de Ayuda como porcentaje del PIB; INVEST es el nivel de inversión, y μ es el término error.

Los resultados con respecto a la Ayuda son decepcionantes, en el sentido de que esta variable es claramente no significativa en todas las regresiones (realizaron cuatro tipos de modelos con una muestra de 75 países, y para el subgrupo de países africanos, 36 países, ambas con y sin la variable inversión). El período estudiado abarca los años 1970-95. Se podría concluir que el modelo no es completo o que no está especificado apropiadamente. Pero los autores aportan otras explicaciones alternativas:

- La incertidumbre en los flujos de ayuda actúa como una restricción de la inversión, por lo tanto mina la eficacia de la ayuda.
- La incertidumbre en la ayuda perjudica la planificación fiscal, y esto restringe la eficacia de la misma.
- En el caso de la ayuda de emergencia, la incertidumbre recoge los shocks de la economía.

Para comprobar estas hipótesis, los autores introdujeron dos medidas de incertidumbre y una de inestabilidad de los flujos de ayuda. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- Los coeficientes de incertidumbre son en todos los casos significativos y con signos esperados negativos. Además, la variable ayuda se convierte en significativa y positiva. Una posible interpretación de esto es que la incertidumbre de los flujos de ayuda tiene una asociación negativa con el crecimiento pero, una vez controlada la misma, la ayuda tiene un impacto positivo sobre el crecimiento.
- El impacto positivo de la ayuda es independiente de la inclusión, o no, de la variable inversión, pero la introducción de esta reduce el tamaño (y la significación) del coeficiente de la ayuda. Esto sugiere que la ayuda tiene un impacto positivo sobre el crecimiento a través de la inversión, pero también un impacto adicional.
- La variable de inestabilidad es insignificante y no tiene efecto sobre los resultados. Es decir, es la incertidumbre (la desviación de los flujos esperados) la que es importante, más que la inestabilidad por se.
- En el caso de los países africanos, y para los modelos sin inversión, la ayuda resulta significativa si la incertidumbre es incluida. Cuando incorporamos la inversión la ayuda pierde la significación, aunque la incertidumbre permanece negativa y significativa. Una posible interpretación es que, en los países africanos, la ayuda no tiene un efecto directo sobre el crecimiento; cualquier efecto de la ayuda sobre el crecimiento es a través de la inversión.

Los resultados apoyan el argumento de que el impacto de la ayuda sobre el crecimiento, o al menos una gran parte del mismo, es a través del impacto sobre la inversión. Consecuentemente, no es sorprendente que cuando la inversión es incluida la significación de la ayuda se reduce (pero no se anula). Parece, sin embargo, que la ayuda tiene un impacto sobre el crecimiento adicional al que se efectúa a través de la inversión. Sin embargo, este efecto adicional no existe para los países africanos.

Otros autores han intentado demostrar la presencia de los intereses estratégicos y políticos de los donantes en la concesión de la ayuda. Por ejemplo, Wang (1999) investiga la importancia del sentido de las votaciones en las NN.UU. en la asignación de la ayuda bilateral estadounidense. Este autor aplica un análisis de regresión a un conjunto de datos de 65 países subdesarrollados para el período 1984-93.

En concreto, en el modelo estimado se hace depender el ratio de coincidencia en las votaciones de las NN.UU. (sólo en aquellos asuntos de importancia para EE.UU.) de la proporción de ayuda estadounidense recibida, el porcentaje de ayuda multilateral recibida, el grado de democracia del país receptor, el tamaño de su ejército (per cápita) y del PNB per cápita.

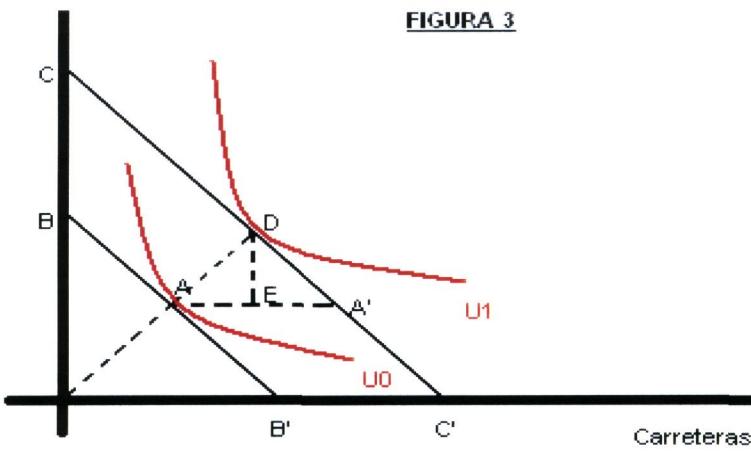
Los resultados demuestran que el gobierno de los EE.UU. ha utilizado con éxito los programas de ayuda para que los países receptores adopten una actitud dócil en las NN.UU. Sin embargo, este comportamiento sumiso responde más a los cambios que en la cantidad de la ayuda hace EE.UU., que a los niveles de ayuda ya recibidos.

Como hemos visto, la importancia del entorno político para la eficacia de la ayuda es un de los temas claves de esta última etapa. Sin embargo, algunos autores han trabajado a la inversa: se han dedicado a estudiar cómo afecta la ayuda a la política, más concretamente, a la política fiscal. Es decir, el impacto fiscal de la ayuda en los países receptores. McGuillivray y Morrissey (2001) dividen este campo en dos grupos: por un lado, están los estudios sobre cómo

los países receptores asignan la ayuda entre las diferentes categorías de gasto (agricultura, sanidad, educación, transporte, ...), es decir, los que tratan el ya comentado problema de la fungibilidad de la ayuda. Por otro lado, están los que analizan la relación existente entre la ayuda y el comportamiento agregado del consumo e inversión pública, los impuestos y otros ingresos y el endeudamiento interno, es decir, los que analizan la respuesta fiscal a los flujos de ayuda. Veamos con más detenimiento ambos tipos de análisis.

II. 4. b. La fungibilidad de la ayuda. El tema de la fungibilidad de la ayuda ha sido tratado desde los primeros autores. Por ejemplo, Griffin (1970) hace una presentación muy sencilla del problema, considerando la posibilidad que tiene un país que recibe cierta cantidad de ayuda para consumirla en el período presente, o ahorrarla para períodos posteriores. Feyzioglu, et al (1998) hacen lo propio, pero distinguiendo entre fungibilidad total y parcial y considerando el desvío de la ayuda entre categorías de gasto y no entre períodos, algo que se ha generalizado en los trabajos más recientes. En el Informe ya comentado del Banco Mundial (1998) se hace un estudio más profundo, que es criticado en McGillivray y Morrissey (2000) con bastante severidad.

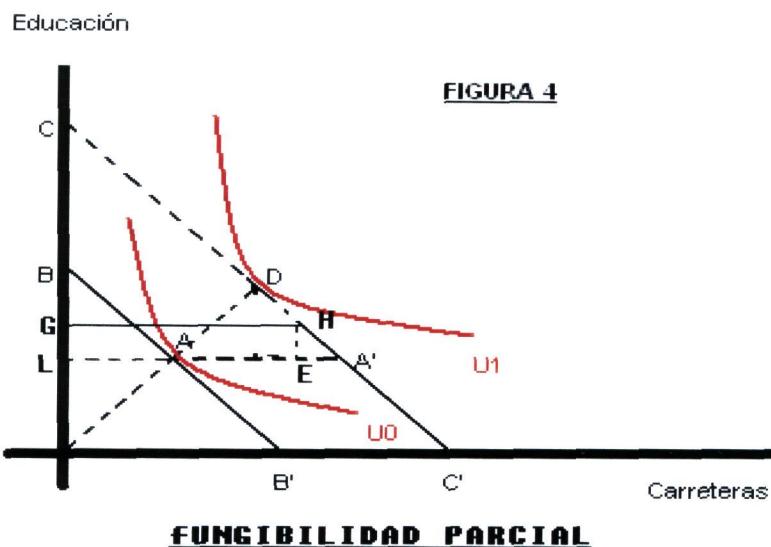
Supongamos que el gobierno de un país, que ya gasta una cierta cantidad de su presupuesto en la construcción y mantenimiento de carreteras y en educación, recibe ayuda para financiar la construcción de una nueva carretera. El punto inicial de equilibrio (previo a la recepción de la ayuda) viene representado por el punto A de la figura 3, en donde la línea presupuestaria BB' representa las posibilidades de gasto que tiene el gobierno cuando no ha recibido la ayuda. Cuando esta se recibe la restricción presupuestaria se desplaza hacia la derecha en la cuantía de la ayuda (la distancia AA'), manteniendo la misma pendiente, ya que, por simplicidad, estamos suponiendo que la ayuda no cambia los precios relativos de los bienes (Feyzioglu, et al, 1998).

FIGURA 3**Fungibilidad completa**

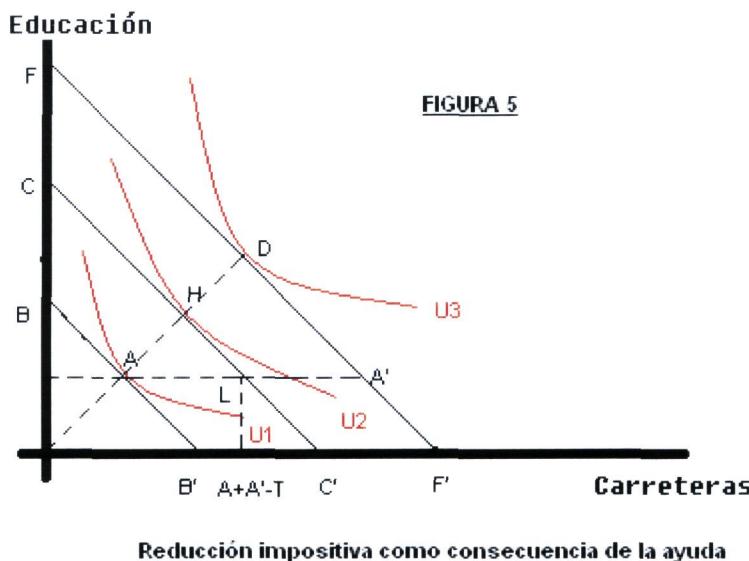
El nuevo equilibrio lo obtenemos en el punto D, donde el incremento en el gasto en carreteras es inferior a la cuantía de la ayuda. Aunque las curvas de indiferencia dibujadas representan preferencias homotéticas, estas no son necesarias, aunque si suficientes, para la existencia al menos de la fungibilidad parcial (Pack y Pack, 1993). Sin embargo, el caso representado en la figura es de la fungibilidad completa, en el que la ayuda es completamente fungible, es decir, el gobierno desvía del sector al que va inicialmente dirigida la ayuda la cantidad que estima conveniente (en este caso, la distancia EA').

El caso representado en la figura 4 es el de la fungibilidad parcial. Ahora el país donante trata de ligar la ayuda a un proyecto específico. Esto convierte en horizontal al tramo GH de la recta de balance y a H en el nuevo punto de equilibrio. En este punto el bienestar es inferior al conseguido en D, cuando la fungibilidad era total, pero la cantidad de ayuda desviada (distancia EA') se ha reducido. Cabe la posibilidad de que la horizontalidad de la restricción presupuestaria tenga lugar para un nivel L de educación, en este caso el nivel de fungibilidad sería nulo. También cabe la posibilidad de que la curva de indiferencia U_1 se haga más vertical, indicando una mayor predisposición del gobierno receptor al gasto en carreteras, abandonándose por tanto el supuesto de preferencias homotéticas. Incluso se podría dar el caso de que la tangencia entre U_1 y la recta CC' se diera en el punto A', y de nuevo desaparecería la

fungibilidad pero, esta vez, sin necesidad de ningún tipo de control por parte del país donante. Es decir, el país donante puede convencer al gobierno receptor de la pertinencia del proyecto subvencionado.



Un caso no contemplado en el *Assessing Aid*, y criticado por ello en McGuillivray y Morrissey (2000), es el de la reducción del esfuerzo impositivo como consecuencia de la recepción de la ayuda. Esto haría que la recta de balance se desplazara hacia la izquierda en la cuantía del impuesto (T), como consecuencia de una disminución en ambos tipos de gasto. Como resultado final, dicha recta se desplazaría hacia la derecha en la cuantía $A'-T$ (véase la figura 5, en la que se está suponiendo la fungibilidad total). En esta ocasión, el gobierno donante no puede hacer desaparecer la fungibilidad, en el mejor de los casos la reduciría a la distancia LA' . Según McGuillivray y Morrissey, el hecho de que en el Informe del Banco Mundial se obviara este tema no es más que el reflejo de una omisión de carácter algo más general: los estudios sobre la respuesta fiscal ante la recepción de la ayuda, es decir, el segundo tipo de estudio comentado anteriormente. La ayuda no sólo afecta al nivel y composición del gasto del gobierno receptor, también deberá tener algún tipo de efecto por el lado de los impuestos y, más concretamente, en el esfuerzo impositivo.

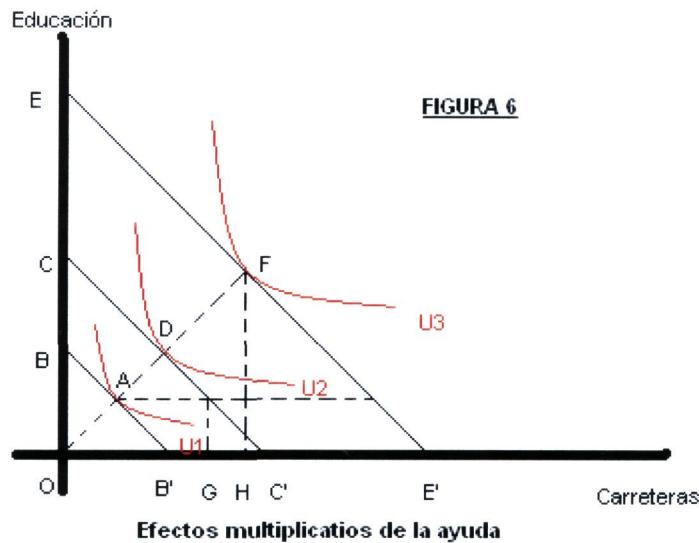


Otra posibilidad, también obviada en el *Assessing Aid* y recordada por McGillivray y Morrissey, es el de los posibles efectos multiplicativos de la ayuda. Esta se puede considerar como un incremento en el gasto público, lo que puede provocar, a través de un aumento en la demanda agregada, un crecimiento en el ingreso nacional. Esto generaría mayores ingresos impositivos y, si una porción de ellos se destinan a los sectores de educación y carreteras, la recta de balance se desplazaría de nuevo hacia la derecha. Este caso está representado en la figura 6. Según esta, el incremento final en el gasto en carreteras es incluso superior a la cuantía de la ayuda ($OH > OG$). Es decir, que si el efecto multiplicativo es suficientemente grande y positivo la fungibilidad dejaría de ser un problema (McGillivray y Morrissey, 2000).

Estos autores, dentro de los trabajos sobre la fungibilidad de la ayuda, distinguen dos grupos:

- Los que plantean un problema de maximización de una función de utilidad social. Por ejemplo Khilji y Zampelli (1990) consideran la cuestión para un país receptor de una subvención dirigida a la producción de un determinado bien público (Q_i). El gobierno de dicho país puede convertir en fungible una fracción no conocida de la donación (ϕ_i) y el precio relativo del producto, una vez recibida la misma, es el siguiente:

$$P_i = (E_i + \phi_i G_i) / (E_i + G_i) = 1 + (\phi_i - 1) \cdot G_i / (E_i + G_i)$$



donde E_i es la cantidad de recursos propios gastados en Q_i , y G_i es la cuantía de la subvención recibida. Cuando $0 < \phi_i < 1$, la donación afectará al gasto del país receptor a través de su impacto sobre el precio de Q y a través de su impacto sobre el ingreso total.

Los autores aplican el modelo a la ayuda estadounidense hacia Pakistán, durante el período 1960-86, y concluyen que la misma, tanto la militar como la no militar, es completamente fungible. En concreto, de cada dólar recibido, 0.26 aumenta el gasto público (0.08 el gasto militar y 0.16 el no militar) y el 0.74 restante aumenta el consumo privado.

Estos resultados hacen pensar a estos autores que la fungibilidad puede ser un factor importante en la ineficiencia de los programas de ayuda y que una parte de la solución implica un rediseño de los mismos de manera que el uso de los fondos concedidos pueda ser completamente controlado.

Feyzioglu et al (1998) tienen un planteamiento muy similar. Su trabajo se centra en la relación entre la ayuda y los componentes del gasto público: gasto corriente y de capital, así como los gastos en educación, sanidad,

infraestructuras y defensa. También se analiza el impacto de la ayuda exterior sobre algunos indicadores de desarrollo humano. Sus resultados más relevantes fueron los siguientes:

- Los créditos concesionales tienen un mayor impacto sobre el gasto público que la AOD.
- Existe fungibilidad a nivel agregado (muestra de 38 países). Sin embargo, el alivio impositivo asociado (figura 5 ya comentada) no tiene que ser necesariamente malo, ya que en la mayoría de los países en desarrollo los costes distorsionadores de los impuestos son muy altos.
- Para una muestra más pequeña (14 países) no hay evidencia de fungibilidad a nivel agregado.
- Tres cuartas partes de la AOD se dirige al gasto corriente y el cuarto restante a gasto de capital.
- La relación entre ayuda exterior e inversión pública es también positiva y significativa.
- También existe una relación positiva y significativa entre la ayuda y la inversión total.
- Los créditos al transporte y comunicación son no fungibles, a la agricultura y a la energía sí son fungibles; sin poder decir nada sobre los créditos a la educación y a la sanidad .
- No hay evidencia de que la ayuda se esté utilizando para fines militares.
- No existe un impacto positivo de la ayuda global, ni de la AOD, sobre la mortalidad infantil, pero los créditos concesionarios sí tienen dicho impacto.

b) Los que adoptan un enfoque más ad hoc, sin una estructura teórica explícita. Por ejemplo Pack y Pack (1993) estiman un modelo constituido por las siguientes funciones:

$$D_{i,t} = f(GDP_t, FA_{i,t}, OFA_{i,t}, DUM)$$

$$FI_t = f(GDP_t, FAT_t, DUM)$$

$$C_t = f(GDP_t, FAT_t, DUM)$$

$$R_t = f(GDP_t, FAT_t, TIME)$$

donde las variables dependientes son D_i , cinco categorías de gasto de desarrollo; FI , la inversión financiera e indirecta (que incluye las transferencias a las empresas estatales); C , el gasto corriente total y R , los ingresos propios totales. Las variables explicativas son GDP , el PIB a precios constantes; FA_i la ayuda exterior destinada a la categoría de gasto “ i ”; OFA_i es la ayuda exterior destinada a otras categorías de gasto; FAT es la ayuda exterior total y DUM es una variable dummy que captura el incremento y la reestructuración del gasto público después de 1977.

El modelo se aplicó a la ayuda recibida por la República Dominicana durante el período 1968-86 y se constata la existencia de la desviación de la ayuda desde sus propósitos iniciales. Por ejemplo, los ministerios de la Presidencia y Finanzas reciben 39 centavos de cada dólar de ayuda, sin embargo sólo se incrementa en 12 centavos sus gastos de desarrollo.

Para estos autores, la existencia de la fungibilidad en la ayuda puede explicar el resultado en los análisis transversales de que la ayuda contribuye poco al crecimiento del PNB. No obstante, también recomiendan no generalizar a otros países el análisis de la República Dominicana, ya que ellos mismos obtuvieron resultados completamente diferentes para Indonesia. En cualquier caso, la lección para los donantes de ayuda puede ser que la fungibilidad tiene menos posibilidad de existir cuanto mayor sea la presencia de la ayuda y mayor sea la responsabilidad fiscal del gobierno receptor.

La valoración que hacen McGuillivray y Morrisey (2000, 2001) de los trabajos sobre la fungibilidad es bastante crítica. Los resultados son variados. La ayuda es usada de una manera fungible, aunque no se puede hacer un comentario general sobre la extensión de la misma. Ellos no están de acuerdo en la excesiva responsabilidad que se le da a la fungibilidad en la ineficiencia de la ayuda (Banco Mundial, 1998). Esta debe producirse tanto por la baja

productividad de las inversiones financiadas como por la desviación de la ayuda de sus objetivos iniciales.

Para McGuillivray y Morrissey este tipo de estudios tiene serias limitaciones. Por ejemplo, es necesario conocer cuánta ayuda se asigna a cada una de las rúbricas consideradas, algo que en ocasiones no es fácil de determinar. Pero la principal limitación, como ya hemos visto, es el tratamiento residual de los impuestos (y otros ingresos ajenos a la ayuda), no permitiendo explícitamente el hecho de que la ayuda pueda influir sobre los ingresos del gobierno (y por tanto sobre el endeudamiento). Por otra parte, es evidente la existencia de la fungibilidad en la ayuda, pero ello no tiene por qué responder a intenciones malévolas de los países receptores. Es decir, no hay nada inherentemente malo o inapropiado en la fungibilidad. Simplemente indica que no hay acuerdo entre los donantes y receptores sobre la asignación de los gastos. En general, las preferencias sobre la asignación de la ayuda y la política difieren entre donantes y receptores, y no podemos presuponer que alguna de las partes esté completamente en lo correcto.

Si los donantes aprueban la asignación inicial y planeada del gasto, pueden subvencionar sin restricción alguna sobre su uso. Pero si los donantes no la aprueban, tienen dos opciones:

- Fomentar el diálogo para alterar las preferencias de los receptores (las curvas de indiferencias se hacen más verticales en el ejemplo gráfico visto anteriormente), por lo que la fungibilidad deja de ser un problema. Esta parece ser la mejor elección y la que, en cierta medida, es alentada desde el *Assessing Aid*.
- Intentar restringir el uso de la ayuda, considerada una mala idea en el *Assessing Aid*.

Asimismo la idea, definida implícitamente en el *Assessing Aid*, de que se debería conceder más ayuda a los países que ya están haciendo lo que los donantes quieren, es también criticada por McGuillivray y Morrissey (2000), encontrándola insatisfactoria en cuatro aspectos:

- Los donantes no siempre conocen lo que es correcto.
- Los donantes no están completamente de acuerdo sobre lo que es correcto.
- Incluso cuando los donantes están en desacuerdo, habrá grupos de gentes que se debería de ayudar.
- Los donantes no están libre de responsabilidad sobre la situación actual.

Existen otros autores que tampoco comparten las implicaciones políticas que se derivan de la idea de fungibilidad defendida en el *Assessing Aid*. Por ejemplo, Escribano (2001) afirma que no está claro que la ayuda sea totalmente fungible y, en el caso de que lo fuera, supone cambiar la forma de ayuda y no su cantidad. Lensink y White (1999) creen que el fenómeno de la fungibilidad, que indudablemente existe, está sobreestimado y su grado variará a lo largo del tiempo y del espacio. Pero ellos no desean cuestionar el punto de vista de que es conveniente que los donantes aporten preferencias de gasto a los gobiernos receptores, ya que parece claro que facilita el éxito de la ayuda.

II. 4. c. La influencia de la ayuda sobre el comportamiento fiscal. Lo relevante no es la fungibilidad per se, sino cómo la ayuda afecta al comportamiento fiscal y cómo los planes de gasto son diseñados (McGuillivray y Morrissey, 2001). Es decir, lo relevante es la dirección política/gasto en la que se mueven los países receptores y si la ayuda puede tener alguna influencia sobre ella. Esto último es el principal objeto de análisis de los estudios de comportamiento fiscal. La mayoría de estos parte del modelo de comportamiento fiscal de Heller (1975). Uno de los más destacados de este tipo de trabajos es el ya comentado de Mosley et al. (1987). Los autores plantean el caso de un gobierno receptor de ayuda, que trata de maximizar una función de utilidad social, sujeta a una serie de restricciones relativas a la financiación del gasto, la función de producción y la función de inversión privada. En concreto, la función de bienestar del gobierno es la siguiente:

$$U = -(\alpha_1/2)(I_g - I_g^*)^2 - (\alpha_2/2)(T - T^*)^2 - (\alpha_3/2)(G_d - G_d^*)^2 - (\alpha_4/2)(G_{nd} - G_{nd}^*)^2 - (\alpha_5/2)(B - B^*)^2$$

donde I_g es la inversión pública; T , los ingresos fiscales; G_d , gasto público en desarrollo; G_{nd} , gasto público no relacionado directamente con el desarrollo, y B , el endeudamiento público. El asterisco indica los niveles deseados de cada una de las variables. Los supuestos establecidos para estos niveles deseados eran los siguientes:

$$I_g^* = \alpha_6 Y_{t-1} + \alpha_7 I_P$$

$$T^* = \alpha_8 Y_t + \alpha_9 M_{t-1}$$

$$G_d^* = \alpha_{10} Y_t$$

$$G_{nd} = \alpha_{11} G_{nd,t-1} + \alpha_{12} Z$$

$$B^* = 0$$

siendo Y la renta; I_P , la inversión privada; M , las importaciones, y Z , una variable dummy “tiempo de guerra”. En cuanto a las restricciones, tenemos en primer lugar la tradicional condición gastos igual a ingresos, es decir:

$$T + B + A = I_g + G_d + G_{nd}$$

donde A es el nivel de ayuda externa recibida. Pero como se desea que todo gasto recurrente no se financie con deuda:

$$G_d + G_{nd} = \alpha_{13} T + \alpha_{14} A$$

y teniendo en cuenta la igualdad anterior :

$$I_g = B + (1-\alpha_{13})T + (1-\alpha_{14})A$$

donde A es el nivel de ayuda exterior recibida. En segundo lugar, tenemos la función de producción:

$$Y = h(K_P, K_g, L)$$

donde K_p y K_g son los stock de capital privado y público, respectivamente, y L es la oferta de trabajo. Por último, tenemos la función de inversión privada:

$$I_p = \text{constante} + \alpha_{15}A + \alpha_{16}I_{P,t-1} + \alpha_{17}\pi + \alpha_{18}\Delta CR$$

donde π son los beneficios empresariales y ΔCR la expansión del crédito bancario. El proceso de optimización nos permite obtener la siguiente expresión para el efecto total de la ayuda sobre el crecimiento:

$$\frac{\partial(dY)}{\partial A} = \sigma_1\alpha_{15} + (\sigma_2/\theta)(\alpha_5/\alpha_1)(1-\alpha_{14}) + (\sigma_2/\theta)\alpha_7\alpha_{15}$$

donde $\theta = 1 + (\alpha_5/\alpha_1)$, y σ_1 , σ_2 las productividades marginales del capital privado y público, respectivamente. Por tanto, la eficacia de la ayuda depende de:

- a) Tres parámetros de la función de bienestar social: α_1 , el peso dado a la desviación de la inversión pública de su nivel deseado; α_5 , el peso dado a la desviación del endeudamiento de su nivel deseado; α_7 , variación del nivel deseado de la inversión pública cuando varía la inversión privada.
- b) Dos parámetros de las restricciones: α_{14} , parte de la ayuda destinada al gasto corriente; α_{15} , nivel de expulsión de la inversión privada por parte de la ayuda.
- c) Dos parámetros de la función de producción: σ_1 y σ_2 .

La expresión de la eficacia total de la ayuda se puede reescribir de la siguiente forma:

$$\frac{\partial(dY)}{\partial A} = \sigma_1\alpha_{15} + (\sigma_2\alpha_5/\alpha_1+\alpha_5)(1-\alpha_{14}) + (\sigma_2\alpha_1/\alpha_1+\alpha_5)\alpha_7\alpha_{15}$$

por lo que, dados los signos esperados de los diferentes parámetros, es el primer término el único que puede tener signo negativo. Es decir, para que

exista una relación negativa entre la ayuda y el crecimiento es necesario que se den altos valores para la productividad marginal del capital privado y para el efecto expulsión de la inversión privada por parte de la ayuda.

En un trabajo posterior, Mosley y Hudson (1999) parten de la misma función de bienestar social, pero introducen algunas modificaciones tanto en los valores deseados de las variables relevantes como en las restricciones. En cuanto a los primeros, en la función del valor deseado de la inversión pública la variable renta no está retrasada un período como en el trabajo del año 1987; los impuestos se igualan a cero, ya que se entiende que el gobierno desea minimizar la carga impositiva (de nuevo se impone la idea de unos impuestos especialmente distorsionadores en los países en desarrollo), y el gasto público no relacionado directamente con el desarrollo se hace depender directamente del nivel de renta, haciendo desaparecer la variable dummy “tiempo de guerra”.

En cuanto a las restricciones, se introduce un parámetro de eficiencia en la función de producción, que nos indica el grado de desviación de la producción real respecto a la producción potencial. La función de inversión privada es bastante diferente:

$$I_P = \alpha_{23} I_g + \alpha_{24} C + \alpha_{25} \pi(A)$$

donde C es la expansión del crédito interno y $\pi(A)$ un índice de política gubernamental respecto al sector privado. ($\pi = \alpha_{26} A + \alpha_{27} OFF$, siendo OFF los otros recursos financieros) En general, “cuanto más estable sea la política macroeconómica del gobierno, mayor sea su control de la inflación y más favorable su actitud hacia la inversión extranjera, mayor será el nivel de π ” (Mosley y Hudson, 1999).

Con estas modificaciones, las expresiones que se obtienen de la eficacia directa (ecuación 6 de la pag. 17) y de la total (ecuación 6a de la misma pag.) de la ayuda son bastante más complejas que la conseguida en el trabajo

anterior. Sin embargo, los autores distinguen cuatro parámetros claves para la eficacia de la ayuda:

- El impacto de la ayuda sobre el ahorro: ya hemos visto que en la literatura existen autores que defienden una relación negativa (Griffin, 1970) y autores que defienden una relación positiva (Hansen y Tarp, 2000), pero los autores consideran que predominan los primeros, por lo que piensan que la mejora en la eficacia de la ayuda por esta vía (véase más adelante) debe de ser reducida.
- El impacto de la ayuda sobre la inversión pública o “efecto fungibilidad”: defienden un signo persistentemente negativo para este parámetro, aunque en menor medida durante los años ochenta. Creen que este cambio se debe a una menor posibilidad por parte de los países en desarrollo de desviar la ayuda hacia el consumo, debido a la crisis de la deuda y a la consiguiente retirada de los bancos comerciales.
- El efecto del diálogo político (α_{26}): parece que ha habido una mejora en la política microeconómica, aunque no en la política macroeconómica (tasa de inflación). Los autores estiman que parte de esta mejora se debe a la ayuda, ya que esta ha estado condicionada a medidas y cambios institucionales dirigidos precisamente hacia dicha mejora. En cualquier caso, este perfeccionamiento de la política macroeconómica ha debido de jugar un papel importante en la mejora global de la ayuda.
- El efecto sobre capital humano: también puede ser importante el aumento de la eficacia por esta vía, debido al incremento en la asistencia técnica durante los últimos años.

Como se deduce de los puntos anteriores, Mosley et al (1999) piensan que ha habido una mejora en la eficacia de la ayuda. Mediante la estimación de un sistema simultáneo, utilizando el método de los mínimos cuadrados bietápicos, concluyen que existe una relación negativa entre ayuda y crecimiento para el período comprendido entre los años 1969-80. Pero luego dividen la muestra en

dos subperiodos: 1969-80 y 1981-95, ya que en los años 1980-81 se producen dos hechos que pueden afectar considerablemente a la eficacia de la ayuda: menor campo para la fungibilidad y concesión de la ayuda condicionada a reformas políticas. Los resultados obtenidos son los siguientes:

- Relación ayuda-crecimiento: manifiestamente no significativa para el primer período, positiva y significativa para el segundo.
- Ayuda-inversión: significativamente negativa para el primer período, positiva pero no significativa para el segundo.
- Ayuda-mortalidad infantil: significativamente negativa para el primero (contrario a los resultados de Boone, 1996, para el que no había una relación significativa), y no significativa para el segundo período. Aunque los autores advierten, por un lado, que los resultados sobre mortalidad son especialmente débiles y que esta está relacionada inversamente con la renta per cápita, por lo que si la ayuda influye positivamente sobre el crecimiento debe necesariamente reducir la mortalidad.

Por otra parte, también conviene destacar que los datos de la variable ayuda eran medias de los flujos recibidos durante los cinco años anteriores, que es un período elegido arbitrariamente. Sin embargo, la utilización de una estructura de retardos para el período 1981-95 demuestra que la ayuda tiene un fuerte impacto positivo inicialmente, se convierte en negativo tras el segundo año y vuelve a ser positivo a partir de los ocho años. Además, se consideró la evolución de la eficacia de la ayuda por regiones, concluyéndose que en África tiende a ser menor que en cualquier otra parte, aunque ha mejorado como en los otros dos continentes examinados: Asia y América Latina.

Una versión muy simplificada del modelo de Mosley et al (1987) lo encontramos en White (1992). En la función de bienestar gubernamental de este autor sólo se incluyen la inversión pública y los impuestos, esto es:

$$U = (-\alpha_1/2)(I_g - I_g^*)^2 - (-\alpha_2/2)(T - T^*)^2$$

Los valores deseados también tienen expresiones más sencillas:

$$I_g^* = \alpha_5 I_P$$

$$T^* = 0$$

así como las funciones de inversión pública y privada:

$$I_g = \alpha_3 A + \alpha_4 T$$

$$I_P = \alpha_7 A$$

Por último, la función de producción adopta la forma del trabajo inicial de Mosley et al (1987), es decir:

$$Y = h(K_P, K_g, L)$$

Otimizando obtenemos una expresión más sencilla del efecto total de la ayuda sobre el crecimiento:

$$\partial(dY)/\partial A = \sigma_1 \alpha_7 + \sigma_2 (\alpha_5 \alpha_7 + \alpha_3 \mu) / (1 + \mu)$$

siendo σ_1 y σ_2 las productividades marginales del capital privado y público, respectivamente, y $\mu = \alpha_2 / \alpha_1 \alpha_4$. De esta ecuación se deduce que existen tres canales para que la ayuda afecte al crecimiento:

- Impacto directo: mediante un incremento de la ayuda sobre la inversión pública (α_3).
- Efecto expulsión: de la inversión privada por parte de la ayuda (α_7).
- Efecto atracción: ocasionado por el ajuste de la inversión pública a la evolución de la inversión privada (α_5)..

Por tanto, para White la relación entre ayuda e inversión privada es el aspecto central del impacto macroeconómico de la ayuda. Esta tendrá un efecto neto

negativo sobre el crecimiento si tiene lugar, al menos, uno de los conjuntos de condiciones siguientes:

- Un efecto negativo de la ayuda sobre la inversión privada y una inversión pública insuficientemente productiva con respecto a la privada, de manera que el incremento en la inversión pública no pueda compensar la reducción en la inversión privada de cara a su efecto sobre el crecimiento.
- Una relación positiva entre ayuda e inversión privada y una inversión pública suficientemente más productiva que la privada, de manera que la reducción en la inversión pública pueda más que compensar el incremento en la inversión privada.

Es muy poco probable que el segundo conjunto de condiciones se dé en la práctica, pero el primero es precisamente el punto de vista defendido por los críticos de la ayuda. En cualquier caso, el impacto de la ayuda sobre la inversión privada (α_7) resulta de gran importancia para la eficacia de la ayuda. Por otra parte, White considera que el modelo de Mosley adolece de tres deficiencias: importantes variables macroeconómicas son tratadas como exógenas, tales como el ingreso nacional y las importaciones; otras variables importantes son excluidas como, por ejemplo, el tipo de interés, por último, tampoco se tienen en cuenta los aspectos dinámicos del análisis, incluso cuando están implícitos en el modelo.

Otro resultado interesante del trabajo de White (1992) es la expresión del efecto de la ayuda sobre los impuestos:

$$\frac{\partial T}{\partial A} = (\alpha_5 \alpha_7 - \alpha_3) / \alpha_4 (1 + \mu)$$

por tanto, un incremento en la ayuda disminuirá los impuestos si $\alpha_3 > \alpha_5 \alpha_7$, que es probable que sea el caso, dados los valores obtenidos en la estimación. En cualquier caso, el efecto será negativo si $\alpha_7 < 0$, es decir, si la ayuda tiene un efecto adverso sobre la inversión privada.

Para McGuillivray y Morrissey (2001), de los estudios sobre respuesta fiscal de la ayuda se puede concluir que:

- No hay evidencia clara de la existencia de la fungibilidad.
- Hay importantes efectos de la ayuda sobre los ingresos por impuestos y la tendencia es a reducir el esfuerzo impositivo.
- Hay indicios de que la ayuda tiene efectos sobre el endeudamiento, aunque la tendencia no es clara.
- El efecto de la ayuda varía entre los países.

Pero también encuentran una serie de limitaciones a este tipo de estudios. Por ejemplo, que son difíciles de estimar y altamente sensibles a la calidad de los datos, o que la función de utilidad no sea una buena representación del comportamiento del gobierno. Pero la limitación más importante es que suponen efectos fijos en el tiempo, y es obvio, como vimos anteriormente, que la eficacia de la ayuda ha variado en las últimas décadas. Sin embargo, y a pesar de sus ambigüedades (sobre sus efectos en el endeudamiento y el esfuerzo impositivo), la ayuda es más probable que promueva el crecimiento si:

- Dirigida hacia la inversión (en capital físico o humano), incrementa en última instancia el gasto en estas áreas.
- Los receptores de ayuda no fomentan la reducción en el esfuerzo impositivo (el general, el ratio impuestos/PIB es bajo en las economías dependientes de la ayuda).
- Los receptores de ayuda no fomentan la desviación de los ingresos impositivos hacia el consumo y, sobre todo, no fomentan el incremento del endeudamiento para financiar el mismo.

Comparando ambos tipos de estudio, los de fungibilidad y los de respuesta fiscal, los autores concluyen que los primeros pueden ser engañosos, ya que normalmente se centran en una visión parcial, el análisis estadístico de la composición del gasto, haciendo con frecuencia el cuestionable supuesto de que el gasto público en el consumo tiene un impacto negativo sobre el

crecimiento mientras que el gasto en inversión tiene un impacto positivo. Los modelos de respuesta fiscal identifican cómo la ayuda puede influir sobre el comportamiento del gobierno que puede minar o fomentar el impacto positivo de la ayuda. La ayuda puede ser desviada hacia usos no productivos, por lo que puede disminuir el esfuerzo impositivo o fomentar el endeudamiento. Alternativamente, la ayuda puede incrementar el esfuerzo impositivo, fomentando el gasto en inversión y otras áreas de desarrollo, y apoyar la mejora en la dirección fiscal de manera que se reduzca el endeudamiento.

La pregunta correcta no es si la ayuda es destinada para los propósitos perseguidos por los países donantes, sino si conduce a un incremento del gasto que promueva el crecimiento y reduzca la pobreza. Aunque ellos no encuentran una respuesta estricta para la misma, sí afirman que hay alguna evidencia para una respuesta positiva. Esta falta de claridad es debida, por un lado, a que no hay una visible ligazón entre gastos específicos o políticas fiscales y la reducción de la pobreza, y, por otro lado, a que los investigadores no han intentado evaluar dicho impacto.

Como ya hemos visto, una forma de avanzar en esta línea son los estudios sobre la respuesta fiscal de la ayuda. Un trabajo que va todavía más lejos, y al que ya hemos hecho referencia es el de White (1992), en donde se investiga el impacto macroeconómico de la ayuda exterior. Para este autor, sigue sin haber un acuerdo sobre la relación entre ayuda y ahorro, a pesar de algunos tratamientos más sofisticados en años recientes. Ligado a este fracaso, está el conseguido en los intentos por elaborar una teoría firme para examinar el impacto macroeconómico de la ayuda, una línea de investigación cada vez más necesaria, según White.

Sin embargo, dicho fracaso ha sido paliado en cierta medida por los avances en los estudios sobre la respuesta fiscal de la ayuda, que ya hemos comentado. En cualquier caso, para White, es importante que nos movamos hacia modelos macroeconómicos, más allá del modelo de crecimiento de Harrod-Domar.

II. 4. d. Otras aportaciones. En la sección V de su artículo del año 1992, White hace un interesante repaso a la literatura empírica sobre la relación ayuda-crecimiento. En general, se muestra bastante pesimista sobre las posibilidades para conocer el efecto real que la ayuda puede tener sobre el crecimiento. La ayuda afecta a un conjunto de factores que influyen sobre el crecimiento, pero estos factores también varían en respuesta a otras variables, haciendo difícil distinguir la parte del crecimiento debida a la ayuda.

Con respecto al efecto de la ayuda sobre la inversión, es más optimista, afirmando que hay un consenso casi general en la literatura sobre una relación positiva de la ayuda sobre la inversión (coincidiendo con el recuento hecho por Hansen y Tarp, 2000). Por otro lado, se sorprende de la poca atención prestada al papel que puede jugar la ayuda como fomento de las importaciones, dada la presencia de la restricción de divisas como uno de los principales obstáculos para el desarrollo. Por simple identidad contable, la ayuda que no esté incrementando las importaciones estará desplazando las exportaciones. Pero este desplazamiento tiene dos vías: si la restricción de ahorro es la relevante deberá desviarse recursos internos desde la producción de exportaciones hacia los inputs importados para la producción; la otra vía es la apreciación del tipo de cambio real, que mina la competitividad de las exportaciones. Por último, White también afirma que existe una visión general favorable a una relación positiva entre ayuda e inversión privada.

En general, los principales problemas que White observa en la literatura sobre la relación ayuda-crecimiento, que se pueden atribuir a la práctica totalidad de los estudios incluidos en la segunda y tercera etapa (años setenta y ochenta), son los siguientes:

- Se ha prestado escasa atención a la definición de las variables y a la calidad de los datos. En concreto, se cuestiona la calidad de los datos proporcionados por el CAD y se discute la oportunidad de utilizar los flujos netos o brutos de la ayuda. Además de destacar la necesidad de diferenciar en el análisis los distintos tipos de ayuda.

- La mayoría de los modelos utilizados no capturan los mecanismos que canalizan el efecto de la ayuda sobre el crecimiento. Atrapados en los modelos de crecimiento de los años sesenta, omiten aquellos aspectos más novedosos en la teoría del crecimiento, como son los relacionados con el medio ambiente o la distribución de la riqueza.
- Muy relacionada con la anterior, está la crítica sobre el escaso conocimiento que se tiene en relación a las verdaderas causas del crecimiento económico. Ya hemos visto las deficiencias del modelo Harrod-Domar para caracterizar el proceso de crecimiento económico. La importancia dada al crecimiento del capital como principal determinante del crecimiento económico resulta excesiva. El gasto en educación o en sanidad, es decir, la inversión en capital humano no es contemplada con la relevancia que merece.

Al contrario de lo que podría deducirse de una buena parte de la literatura sobre la eficacia de la ayuda, nuestro conocimiento sobre los determinantes del crecimiento económico es bastante limitado. Sala-i-Martín (1997) hizo un amplio trabajo sobre este tema, llegando a realizar dos millones de regresiones. En total utilizó 62 variables, usando tres de ellas en todas las regresiones (muy presentes en la literatura): el nivel del ingreso, la esperanza de vida y el ratio de escolarización primaria (las tres referidas al año 1960). Para cada variable probada se combinaron las restantes 58 variables en conjuntos de tres, por lo que se estimaron 30.856 regresiones por cada variable.

De las 59 variables, 22 resultaron significativas. El autor las agrupa de la siguiente forma:

- Variables regionales: África Subsahariana, Latinoamérica (negativamente relacionadas con el crecimiento) y Latitud absoluta (estar lejos del ecuador es bueno para el crecimiento).
- Variables políticas: normativa legal, derechos políticos y libertades políticas (favorece el crecimiento); número de revoluciones y golpes

militares y una variable dummy sobre la guerra (perjudica el crecimiento).

- Variables religiosas: Confucionismo, Budismo e Islamismo (positivo para el crecimiento); Protestantismo y Catolicismo (negativo).
- Distorsiones de mercado: distorsiones del tipo de cambio real y desviación estándar de la prima de mercado negro (negativas).
- Tipos de inversión: inversión en equipos y el resto de inversión (ambas positivas, pero el coeficiente del primero es cuatro veces superior al del segundo).
- Producción del sector primario: fracción de productos primarios en las exportaciones totales (negativo) y fracción del PIB en minería (positivo).
- Grado de apertura: número de años en los que la economía se consideraba abierta entre 1950 y 1990 (positiva).
- Tipo de organización económica: nivel de capitalismo (positiva).
- Antiguas colonias españolas (negativa).

También es importante destacar aquellas variables que no resultaron significativas, algunas muy utilizadas en los trabajos sobre la eficacia de la ayuda: ninguna medida sobre el gasto del gobierno, financiera (como el ratio de inflación o su varianza), ni de efectos de escala, la orientación hacia el exterior de la economía, las restricciones tarifarias, la prima en el mercado negro y el fraccionamiento étnico-lingüístico.

Esta falta de conocimiento sobre los factores (económicos y no económicos) que afectan al crecimiento es una de las grandes limitaciones que White encuentra en la literatura sobre la eficacia de la ayuda. Su respuesta a la paradoja micro-macro es que no estamos en condiciones de decir lo que la ayuda hace a nivel macro, por lo que no podemos resolver dicha paradoja.

Otro interesante tema propuesto en White (1992), sorprendentemente olvidado en la literatura, es el del efecto de la ayuda sobre la distribución del ingreso. Si la ayuda agudiza la desigualdad (como muchos críticos de la ayuda defienden),

es obvio que se puede concluir que no reduce el nivel de pobreza. Por otra parte, si el impacto macroeconómico de la ayuda es inferior a la suma de sus beneficios microeconómicos (de nuevo la paradoja micro-macro), se debe colegir que los no beneficiarios de los proyectos resultan perjudicados. Es decir, los efectos macroeconómicos de la ayuda, tales como los incrementos de precios, afectarán negativamente al conjunto de la población (White, 1992).

Otro tema, muy relacionado con la eficacia de la ayuda, aunque con escasa presencia en la literatura sobre ella, es el problema de la deuda externa. Una cuestión que afecta considerablemente a las posibilidades de desarrollo de los países atrasados. El origen del problema hay que buscarlo en la crisis del petróleo de los años setenta y en los excedentes monetarios de los bancos del mundo desarrollado. Dadas las dificultades económicas de dicho mundo, aquellos excedentes buscaron una mayor rentabilidad en los países subdesarrollados. Pero precisamente por dicha crisis la demanda de importaciones de los países del Norte disminuyeron, por lo que las exportaciones del Tercer Mundo también disminuyeron. Además, sus importaciones se encarecieron, debido al incremento en los precios de la energía y de las manufacturas. Un último factor desencadenante del problema, considerado el principal por algunos autores (Vaquero, 1999), es el cambio en la ortodoxia económica dominante, con el surgimiento del neoliberalismo. La política monetaria restrictiva para combatir la inflación, impartida por la Administración Reagan tras ganar las elecciones del año 1980, hizo subir fuertemente los tipos de interés, lo que provocó una importante apreciación del tipo de cambio del dólar estadounidense (favorecido también por una política fiscal expansiva). El servicio de los préstamos debidos por los países del Tercer Mundo se disparó, ya que una buena parte de ellos están nominados en dólares, y el problema de la deuda exterior está servido.

Todo esto conlleva el surgimiento de un nuevo escenario económico, poco favorable para los países endeudados del Tercer Mundo, y en el que los organismos internacionales juegan un papel fundamental: FMI y BM. Surge el denominado Consenso de Washington. Pero, según Vaquero (1999), esta no era la única salida posible, y da dos alternativas:

- Los países deudores podían haber reforzado sus posturas colectivas y negociado colectivamente.
- La aplicación de un nuevo “Plan Marshall”, ya que los países del Norte se encontraban en la misma posición que los EE.UU. después de la Segunda Guerra Mundial, principal acreedor de las “deudas de guerra”, cuyo pago no se exigió en su totalidad, ya que no tenía sentido, incluso desde el punto de vista exclusivo de la economía norteamericana.

El caso es que las diferentes medidas adoptadas por ahora: los Programas de Ajuste Estructural, durante casi toda la década de los años ochenta; el Plan Brady (1989); la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados, más conocida como la iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), adoptada en el año 1996; el “Marco reforzado” de la iniciativa HIPC (1999), y la Cumbre de Monterrey (2002), no han solucionado el problema. Por tanto, en algunos países la cuestión de la deuda exterior sigue siendo una losa que obstaculiza el desarrollo, por lo que la cooperación internacional debe de hacer algo al respecto.

De hecho ya se está haciendo. La política de condonación de deuda a cambio del cumplimiento de determinados requisitos, adoptada por la mayoría de los donantes, está dando sus frutos. Dichos requisitos consisten básicamente en la inversión de los recursos liberados en el saneamiento financiero de la economía, en sectores productivos que favorezcan el crecimiento y/o en proyectos dirigidos directamente al alivio de la pobreza.

Sin embargo, este tipo de políticas se adopta con muchos recelos y es fuertemente atacada por los sectores más conservadores. Algunos autores (Montalvo, 1999; Rengifo, 1999) son muy reacios a ellas y coinciden en resaltar el “riesgo moral” que conllevan: si se cancela la deuda sin la debida condicionalidad, se sienta un precedente que puede dar lugar a futuras situaciones de endeudamiento, ya que se abandona el rigor financiero (no se

obtiene ningún beneficio en guardarlo), lo que dificulta la consecución de nueva financiación.

En la posición opuesta se sitúa Vaquero (1999), que critica la visión de “riesgo moral” en dos puntos. Por su concepción paternalista hacia los países del Tercer Mundo: el objetivo de la presente mundialización es la propagación de los “valores occidentales”, sustituyendo a los anteriores de “evangelización” o “civilización”. En segundo lugar, para Vaquero esta visión sólo se puede mantener si se piensa que los Programas de Ajuste Estructural resolverán el problema de la deuda. Pero las voces críticas hacia estos Programas aumentan: elevados costes sociales y humanos, elevados costes ecológicos, resultados económicos mediocres, la inestabilidad que provoca en las economías...

Para Griffin (1991) el problema de la deuda externa, no el desarrollo económico, es el legado de cuarenta años de ayuda exterior. Para él, la condonación de una buena parte de la deuda de los países en desarrollo puede ser una ayuda que permita enmendar los errores del pasado. Además, sería una ayuda con reducido coste para los países acreedores, ya que estos tienen pocas posibilidades de cobrar la totalidad de la deuda.

Ahora bien, una vez superados los primeros años de crisis, a finales de la década de los ochenta, los países en desarrollo comienzan de nuevo a recibir grandes cantidades de capital privado, a veces considerado como una alternativa a los flujos de ayuda oficial. Tanto es así, que se empieza a hablar del “fin de la ayuda”. Un trabajo que estudia esta posibilidad, utilizando el análisis para dilucidar qué países en desarrollo se pueden considerar como independientes de la ayuda oficial (ya que reúnen condiciones para atraer suficiente flujo de capital privado), es el de Lensink y White (1998).

Los flujos de capital privado han aumentado drásticamente desde un 36% (sobre el total de recursos exteriores) en el año 1987 hasta un 81% en el año 1994. Pero este incremento nada tiene que ver con el ya comentado de los años setenta. En aquella ocasión predominaban los créditos bancarios y en los

años noventa el dominio es para la inversión en cartera y la inversión directa. Por otro lado, este incremento ha estado desigualmente distribuido, concentrándose principalmente en Latinoamérica y Asia.

El análisis de regresión hecho por Lensink y White permite concluir que una combinación de tres variables, el ratio de crecimiento del PIB, un indicador de desarrollo financiero y el PNB per cápita, explica bastante bien si un país puede atraer suficiente capital privado y, por tanto, ser considerado independiente de la ayuda. Basándose en estos resultados, los autores clasifican a los países en tres grupos: los independientes de la ayuda, los potencialmente dependientes y un grupo intermedio. Comparando el ranking obtenido con el aportado por *Euromoney* se constatan algunas paradojas. Por ejemplo, algunos países (Panamá, Namibia y Congo) resultan como potencialmente receptores de gran capital privado; pero, según el criterio de *Euromoney*, el riesgo de invertir en estos países es muy alto. Por el contrario, existen otros países (Bangladesh, Ghana, India, Zimbabwe y Colombia) para los que la medida de *Euromoney* es muy favorable a la inversión privada, pero según la clasificación de Lensink y White van a necesitar ayuda para satisfacer sus necesidades de divisas.

En cualquier caso, los flujos de capital privado se han concentrado en un pequeño número de países, que son relativamente prósperos y no pertenecen a África, ni son altamente endeudados. Los países con bajos ingresos y serios problemas estructurales son poco propicios a recibir flujos sustanciales de capital privado. De los 69 países en desarrollo considerados por estos autores, 40 se encuentran en esta posición, por lo que concluyen que la historia del “fin de la ayuda” es algo exagerada.

Otra cuestión interesante es la de los rendimientos negativos de la ayuda. En el artículo ya comentado de Lensink y White (2001) se investiga la evidencia empírica de dichos rendimientos negativos a altos niveles de ayuda, es decir, la existencia de una curva de Laffer. La justificación del trabajo está en el hecho de que hay un mayor número de países que pueden ser clasificados como receptores de mucha ayuda (comparando los años noventa con los setenta),

así como de que ha emergido una clase de receptores con altos niveles de ayuda.

El punto de partida del estudio es un modelo simple de crecimiento endógeno, con una economía descentralizada formada por tres sectores: las economías domésticas (que maximizan una función de utilidad sujeta a una restricción presupuestaria), las empresas (que producen bienes con funciones de producción de tipo Cobb-Douglas) y el gobierno (única vía para canalizar la ayuda). El modelo teórico sugiere la existencia de una curva de Laffer en la ayuda. Las justificaciones de este efecto negativo de la ayuda sobre el crecimiento van desde el desplazamiento del ahorro interno (Griffin, 1970), hasta la capacidad de absorción de los países receptores (Maestro, 1995).

La demostración empírica se lleva a cabo mediante la introducción de un término cuadrático para la ayuda per cápita en la ecuación de crecimiento estimada. Los resultados también parecen confirmar la existencia de los rendimientos negativos a niveles altos de ayuda, pero los mismos son muy sensibles a la inclusión, o no, de determinados países en la muestra y a la especificación exacta del modelo.

Pero si aceptamos la existencia de rendimientos decrecientes de la ayuda, sería importante conocer el punto de máximo en la curva de Laffer, por encima del cual la ayuda tiene un impacto negativo sobre el crecimiento. La propuesta de los autores es el 50% del PNB. Las propuestas de otros trabajos son: Hadjimichael et al (1995): 25%, Durbarry et al (1998): 51% y Hansen y Tarp (2000): 25%.

Otros autores han propuesto la especialización como vía para una mejora en la eficacia de la ayuda. Dewald y Weder (1996) tratan de eliminar el gap existente entre las dos visiones sobre la asignación de la ayuda:

- La demanda: la ayuda debe dirigirse hacia los sectores más necesitados de la población mundial.

- La oferta: la ayuda debe proporcionarse de manera que los costes sean los menores posibles.

Para ello plantean la aplicación del concepto de ventaja comparativa a la política de ayuda exterior, lo que llevaría un aumento en la eficacia global de la ayuda. Ahora bien, dicha aplicación requiere un incremento en el nivel de coordinación de los donantes (solicitado en una buena parte de la literatura), ya que la maximización individual no permite en general alcanzar un óptimo de Pareto.

Los autores argumentan que en un modelo Ricardiano, dos países donantes podrían incrementar la eficiencia de la ayuda, si al menos uno de los dos se especializa en los tipos de proyectos donde tiene ventaja comparativa. Ahora bien, la aplicabilidad de este concepto está basada en el supuesto de que el presupuesto de ayuda de cada país donante se gasta en el mercado interno, algo que sucedía en el pasado en un alto porcentaje, pero, como veremos en el próximo capítulo, la actual tendencia a la desvinculación de la ayuda hace que dicho supuesto sea muy restrictivo.

Partiendo de esta idea, los autores comparan la distribución sectorial del presupuesto de ayuda suizo con la distribución media de los países CAD. Se demuestra una fuerte especialización en proyectos agrícolas, algo en banca y un poco menos en sanidad. Por el contrario, tiene unos porcentajes por debajo de la media en turismo, administraciones públicas y comunicaciones. Es dudoso que dicha especialización esté explotando las verdaderas ventajas comparativas de Suiza, ya que el sector agrícola de suiza es uno de los más protegidos del mundo, ha sido un tradicional exportador de servicios turísticos y un importante oferente de servicios bancarios.

Según Dewald y Weder, la aplicación del concepto de ventaja comparativa nos conduciría a un grado de especialización bastante elevado, comparado con la situación actual. Pero ellos dejan algunas cuestiones importantes abiertas, de difícil respuesta:

- ¿Cómo pueden ser detectadas las ventajas comparativas en ayuda exterior?
- ¿Deben corresponderse necesariamente con las existentes en el sector productivo?
- Una vez detectadas las ventajas comparativas, ¿qué mecanismos pueden guiar a los donantes para alcanzar una asignación eficiente de la ayuda?

II. 5. Resumen final: El fin último debe ser que los actuales países subdesarrollados, muchos de ellos altamente dependientes de la ayuda, logren algún día un crecimiento autosuficiente. Pero en la consecución del mismo es obvio que la ayuda externa sólo debe jugar un papel subalterno. Ya Singh (1985) demostró que el ahorro interno tiene un mayor efecto sobre el crecimiento que la ayuda externa. Ahora bien, hasta que no se consiga dicho fin último, la ayuda puede funcionar, facilitando la superación de una situación de estancamiento.

En esta revisión de la literatura, no podemos responder a la pregunta: ¿ha sido la ayuda eficaz?, con un lacónico sí o no. Porque la pregunta inmediata es: ¿eficaz para qué? Los objetivos considerados por los autores son varios y un buen resumen de los objetivos establecidos en la legislación de los principales donantes lo tenemos en White (1999a): crecimiento económico, reducción de la pobreza, igualdad de género, sostenibilidad medioambiental y gobernabilidad (este último, incorporado en la década de los noventa, ligado a las nuevas teorías sobre el crecimiento económico).

Podríamos añadir el desarrollo humano y tendríamos el cuadro completo del conjunto de objetivos establecidos en la literatura. Pero de todos ellos, el que está cobrando un mayor protagonismo en los últimos estudios es el alivio de la pobreza. Por lo tanto, una vía para evaluar la eficacia de la ayuda será la cuantificación de su capacidad para situar a un determinado número de personas por encima de la línea de pobreza.

Pero una buena parte de la ayuda no ha sido utilizada con tal fin. Maizels y Nissanke (1984) demostraron la presencia de los intereses de los países

donantes en la asignación de la ayuda. McKinley y Little (1979) probaron que las claves de la ayuda bilateral estadounidense durante los años sesenta fueron los intereses políticos y de seguridad de EE.UU. Esto ha provocado, entre otras cosas, la tendencia a los megaproyectos, muy visibles políticamente, pero poco rentables en términos de crecimiento o de reducción del nivel de pobreza. Pero, ¿hay una mayor presencia de las necesidades de los países receptores en la actualidad?, ¿depende de los donantes que consideremos? Por otro lado, la visión de Mosley (1985) del proceso de asignación, como algo que atañe exclusivamente a los ciudadanos y los gobiernos de los países donantes (dejando al margen a los países receptores), es algo extremo, pero ¿no ocurre esto en la realidad? En cierta medida sí, aunque el procedimiento de asignación sea algo más complejo al planteado por Mosley.

En cualquier caso y con independencia del objetivo perseguido, las valoraciones sobre la eficacia de la ayuda son contradictorias. Después de una primera etapa de ferviente optimismo, imperó la visión escéptica hasta los últimos años de la década los noventa. Entre las posturas más pesimistas sobre la ayuda destaca la de Griffin (1970), quien afirmaba que la misma había servido más para fomentar el consumo que la inversión. Pero ¿sólo la ayuda empleada en la inversión favorece el crecimiento? (White, 1992). El consumo público, mayoritariamente favorecido por la ayuda frente al privado, puede significar mayor burocracia o corrupción, pero también puede implicar un mayor gasto en partidas directamente relacionadas con el bienestar de los más pobres (por ejemplo, salud y educación). Por tanto, no podemos decir a priori que el consumo público sea bueno o malo para el desarrollo (Burnside y Dollar, 1998). En cualquier caso, la ayuda deberá ser más eficiente en aquellos países que tengan un gasto más orientado hacia los pobres.

Pero las variables relevantes no han sido las mismas durante todo este tiempo. Durante los años setenta es el ahorro interno, y su posible relación de sustitución con la ayuda, la obsesión de los principales autores (Bauer, Griffin, Singh). Durante la década de los ochenta se trata de estudiar el efecto de la ayuda sobre la inversión, o su efecto directo sobre el crecimiento. En la década

de los noventa la preocupación principal es el entorno macroeconómico e institucional, y su efecto sobre la eficacia de la ayuda. Burnside y Dollar (1998, 2000 y 2004) insisten en que sólo en ambientes macroeconómicos sanos hay posibilidades para un buen funcionamiento de la ayuda. Pero otros autores (Hansen y Tarp, 2000; Dalgaard y Hansen, 2001; Lensink y White, 2001) cuestionan esta idea.

Por otra parte, ¿qué podemos entender por buenas políticas? Por ejemplo, un excesivo déficit público tiene efectos macroeconómicos nocivos para el crecimiento, pero un incremento del gasto público bien orientado puede ser beneficioso para los más pobres. Otras críticas interesantes a las tesis del Banco Mundial (Alonso, 1999 y 2003) son de dos tipos: por un lado, están las de índole estadística, relativas a la especificación del modelo y al propio procedimiento de estimación; por otro lado, están las de carácter social, relativas a los altos costes sociales que implicaría el criterio de asignación propuesto por el Banco Mundial.

También está el planteamiento inverso: ¿puede la ayuda favorecer las buenas políticas? Cualquiera que sea la respuesta, parece evidente que la relación entre ayuda y política es de doble sentido. Unido a esto está la oportunidad de los flujos de ayuda, o dicho con mayor precisión, su pertinencia cronológica. Una ayuda que llega demasiado pronto puede retrasar los cambios necesarios, pero una ayuda que llega demasiado tarde puede ser una oportunidad perdida. Luego está la idoneidad de los diferentes tipos de ayuda en cada una de las fases de reforma, cuestión poco estudiada en la literatura.

En cualquier caso, la importancia del entorno político queda fuera de toda duda. Cabe destacar tres aspectos del mismo, que afectan considerablemente a la eficacia de la ayuda: el grado de apertura, la amplitud de los servicios sociales y el nivel de corrupción.

En general, hay un cierto consenso sobre una mejora en la eficacia de la ayuda durante los últimos años, aunque con resultados desiguales. África sigue siendo el continente con un peor funcionamiento, especialmente la región

Subsahariana. También hay cierto consenso en un mejor empleo de la ayuda en entornos políticos e institucionales adecuados, lo que ha llevado a un mayor hincapié en la condicionalidad de la ayuda (Gómez Galán, 2001). Precisamente, una forma de evitar el despilfarro de la ayuda es su condicionalidad. Por ejemplo, Khilji y Zampelli (1990) proponen la ayuda condicionada para prevenir la fungibilidad. Pero Boone (1994) ve dos problemas en ella: la necesidad de que la ayuda esté efectivamente ligada a cambios políticos medibles y la necesidad de que los países donantes eliminen sus intereses políticos de sus programas de ayuda (volvemos a lo mismo). Para el Banco Mundial (1998), la ayuda condicionada puede fracasar por la dificultad inherente para dirigirla, por la descoordinación con el programa de ajuste y por la “subjetividad” de los donantes (de nuevo los intereses de los países donantes se cruzan en nuestro camino).

Frente a esta vieja condicionalidad y la selectividad propuesta por el Banco Mundial (1998), Mosley (2003) plantea una nueva condicionalidad caracterizada por la existencia de múltiples niveles de compromiso o retirada (más que una simple decisión afirmativa o negativa sobre la concesión de la ayuda); por la utilización de las ONGs y el sector privado como alternativas a las aportaciones gobierno-gobierno, y la utilización de los canales sociales y políticos (prevención de conflictos, promoción de la democracia y la equidad social, lucha contra la corrupción), además de los estrictamente económicos.

Los avances que nos parecen más significativos son de tres tipos. En primer lugar, la utilización de modelos de crecimiento más sofisticados, que van más allá que el de Harrod-Domar y el de Chenery y Strout. La idea simplista del crecimiento que tenían estos modelos, centrados exclusivamente en los aspectos económicos, sin tener en cuenta los políticos y sociales, deben ser definitivamente superados. El concepto de desarrollo humano ya comentado debe jugar un papel importante en este sentido.

En segundo lugar está la utilización de una estructura de retardos adecuada en las variables. Es obvio que los efectos de la ayuda (tanto los positivos como los negativos) sobre la economía receptora no son inmediatos y varían a lo largo

del tiempo (véase Mosley y Hudson, 1999). La clave está en determinar la evolución de la etapa II (alta ayuda y bajo crecimiento) a la etapa III (alta ayuda y alto crecimiento) en la terminología de Mosley et al (1992).

Por último, queremos resaltar el tratamiento endógeno de la variable ayuda. Es evidente que esta puede ser un determinante del crecimiento, pero la relación inversa es también perfectamente factible, llegando incluso a generar interpretaciones equivocadas. Consideremos, por ejemplo, un país que es víctima de un desastre natural o de una hambruna de gran magnitud, que reduzca el crecimiento. Esto podría generar un incremento en la ayuda recibida y un simple análisis de regresión podría llevarnos a creer en una relación negativa entre ayuda y crecimiento, es decir, que un incremento en la ayuda ha disminuido el crecimiento, cuando en realidad ha ocurrido a la inversa. Este carácter endógeno de la ayuda, así como la posibilidad de que afecte a otras variables que a su vez influyan sobre el crecimiento, ha conducido a la utilización de los modelos multiecuacionales.

Una línea de investigación que pensamos que puede ser muy fructífera es el de los efectos macroeconómicos de la ayuda. En ella, las aportaciones hechas por White (1992) resultan interesantes. Este tipo de estudios incluyen el análisis de la fungibilidad de la ayuda, pero van más allá. Se trata de investigar los efectos de la ayuda exterior sobre las principales variables macroeconómicas vistas en la literatura: el ahorro, el consumo, la inversión, los recursos privados extranjeros y el crecimiento. En dicho modelo tanto el consumo como el ahorro deben depender de la renta y de la ayuda (White, 1992), y además se deben de considerar los efectos multiplicativos de la ayuda.

A modo de conclusión de este apartado presentamos en el siguiente cuadro los principales autores comentados, clasificados en las cuatro etapas que hemos desarrollado:

CUADRO 3

ETAPA	IDEA CLAVE	AUTORES
Años 50 y 60	La Ayuda como recurso complementario del ahorro interno	Nurkse y Rosenstein-Rodan
Años 70	El efecto de la Ayuda sobre el ahorro interno	Bauer, Griffin, Singh
Años 80	El efecto de la Ayuda sobre la inversión y el crecimiento	Levy, Mosley et al
Años 90 (Tesis del Banco Mundial)	La influencia de la política en la eficacia de la Ayuda	Boone, Burnside, Dollar, Tsikata, Collier, Alesina, Duerbarry et al, Devarajan
Años 90 (Críticas)	Las graves consecuencias políticas y sociales del criterio de asignación del Banco Mundial	Alonso, Mosley, Beynon, Hansen, Tarp, Lensink, White, Dalgaard, Morrisey, McGuillivray

III. El sistema internacional de cooperación al desarrollo:

III. 1. Los orígenes. El nacimiento del actual sistema internacional de cooperación al desarrollo se sitúa a finales de la Segunda Guerra Mundial. Según el CAD (1985), las principales causas de este surgimiento son seis:

1. La incorporación del desarrollo como uno de los objetivos prioritarios de las NN.UU., desde la misma Carta fundacional, en el año 1945. Sin embargo, posteriormente el carácter democrático de este organismo (cada país tiene un voto) ha hecho que los países donantes canalizaran su ayuda a través de organismos en donde el poder de voto de cada país está en función de su aportación monetaria (por ejemplo, el Banco Mundial, BM), por lo que los intereses de los países donantes, obviamente con mayor capacidad para aportar recursos que los receptores, están más presentes.
2. De la Conferencia de Bretton Woods del año 1944 salieron una serie de organizaciones que entendían que la causa fundamental del atraso de algunos países era su falta de capital, por tanto se trataba de transferir recursos hacia ellos y combatir así el subdesarrollo (idea que comparten también los autores de la que denominamos *primera etapa* en el capítulo anterior). De esta manera surgieron, por un lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI), preocupado especialmente por todas las cuestiones relativas a la liquidez internacional y, por otro lado, el Banco Mundial, más centrado en cuestiones específicas de desarrollo. Pero esta división de tareas se ha ido diluyendo con el paso del tiempo, asumiendo el FMI bastante protagonismo en el ámbito de la cooperación (recordemos, por ejemplo, los programas de ajuste que tan nefastas consecuencias tuvieron para algunos países durante la década de los años ochenta).
3. La ayuda a las excolonias que habían adquirido la independencia recientemente, ya que algunos países tras un largo y violento proceso de liberación, se encontraban en una situación precaria en cuanto a recursos humanos y financieros. Aunque también la mala situación de los países donantes hace pensar que la misma respondía más a

defender sus privilegios de antiguas metrópolis que a los intereses de los países receptores (Maestro, 1995).

4. El Plan Marshall, que servía de ejemplo de cómo la transferencia de recursos financieros podía fomentar el desarrollo. Véase el trabajo de Burnside y Dollar (2004). En él se utiliza el Plan Marshall como un caso real de apoyo a la hipótesis 2: “el efecto de la ayuda sobre el crecimiento está condicionado al entorno político e institucional”. No obstante, hay que recordar las enormes diferencias entre los países receptores de este tipo de ayuda (Europa Occidental) y los pertenecientes al llamado Tercer Mundo, tanto en su propia estructura interna como en su inserción en la economía mundial.
5. El comienzo de la asistencia técnica, que en el año 1966 provoca la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este organismo ha tenido como principales prioridades la reducción de la pobreza, la conservación y mejora del medio ambiente, la promoción de la mujer, la democratización, la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil (Gómez Galán y Sanahuja, 1999).
6. La estrategia de contención por parte de las dos potencias mundiales surgidas del conflicto, dirigida a evitar la expansión del adversario. Esto ha llevado aparejado la concesión de ayuda a cambio de fidelidad al bloque, por lo que la ayuda ha jugado durante más de cuatro décadas (hasta el derrumbe de la Unión Soviética) un importante papel de cohesión en cada uno de los bloques.

Para Griffin (1991) los orígenes y objetivos de la ayuda exterior no pueden ser considerados al margen del contexto político mundial. La ayuda exterior es un producto de la Guerra Fría y de la consiguiente división del mundo en tres grandes bloques: Primer, Segundo y Tercer Mundo. Pero también destaca otros motivos, aparte de la confrontación ideológica, que también jugaron su papel (no tanto en el inicio de los programas de ayuda como en su sostenimiento): razones diplomáticas para retener la influencia sobre las antiguas colonias (Francia y Reino Unido), ventajas comerciales (seguridad en los mercados, promoción de exportaciones, creación de un clima favorable

para la inversión extranjera), y motivos humanitarios (especialmente los países escandinavos).

Por nuestra parte, pensamos que las motivaciones fundamentales del surgimiento del sistema internacional de cooperación hay que buscarlas en:

1. La ya comentada precaria situación del Tercer Mundo tras la Segunda Guerra Mundial. Téngase en cuenta que al reciente conflicto bélico habría que añadir el período anterior (1929-1939) por la Gran Depresión, que disminuyó considerablemente la capacidad de importación de estos países (el volumen de comercio se redujo en un 25% durante estos diez años).
2. El mundo bipolar nacido en el año 1945 y el correspondiente antagonismo EE.UU.-Unión Soviética, lo que hizo que la ayuda se convirtiera en un mecanismo para lograr adeptos al propio bloque y evitar la expansión del contrario.
3. Los cambios habidos en la teoría económica sobre el desarrollo. Se rompió con la tradición clásica anterior (con el apoyo parcial de las nuevas ideas keynesianas) y surgió lo que posteriormente se ha denominado como economía del desarrollo, cuyo eje central de estudio ha sido el progreso económico de los países subdesarrollados.

Como vemos, los intereses políticos, económicos y geoestratégicos de los países donantes han estado muy presentes desde los mismos orígenes del sistema. Esto ha provocado, como algunos autores ya comentados en el capítulo anterior han demostrado, problemas en lo que respecta a la eficacia de la ayuda concedida.

En cuanto a la posterior consolidación del sistema queremos destacar dos fechas. Por un lado, el año 1961, en el que tuvieron lugar dos acontecimientos de mucha importancia para el diseño que tenemos en la actualidad: la creación del CAD en el seno de la OCDE, que ha tenido un papel relevante como organismo recopilador de estadísticas referentes a la ayuda al desarrollo y por sus numerosas recomendaciones para una ayuda eficaz (véase, por ejemplo,

OCDE, 1995); y la generalización de los programas bilaterales de ayuda, cuya presencia en el conjunto de recursos concedidos ha ido creciendo a lo largo de los años, hecho que, como veremos en los siguientes epígrafes, va a perjudicar considerablemente a la propia eficacia de la ayuda.

La otra fecha que queríamos también resaltar es el año 1974, en el que la Asamblea General de las NN.UU. aprueba la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). El fracaso de esta Declaración y de las proclamaciones de los cuatro Decenios para el Desarrollo (años sesenta, setenta, ochenta y noventa) han puesto de manifiesto la impotencia de los países receptores para hacer valer sus intereses y la ineffectividad del actual sistema para acabar con el problema del subdesarrollo. Precisamente en el Segundo de estos Decenios (declarado en la Resolución 2626 del año 1970) es cuando se instaura, por primera vez, el objetivo del 0.7% del PNB de los países donantes como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), un objetivo que en el año 2003 sólo lo cumplieron cinco países: Dinamarca, Noruega, Luxemburgo, Holanda y Suecia. Para ir todavía más lejos, en un alarde de optimismo, en la Resolución 35/56 del año 1980 (cuando se declara el Tercero de los Decenios), se habla incluso del 1%.

III. 2. Estructura institucional. El entramado institucional del actual sistema lo podemos dividir en dos grandes bloques: las organizaciones públicas y las privadas. Entre las primeras se hallan, por un lado, las organizaciones multilaterales. Estas, a su vez, se pueden clasificar de la siguiente forma: las de carácter financiero (el FMI, el BM y otros bancos regionales de desarrollo) y las no financieras (en general, todo el grupo de organizaciones que pertenecen a las Naciones Unidas y el ya mencionado CAD de la OCDE). Por otro lado, están las agencias bilaterales de los gobiernos centrales, regionales y locales de los países donantes. Entre las segundas están las que persiguen fines lucrativos (las empresas) y las que no los persiguen (las organizaciones no gubernamentales de desarrollo: las ONGD).

El Fondo Monetario Internacional fue constituido en el año 1945, fruto de la Conferencia de Bretton Woods celebrada el año anterior, y su ampliación más

recente se llevó a cabo en la década pasada, como consecuencia de la desaparición del bloque soviético, abarcando en la actualidad a 184 países. En su diseño inicial el FMI se ocupaba de toda la problemática relacionada con la liquidez internacional. En concreto, sus tareas han consistido en fortalecer las reservas de divisas y la capacidad de pago de los países, así como el sostenimiento de los tipos de cambio. Sin embargo, después de que en el año 1973 las paridades fijas se vinieran abajo, el FMI se ha centrado en las siguientes funciones:

- La supervisión de las economías de los países miembros: consistente en valorar su política cambiaria en el marco de su política y situación económica.
- Asistencia técnica, especialmente en materia de política monetaria y fiscal.
- Asistencia financiera a los países con problemas de balanza de pagos y/o que están llevando a cabo programas de ajuste y reformas económicas.

Esta última tarea, que es la de mayor relación con los propósitos de este estudio, se implementa fundamentalmente a través de tres tipos de “servicios”, que están en función de la gravedad o tipo de problema del país que recibe la ayuda:

- Los acuerdos de derechos de giro, que forman el núcleo de la política de crédito del FMI. Fueron utilizados por primera vez en el año 1952 y su objetivo principal es hacer frente a problemas de balanza de pagos en el corto plazo.
- Servicio ampliado, con el que se trata de solucionar problemas económicos de tipo estructural que estén causando graves deficiencias en la balanza de pagos.
- Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, que remplazó al servicio reforzado de ajuste estructural en noviembre del año 1999 y en el que se cobran tipos de interés muy bajos a países muy pobres con problemas crónicos de balanza de pagos.

La última modalidad es la que mayores problemas ha ocasionado, ya que, si bien comporta condiciones financieras muy blandas, también implica una condicionalidad muy fuerte, que engloba al conjunto de la política económica del país afectado. A partir del año 1982 y como consecuencia de la crisis de la deuda, los flujos privados de capital se cerraron considerablemente, por lo que la mayoría de los países con problemas tuvieron que acudir a este tipo de créditos. Pero la fuerte condicionalidad ya comentada ha puesto en manos del FMI un poder sin precedentes, que ha sido utilizado para imponer un neoliberalismo a ultranzas y ha llevado a algunos países subdesarrollados a una fuerte desarticulación política y social.

Además de la condicionalidad, Alonso (2000) también critica la imperiosidad con que se plantearon los programas de ajuste (lo que redujo las posibilidades de adaptación de los agentes, aumentando los costes sociales del proceso), la preferencia por una actuación desde el lado de la demanda (que acentuó el contenido recesivo de sus actuaciones) y la reiterada insistencia en la necesidad de adelgazar el Estado (favoreciendo los procesos de desarticulación social y debilitando el marco institucional preexistente).

En definitiva, son las duras consecuencias de los proceso de ajuste lo que se critica. Algunos autores han estudiado la posibilidad de darle un “rostro humano” a dichos procesos. Mosley (2000), por ejemplo, resume los que él considera cuatro hallazgos más relevantes en este campo:

- Existe una jerarquía en los instrumentos de estabilización respecto de la pobreza: parece ser que el tipo de cambio es el que menos daño social genera, mientras que los impuestos indirectos son los más perjudiciales
- Es necesario priorizar ciertos gastos sociales en tiempos de crisis: educación y sanidad primarias, ampliación e investigación agrícolas, mantenimiento de la infraestructura rural y de la red de seguridad social.

- Existen vínculos entre la desigualdad y la probabilidad de conflicto y su efecto sobre la capacidad productiva.
- La importancia de la articulación social, reflejada en una mayor participación de las diferentes organizaciones sociales, para menguar en alguna medida el impacto de los procesos de ajuste.

Por otra parte, Mosley afirma que las consecuencias sociales no sólo dependen del modelo de ajuste propuesto, sino también de la velocidad de implantación, que ha sido en muchos casos muy elevada.

El Banco Mundial también fue creado en la conferencia de Bretton Woods, en el año 1944, pero a partir de la década de los setenta es cuando adquiere su actual papel relevante en el sistema de cooperación internacional. Durante los años ochenta y en colaboración con el FMI, trata de impulsar los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAE), que fueron muy criticados por amplios sectores que trabajan en la cooperación internacional. Dicha críticas, que pueden extenderse perfectamente al FMI, las podemos resumir de la siguiente manera (Gómez Galán y Sanahuja, 1999):

- La estricta condicionalidad impuesta a los países afectados, que ya hemos comentado y que ha sido objeto de un fuerte debate dentro de los estudios sobre la eficacia de la ayuda (véase el capítulo anterior).
- Su fuerte coste social, ya que a menudo implica mayor desempleo y pobreza.
- El elevado coste mediambiental, lo que dio lugar a que se empezara a realizar evaluaciones de impacto ambiental sistemáticamente.
- Los deficientes resultados de algunos de los proyectos, que revelaban serios problemas de gestión y supervisión interna.
- EL carácter poco democrático y opaco del proceso de toma de decisiones.
- La descoordinación existente entre el Banco Mundial y las agencias de las Naciones Unidas.

Alonso (2000) sostiene la necesidad de una profunda reforma que tenga como objetivos prioritarios unos mayores niveles de coordinación entre las instituciones; el acercamiento a los objetivos propios del desarrollo, tal como los entiende la comunidad internacional a través de sus sucesivas cumbres, y el fomento de los proyectos de contenido regional, que impliquen a una pluralidad de países del área. Alonso tampoco está muy conforme con la forma de proceder del BM, insistiendo también en la escasa transparencia informativa, además de la falta de criterios claro de prioridad y la tendencia hacia los megaproyectos (coincidiendo con Griffin).

El grueso de la ayuda multilateral no financiera lo constituye el grupo de organizaciones pertenecientes a Naciones Unidas. Las principales diferencias con respecto a las de carácter financiero son las siguientes (Gómez Galán y Sanahuja, 1999):

- Tienen amplias competencias en materia de desarrollo económico y social, pero su capacidad para influir en las estrategias de desarrollo y en las políticas de cooperación es muy reducida, dado el carácter de “recomendaciones” que tienen sus decisiones.
- Cada país tiene derecho a un voto, por lo que ha sido el marco propicio para las iniciativas políticas de los países pobres. Un ejemplo de ello es la ya mencionada aprobación de la propuesta para un NOEI, en el año 1974. Esto ha ocasionado que hayan tenido en mayor medida en cuenta las dimensiones sociales, ambientales y culturales de la cooperación.
- Su política de cooperación se limita a la concesión de asistencia técnica y pequeñas donaciones a proyectos.
- Como la mayor parte de la cooperación se realiza a través de los Gobiernos, las ONGDs tienen también un papel destacado en su diseño, planificación y ejecución.

No es de extrañar, por otra parte, que precisamente en las organizaciones en las que los países subdesarrollados tienen una mayor capacidad para hacer valer sus intereses, sean las que tienen un menor margen para influir en las políticas de desarrollo. Esto tiene mucho que ver con la incompetencia, que tradicionalmente ha demostrado el sistema internacional de cooperación, para ayudar a los países pobres a salir de la situación de estancamiento, en la que se encuentran desde hace ya demasiados años.

A pesar de ello, las NN.UU. han llevado a cabo una serie de iniciativas que han tenido una importancia crucial, el menos en el plano teórico, para los países del Tercer Mundo. Entre ellas, cabe destacar la “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro, en el año 1992, en la que se aprobó la denominada “Agenda 21”, un ambicioso programa en materia medioambiental, que obtuvo una amplio apoyo, dado el grado de libertad dejado a cada uno de los países para su aplicación; la “Cumbre Social” de Copenhague, celebrada en el año 1995 y en la que se aprobaron una serie de compromisos relativos al desarrollo social que incluía, entre otras propuestas, la erradicación de la pobreza extrema; y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Pekín también en el año 1995 y en la que se proponía la plena integración del objetivo de la igualdad de género en todo los programas y proyectos de cooperación.

Asimismo, en el año 1997, la Asamblea General de las NN. UU. aprueba un “Programa de Desarrollo”. Este documento trata de ser un consenso entre las teorías neoliberales de los años ochenta, en las que el mercado jugaba el papel clave en la estrategia de desarrollo, y las necesarias medidas para paliar sus consecuencias para las capas más pobres de la población. En el mismo se defiende un concepto multidimensional del desarrollo, en el que no sólo se contempla el desarrollo económico, sino también el desarrollo social, incluyendo la protección del medio ambiente, el respeto de los derechos humanos y la participación de la sociedad civil. El desarrollo debe estar centrado en la persona y potenciar la participación de la mujer en los planos económico, político y social. No cabe pensar en una estrategia de desarrollo que disminuya los gastos sociales básicos, como son los destinados a la salud y la formación.

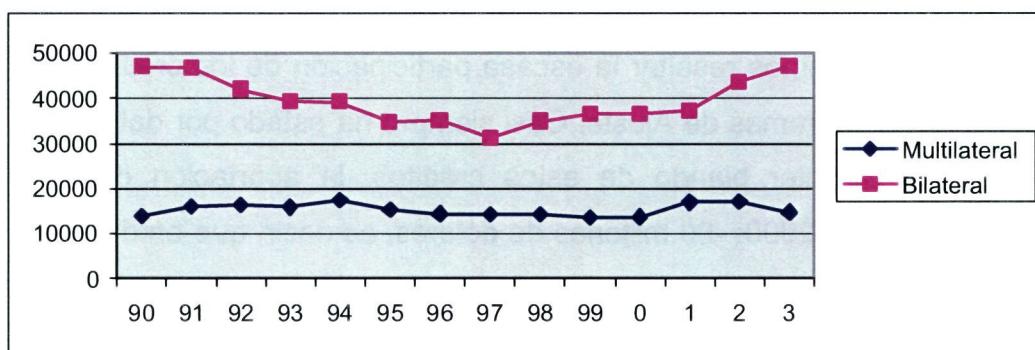
Este documento advierte del peligro que supone que la comunidad internacional no proteja a los países más vulnerables (y dentro de estos, a la población con menores recursos), del creciente proceso de globalización. Estos países, y una buena parte de la población del Planeta, pueden quedar al margen de dicho proceso, aumentando las ya inaceptables diferencias que en la actualidad existen entre el Primer y el Tercer Mundo. Estos es lo que está ocurriendo con bastantes países del África Subsahariana, en donde se dan las mayores cotas de pobreza. Estos países, y en general los denominados Países Menos Adelantados (PMA) se caracterizan por una elevada deuda externa (que en muchos casos supone el principal escollo para iniciar una senda de desarrollo), el deterioro de la relación real de intercambio de sus principales productos de exportación, la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (que se ha producido desde el principio de la década de los noventa, como veremos más adelante) y la escasez de recursos privados (ya que suelen ser países con poco interés para la inversión privada, tanto interna como externa).

Otra denuncia que hace el Programa de Desarrollo se refiere a las grandes diferencias entre los acuerdos firmados y lo que se hace en la realidad (tanto a nivel nacional como internacional). Mucho de los acuerdos que se obtienen en el seno de las diferentes organizaciones que forman las NN.UU. simplemente no se cumplen. Sin embargo, en este “Programa de Desarrollo” la Asamblea de las NN.UU. reitera su compromiso en fortalecer la cooperación internacional. En concreto se aboga el incremento de recursos nacionales (con la consiguiente implicación de los agentes económicos internos) e internacionales (con especial hincapié en el alivio de la deuda externa y en cumplir los objetivos del 0.7% del PNB como AOD y del 0.15% de la misma para los PMA).

III. 3. Las cifras: la evolución de la AOD durante el periodo 1990-2003. Para tener una idea sobre la evolución de la ayuda multilateral y bilateral desde comienzos de la década pasada, hemos representado la evolución de ambas durante el período 1990-2003, en millones de dólares y a precios constantes del año 2002. Del gráfico 1 se desprende que la crisis que está viviendo el sistema internacional (que se conoce en la literatura como “fatiga de la ayuda”

y de la que hablaremos más adelante con más detalle), tiene carácter fundamentalmente bilateral, ya que se observa que la AOD multilateral presenta una mayor estabilidad, oscilando entre los 13500 y los 17000 millones de dólares. Por el contrario la AOD bilateral presenta dos tramos perfectamente diferenciados: uno decreciente, que dura hasta el año 1997 con 31000 millones de dólares; y otro creciente, que permanece hasta el año 2003, con algo más de 47000 millones de dólares.

GRÁFICO 1



Elaboración propia con datos de la OCDE

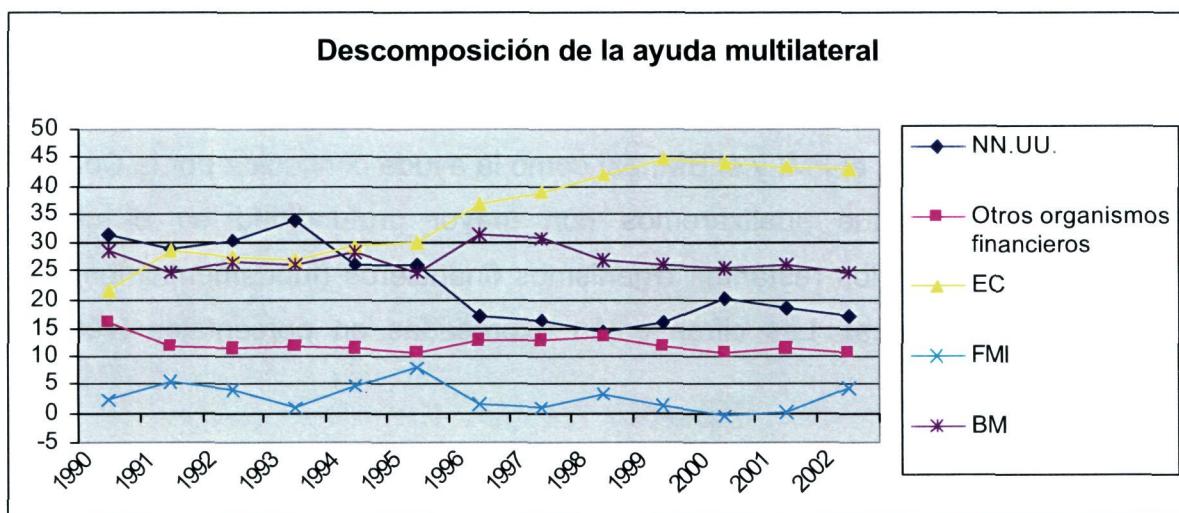
Por otra parte, también es interesante ver la evolución de los diversos componentes que forman la ayuda multilateral. Para ello, hemos considerado los tres organismos internacionales que vimos anteriormente: las Naciones Unidas (NN.UU.), el FMI y el BM, así como la ayuda concedida por la Comisión Europea (CE, que analizaremos con mayor profundidad en el capítulo siguiente) y por los restantes organismos financieros (fundamentalmente, los bancos regionales). Las cifras están expresadas en porcentajes (véase el gráfico 2).

La CE destaca por tener la mayor participación: un 43.1% en el año 2002. Además, es la única que presenta una tendencia claramente creciente a lo largo de toda la serie. El incremento más nítido tiene lugar durante los años 1995-1999, llegando alcanzar casi el 45%. Esto ha convertido a la ayuda conjunta de la UE (CE más la ayuda bilateral de los Quince) en el primer donante mundial.

Asimismo, merece destacarse las aportaciones del BM, casi siempre entre el 25-30%, aunque desde el año 1996 presenta una tendencia ligeramente decreciente. Y las NN.UU., cuyo porcentaje también decrece casi permanentemente desde el año 1993, en el que ocupó el primer lugar con el 33.8%. Esta disminución sí que nos preocupa, ya que las NN.UU. representan al conjunto de organizaciones en las que tienen un mayor peso la voz y los intereses de los países receptores de ayuda, por lo que puede ser un indicio de un giro del sistema internacional de cooperación hacia las preferenciales bilaterales de la comunidad de donantes.

Por último, quisiéramos resaltar la escasa participación de los créditos del FMI para financiar Programas de Ajuste. Casi siempre ha estado por debajo del 5%. A pesar del carácter blando de estos créditos, la aportación del FMI fue negativa en el año 2000: -90 millones de dólares, es decir, que en dicho año las amortizaciones de créditos anteriores superaron la cuantía de los créditos concedidos.

GRÁFICO 2



Elaboración propia con datos de la OCDE

En lo que respecta a los tipos de ayuda, podemos hacer diversas clasificaciones:

1. Una primera es la que distingue entre la ayuda por proyectos, que consiste en la ejecución de un determinado conjunto de actividades que tienen un resultado generalmente predecible (la construcción de una carretera, de una central eléctrica...); o la ayuda por programas, que consiste en la puesta a disposición del país beneficiario de recursos con "fines generales de desarrollo, por ejemplo, el sostén de la balanza de pagos, el sostén presupuestario general y la ayuda por productos, y que no están vinculadas a proyectos específicos" (OCDE, 1995).
2. En segundo lugar, podemos diferenciar entre la ayuda multilateral (la concedida a través de organismos de cooperación internacional) y la bilateral (concedida por un único país donante). Aunque la primera tiene un mayor compromiso con el mantenimiento del sistema económico internacional (y, por tanto, de la situación de desventaja que ocupan los países subdesarrollados), en la segunda hay una mayor presencia de los intereses particulares de los países donantes.
3. Por último, señalamos algunos tipos de ayuda muy concreta. Por ejemplo, la asistencia técnica (en la que destaca la formación como uno de los aspectos que está teniendo mayor relevancia en los últimos años), la ayuda alimentaria (que resulta primordial para millones de personas en situación muy precaria), la de emergencia (muy ligada con la anterior y que responde generalmente a conflictos bélicos o a desastres naturales), y la ayuda descentralizada (la ejercida por los gobiernos no estatales: ayuntamientos, diputaciones, cabildos y gobiernos autónomos).

A partir de los primeros años de la década de los noventa el actual sistema internacional de cooperación al desarrollo entra en crisis. Las necesidades de cooperación siguen creciendo: además de los problemas ya existentes (subdesarrollo y pobreza), en los últimos años se han agudizado otros que progresivamente están afectando al conjunto del planeta: nos referimos fundamentalmente al deterioro medioambiental y a las trágicas consecuencias del fenómeno de la emigración hacia el mundo desarrollado, tanto para estos países como para los países emisores. Sin embargo, los recursos destinados a

la ayuda internacional han tenido una tendencia decreciente, como se puede apreciar en el gráfico 1, ya comentado.

Las causas de esta crisis son de tipo coyuntural y estructural (Alonso, 1999 y 2003). Entre las primeras resaltamos las siguientes:

- Los recortes en el gasto público que han sufrido la mayoría de los países donantes, con el objetivo de restablecer el equilibrio en las cuentas del Estado.
- Los procesos de reforma que han tenido lugar también en muchos países donantes: Japón, Reino Unido, Holanda, Francia, Italia, Australia, Finlandia, España.

Las causas de tipo estructural son:

- El proceso de globalización que estamos viviendo ha hecho que los efectos de la pobreza y el subdesarrollo alcancen tanto a los países del Sur como a los del Norte. Problemas como el deterioro ambiental y las presiones migratorias afectan al conjunto de nuestro planeta y exigen soluciones globales, consensuadas por todos los países. Sin embargo, el carácter discrecional del actual sistema internacional de cooperación dificulta el consenso y agudiza la sensación de crisis que estamos viviendo desde la pasada década.
- Con la consolidación del concepto de desarrollo humano la teoría económica sobre el desarrollo ha dado un giro de importantes consecuencias. “El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos” y “las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios” (Sen, 2000). La primitiva concepción economicista ha sufrido un retroceso considerable. El desarrollo ha ido adquiriendo un carácter multidimensional que afecta a la equidad social, la sostenibilidad medioambiental, los derechos humanos, la democracia y la participación social.

- Como vimos en el apartado anterior, los estudios sobre la evaluación de la ayuda no son concluyentes en cuanto a la eficacia de la misma. Si bien los últimos estudios son algo más optimistas que los de la pasada década, las dudas sobre las posibilidades que la cooperación internacional tiene para fomentar el desarrollo son importantes. Esto se ha utilizado para justificar tanto los procesos de reformas, ya comentados, en los sistemas nacionales de cooperación, como el continuo goteo a la baja de la ayuda concedida.
- Por último, pensamos que entre las causas más importantes de la bajada en la cuantía de la ayuda, está la caída del bloque soviético y, por tanto, del mundo bipolar existente hasta principios de los noventa. Como es obvio, después del año 1989 el papel de cohesión que jugaba la ayuda en cada uno de los bloques ha dejado de tener sentido.

Además de las causas ya comentadas, Gómez Galán (2001) añade cierta pérdida de interés por parte de la opinión pública en el mundo desarrollado. Para este autor el declive en los flujos de AOD no es más que la punta de iceberg de algo más profundo, como son los grandes cambios experimentados en el sistema de relaciones internacionales a comienzos de la década los años noventa.

En el cuadro 1 tenemos la AOD de todos los países pertenecientes al CAD en el año 2003, tanto en términos porcentuales con respecto al PNB como en términos absolutos (en millones de dólares estadounidenses), así como los cambios porcentuales con respecto al año 2002 (teniendo en cuenta la inflación y los tipos de cambio). Como dijimos anteriormente, sólo cinco países han cumplido con el objetivo del 0.7%, establecido por las NN.UU. a comienzos de los años setenta. Otros países han puesto fecha para el cumplimiento del mismo: Bélgica (año 2010), Irlanda (2007) y Francia (2012). Los tres han mejorado en el último año, especialmente Bélgica, cuya AOD ha aumentado un 40.7% con respecto al año 2002. Otros países con mejoras considerables son Suiza (19.7%) y EE.UU. (20.4%), a pesar de que este último ocupe el último puesto en cuanto al ratio AOD/PNB, con un lamentable 0.14%. Por el lado negativo, tenemos a diez países que han disminuido la cuantía de su ayuda.

Los retrocesos más importantes lo han experimentado Portugal (-19.4%), Austria (-20.5%) e Italia (-15.3%).

CUADRO 1

	AOD(2003)	AOD/PNB(%)	Cambio 2002/2003(%)
Noruega	2042	0.92	4.6
Dinamarca	1748	0.84	-12.8
Holanda	3981	0.81	-3.2
Luxemburgo	194	0.80	8.4
Suecia	2400	0.70	-2.8
Bélgica	1853	0.61	40.7
Francia	7253	0.41	8.7
Irlanda	504	0.41	3.8
Suiza	1299	0.38	19.7
Reino Unido	6282	0.34	14.0
Finlandia	558	0.34	0.3
Alemania	6784	0.28	5.3
Canadá	2031	0.26	-12.7
España	1961	0.25	-7.8
Australia	1219	0.25	0.4
Nueva Zelanda	165	0.23	6.9
Grecia	362	0.21	5.7
Portugal	320	0.21	-19.4
Japón	8880	0.20	-9.2
Austria	505	0.20	-20.5
Italia	2433	0.16	-15.3
Estados Unidos	16254	0.14	20.4
TOTAL CAD	68483	0.25	4.8

Elaboración propia con datos de la OCDE

Además, el conjunto de los países CAD ha llegado al 0.25%, una cifra ligeramente superior a las obtenidas desde el año 1997 (en torno al 22 o 23%),

pero muy por debajo de los niveles alcanzados en los años 1984-85 (0.34) y en los años 1989-90 (0.32). Véase el cuadro 2.

CUADRO 2

AÑO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PORCENTAJE	0.22	0.23	0.24	0.22	0.22	0.23	0.25

Elaboración propia con datos de la OCDE

Por otro lado, los cinco grandes donantes en términos absolutos son: Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania y Reino Unido, todos ellos por encima de los 6000 millones de dólares de AOD.

III. 4. El déficit de ayuda. Para ilustrar la idea de la necesidad de incrementar la cuantía de la Ayuda hemos construido la tabla 3. En ella calculamos la diferencia (déficit) entre lo prometido desde hace más de tres décadas (0,7% del PNB) y las cifras reales (año 2001). No obstante, consideramos que, al igual que en cualquier economía nacional, debe pagar quien más tiene. Es decir, que la AOD podría actuar como una especie de impuesto progresivo a escala internacional, contribuyendo a distribuir renta desde los países ricos hacia los más necesitados. Por tanto, hemos aplicado la “*tasa progresiva*” propuesta por I. Maestro (1995) en su tesis doctoral, la cual se define en términos del PNB per cápita del país donante. Las cifras de la *tasa progresiva* del siguiente cuadro (tercera columna) se obtienen de la siguiente forma:

$$\text{Tasa progresiva} = 0.7 * (\text{PIB}_i / \text{PIB}_p)$$

siendo PIB_i el Producto Interior Bruto per cápita del país donante y PIB_p el promedio para todos los países DAC. De esta manera, países como Portugal y Grecia sólo deberían pagar el 0.48 y el 0.45 de su PIB, respectivamente. Sin embargo, Luxemburgo y Estados Unidos deberían pagar el 1.41 y el 0.9.

Aplicando estas tasas hemos calculado las cantidades de Ayuda que cada país debería aportar atendiendo a la *tasa progresiva* (cuarta columna), y restando a estas las cantidades de ayuda que verdaderamente aportan (segunda

columna) resultan los déficits de cada uno de los países donantes (quinta columna). Sólo hay cuatro países que pagan por encima de lo que, según este criterio, deberían pagar: Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia. Por otro lado, destaca el importante déficit de EE.UU. (76.802 millones de dólares), representando más del 60% del déficit total.

CUADRO 3

	PIB per cápita	AOD	Tasa progresiva	AOD Tasa	Déficit
Australia	25370	873	0,67	3296	2423
Austria	26730	533	0,70	1527	994
Bélgica	25520	867	0,67	1760	893
Canadá	27130	1533	0,71	6012	4479
Dinamarca	29000	1634	0,76	1184	-450
Finlandia	24430	389	0,64	815	426
Francia	23990	4198	0,63	8953	4755
Alemania	25350	4990	0,67	13901	8911
Grecia	17440	202	0,46	876	674
Irlanda	32410	287	0,85	1060	773
Italia	24670	1627	0,65	9173	7546
Japón	25130	9847	0,66	21113	11266
Luxemburgo	53780	141	1,41	335	194
Holanda	27190	3172	0,71	3106	-66
Nueva Zelanda	19160	112	0,50	371	259
Noruega	29620	1346	0,78	1041	-305
Portugal	18150	268	0,48	895	627
España	20150	1737	0,53	4297	2560
Suecia	24180	1666	0,64	1367	-299
Suiza	28100	908	0,74	1501	593
Reino Unido	24160	4579	0,63	9019	4440
Estados Unidos	34320	11429	0,90	88231	76802
PROMEDIO	26635			TOTAL	127494

Para comprobar cómo han ido evolucionando estos déficits a lo largo de la pasada década, hemos realizado los mismos cálculos para los años 1990, 1995 y 2000. Los resultados se presentan en el cuadro 4, en donde hemos repetido los obtenidos para el año 2001.

Se puede apreciar una tendencia a la concentración del déficit en Estados Unidos, que se ha estabilizado en torno al 60% en los dos últimos años para los que tenemos datos. Dicha concentración se ha llevado a cabo a costa de la reducción del déficit japonés, que ha pasado de un 37% en 1995 a un 9% en el 2001.

CUADRO 4

PAÍSES	1990	%	1995	%	2000	%	2001	%
Australia	1151	1	1135	1	2386	2	2423	2
Austria	767	1	1064	1	1121	1	994	1
Bélgica	774	1	1514	1	1192	1	893	1
Canadá	2343	3	1506	1	4595	4	4479	4
Dinamarca	473	1	645	0	-581	0	-450	0
Finlandia	765	1	628	0	489	0	426	0
Francia	3026	4	4178	3	5080	4	4755	4
Alemania	4422	5	11084	8	8740	7	8911	7
Grecia					564	0	674	1
Irlanda	193	0	243	0	663	1	773	1
Italia	5098	6	4861	4	7109	6	7546	6
Japón	18714	22	49997	37	10643	9	11266	9
Luxemburgo	95	0	169	0	169	0	194	0
Holanda	107	0	615	0	-348	0	-66	0
Nueva Zelanda	109	0	173	0	297	0	259	0
Noruega	304	0	395	0	-195	0	-305	0
Portugal	73	0	145	0	545	0	627	0
España	1643	2	1538	1	2829	2	2560	2
Suecia	1021	1	603	0	-409	0	-299	0
Suiza	2082	2	2759	2	691	1	593	0
Reino Unido	4166	5	4164	3	4116	3	4440	3
Estados Unidos	36272	43	47769	35	75371	60	76802	60
TOTAL	83597	100	135185	100	125069	100	127494	100

III. 5. Otros flujos financieros. Sin embargo, la AOD es sólo una parte de las finanzas públicas dirigidas hacia el Tercer Mundo, que a su vez es sólo una parte de todo el conjunto de recursos financieros transferidos. Para clarificar todo esto, veamos el cuadro 5, en donde tenemos los flujos totales netos de recursos, desglosados en sus diferentes apartados y para los últimos años.

Las cifras expresan porcentajes. Vemos que las Finanzas Oficiales para el Desarrollo (FOD) representan, en general, algo menos de un tercio de los flujos totales. Sin embargo, los fondos privado (FP) suponen aproximadamente dos

tercios. Por otro lado, la mayor parte de los fondos públicos son AOD, es decir la que cumple los cuatro siguientes requisitos (ver OCDE, 2002):

CUADRO 5

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
FOD	37.4	33.1	21.0	23.5	39.0	27.5	30.3	31.2	44.3	26.4
AOD	26.4	22.4	15.9	14.9	22.1	16.7	22.9	23.2	41.0	25.4
AO	3.0	3.2	1.6	1.7	3.1	2.5	3.6	2.9	4.6	2.7
OTROS	8.0	7.6	3.5	6.8	13.9	8.3	3.8	5.1	-1.2	-1.7
CE	2.8	2.1	1.1	1.5	3.7	1.3	3.6	1.3	-1.1	0.8
FP	59.8	64.7	77.9	75.0	57.3	71.2	66.1	67.5	56.7	72.9
TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Elaboración propia con datos de la OCDE

- Es concedida por el sector público (gobierno central o local)
- Dirigida hacia los países en desarrollo (parte I de la lista del CAD) y agencias multilaterales
- Sus objetivos principales deben ser el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo
- Debe tener al menos un 25% de concesión.

La Ayuda Oficial (AO) debe cumplir las mismas condiciones que la AOD, pero va dirigida hacia los países en desarrollo avanzados y los pertenecientes a la órbita de la antigua Unión Soviética (parte II de la lista del CAD). Los valores de la fila CE son los créditos a la exportación.

Volviendo de nuevo a la AOD, que es la parte de los flujos que más nos interesa desde el punto de vista de este estudio, y para resaltar de nuevo la idea de la disminución en el esfuerzo solidario que se ha producido en la década anterior, veamos la AOD per cápita para cada uno de los países pertenecientes al CAD, al comienzo y al final de la misma (cuadro 6). Los números están expresados en dólares constantes del año 2000.

CUADRO 6

PAÍS	2000-01	1990-91	VARIACIÓN
Dinamarca	309	221	88
Luxemburgo	302	84	218
Noruega	290	282	8
Suecia	205	189	16
Holanda	196	158	38
Suiza	124	113	11
Japón	97	104	-7
Bélgica	83	80	3
Reino Unido	78	56	22
Finlandia	73	129	-56
Francia	71	114	-43
Irlanda	68	19	49
Alemania	61	85	-24
Austria	59	56	3
Canadá	54	82	-28
Australia	50	51	-1
Estados Unidos	38	55	-17
España	36	24	12
Nueva Zelanda	30	25	5
Portugal	26	19	7
Italia	26	49	-23
Grecia	20	--	20
TOTAL CAD	63	75	-12

Elaboración propia con datos de la OCDE

Como es lógico, los primeros lugares son de nuevo ocupados por los países que cumplen con el criterio del 0.7%. Aunque destaca el enorme aumento de Luxemburgo: su AOD per cápita se incrementó durante la década en más de un 250%.

Por el lado negativo, resaltan las disminuciones de Finlandia y Francia, con reducciones del 43% y del 38%, respectivamente. Pero sobre todo queremos centrar nuestra atención en la reducción que se ha producido en el conjunto de los países CAD: de 75 dólares por habitante que se concedía a comienzos de los noventa se ha pasado a 63 dólares por habitante.

CUADRO 7
AÑOS 1980-81

PAÍS	A	B	C	D	E	F	G	TOTAL
Australia	13.3	6.0	6.6	2.2	62.7	1.5	7.8	100
Austria	12.7	35.9	0.7	41.2	--	0.1	9.4	100
Bélgica	8.7	2.2	4.1	20.9	1.9	1.0	61.1	100
Canadá	10.2	16.4	21.7	16.8	11.5	1.8	21.6	100
Dinamarca	24	0.3	10.4	14.4	--	4.2	46.7	100
Finlandia	16.4	7.2	13.9	34.3	--	2.9	25.4	100
Francia	52.4	14.0	6.7	12.0	4.9	1.8	8.2	100
Alemania	22.1	25.3	8.4	11.7	2.2	0.6	29.8	100
Italia	11.6	5.9	9.6	9.6	19.9	4.5	38.9	100
Japón	10.3	40.0	11.4	15.3	7.5	0.2	35.2	100
Holanda	29.9	20.1	20.9	7.1	2.6	1.7	17.8	100
Nueva Zelanda	25.7	25.4	25.0	3.5	13.3	0.2	6.9	100
Noruega	12.4	23.8	25.0	14.8	8.3	8.5	7.2	100
Suecia	18.5	4.0	10.8	31.9	2.7	9.1	22.9	100
Suiza	15.6	9.3	19.8	13.0	7.0	4.8	30.6	100
Reino Unido	23.1	10.9	5.9	31.8	3.6	0.3	24.4	100
Estados Unidos	18.4	4.7	17.5	10.7	23.0	2.1	23.6	100
TOTAL CAD	24.6	17.2	11.8	13.8	10.2	1.6	20.7	100

Elaboración propia con datos de la OCDE

Donde las columnas representan los siguientes sectores:

A: Infraestructura social (educación, sanidad, oferta de agua...)

B: Infraestructura económica (energía, transportes, comunicaciones...)

C: Agricultura

D: Industria y otros sectores productivos

E: Ayudas a Programas

F: Ayuda de emergencia

G: Otros

CUADRO 8
AÑOS 2000-01

PAÍS	A	B	C	D	E	F	G	TOTAL
Australia	50.7	9.3	8.1	0.8	2.9	8.9	19.3	100
Austria	42.4	1.2	1.5	1.5	0.5	6.2	46.7	100
Bélgica	42.3	6.2	8.6	1.6	4.9	5.5	31.0	100
Canadá	30.6	4.7	3.8	2.5	6.5	15.5	36.5	100
Dinamarca	22.8	18.8	9.6	2.2	2.4	11.6	32.4	100
Finlandia	42.2	1.1	6.5	0.9	1.2	14.9	33.3	100
Francia	38.9	6.1	6.3	1.1	3.1	2.5	42.0	100
Alemania	42.3	16.9	4.4	1.1	0.6	6.5	28.3	100
Grecia	70.9	4.1	1.0	2.3	10.7	6.5	4.4	100
Irlanda	57.6	2.6	7.8	1.3	--	11.1	19.6	100
Italia	23.4	3.7	3.7	8.5	10.2	10.8	39.8	100
Japón	20.6	32.9	9.0	2.1	3.2	0.5	31.7	100
Luxemburgo	69.8	--	4.0	3.2	1.6	11.0	10.4	100
Holanda	26.2	5.4	3.5	0.8	9.2	12.5	42.6	100
Nueva Zelanda	49.2	3.9	3.5	2.0	8.0	3.2	30.2	100
Noruega	41.8	12.4	4.9	2.2	2.2	17.7	18.9	100
Portugal	36.7	6.7	1.5	0.6	3.0	1.1	50.3	100
España	34.9	7.3	3.3	1.9	0.5	3.5	48.6	100
Suecia	32.2	9.6	3.2	0.5	7.4	19.9	27.2	100
Suiza	18.3	6.8	4.1	1.7	6.4	21.9	40.8	100
Reino Unido	25.3	7.3	5.4	4.8	11.3	10.9	35.0	100
Estados Unidos	42.2	8.8	3.9	1.7	15.8	11.4	16.1	100
TOTAL CAD	32.1	15.7	5.9	2.0	7.0	7.4	30.0	100

Elaboración propia con datos de la OCDE

III. 6. Destinos sectoriales de la ayuda. Para tener una idea aproximada de los destinos sectoriales de la ayuda presentamos los dos cuadros siguientes (7 y 8), en donde tenemos los compromisos bilaterales de ayuda para cada uno de los países pertenecientes al CAD y para dos épocas diferentes: años 1980-81 y 2000 (expresados en porcentajes).

El sector a donde se dirige una mayor proporción de ayuda es el de infraestructura social. El auge del concepto de desarrollo humano ha resaltado la importancia de dos sectores básicos para el bienestar humano: la educación y la sanidad. Esto sólo justifica el incremento de la ayuda en este epígrafe. A principios de los años ochenta sólo cinco países superaban el 20%. A finales de los noventa todos los países superan este porcentaje, salvo Suiza, aunque hay que destacar los casos de Australia, Grecia, Irlanda y Luxemburgo, todos ellos con porcentajes superiores al 50%.

También queremos señalar la escasa relevancia de la agricultura, que parece que ha ido aumentando en las últimas décadas: cinco países superaban el 20% en los años 1980-81 y en los años 2000-01 ninguno llega al 10%, pasando el conjunto de los países CAD de un 13.8% a tan sólo un 2%. Pensamos que este sector es el gran olvidado en los planes de desarrollo de los países del Tercer Mundo. Así como el mundo desarrollado tuvo su revolución agrícola, normalmente previa a la revolución industrial, en los países subdesarrollados aquella no se ha producido y su reducida productividad agrícola acentúa su ya alarmante dependencia alimentaria.

Por otro lado, es significativo el aumento en la ayuda de emergencia, pasando de 1.6% a un 7.4%. Este tipo de ayuda, si bien muy necesaria para millones de personas, es consecuencia de situaciones críticas que son precisamente las que la cooperación internacional debería evitar. En pocas palabras: más vale prevenir que curar, es decir, es necesario dedicar más recursos para evitar estas situaciones (nos referimos especialmente a los conflictos bélicos), que en ocasiones son perfectamente predecibles.

III. 7. Distribución geográfica de la ayuda. Veamos ahora la distribución geográfica de la ayuda. Para ello consideremos la siguiente tabla (cuadro 9), en donde tenemos el reparto entre las diferentes regiones, de los desembolsos netos de ODA y OA. Las cifras son porcentajes sobre el total.

CUADRO 9

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Europa	3.5	3.2	3.4	6.1	6.4	5.7	7.5	4.5
Norte de África	5.4	5.4	5.3	4.4	3.7	4.0	3.5	2.7
Africa Subsahariana	25.9	26.1	23.7	20.9	21.8	23.2	27.5	30.7
América Central y del Norte	5.0	4.4	4.4	5.1	3.8	5.0	3.5	3.3
Sudamérica	4.4	4.6	4.1	3.6	4.0	4.5	3.7	4.2
Oriente Medio	7.6	4.6	3.7	3.9	4.0	4.2	5.5	7.1
Asia Central y del Sur	10.4	10.3	10.9	9.8	9.9	12.9	12.8	10.6
Lejano Oriente	11.1	10.9	12.8	14.9	13.2	11.1	9.7	8.0
Oceanía	2.9	2.8	2.8	2.3	1.4	1.3	1.1	1.0
Ayuda Oficial (OA)	9.0	10.6	12.4	13.2	13.7	11.3	9.8	9.5
No especificado	14.8	17.0	16.5	15.5	18.0	16.7	15.4	18.4
TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100

Elaboración propia con datos de la OCDE

Como es lógico, las regiones con un mayor número de pobres son las que reciben una mayor proporción de ayuda: el África Subsahariana y Asia. Sin embargo, durante la década de los noventa, la tendencia con respecto a la primera de ellas es decreciente. El África Subsahariana sufrió desde comienzos de dicha década un doble retroceso: la ya comentada crisis de la ayuda y el desvío de recursos que significó la caída del muro de Berlín. Las enormes carencias con las que se encontraban los países pertenecientes a la órbita de la antigua Unión Soviética, con mayor importancia estratégica para Occidente que los países africanos, hizo que se desviara ayuda desde estos países hacia Europa Oriental. Esto se puede apreciar tanto en la disminución del porcentaje

del África Subsahariana como en los aumentos de Europa y la Ayuda Oficial (Parte II de la lista del CAD). Afortunadamente, esta tendencia se ha invertido bruscamente en los dos últimos años de los que disponemos datos, llegándose al 30.7% de ayuda hacia el África Subsahariana en el año 2003.

La brusca disminución de Oriente Medio a partir del año 1997 es consecuencia de la inclusión de Israel en los Países en Desarrollo más Avanzados (saliendo, por tanto, de la parte I de la lista del CAD), siendo su principal donante EE.UU. Lo mismo podemos decir de Oceanía con respecto a la Polinesia Francesa y Nueva Caledonia a partir del año 2000.

Vamos a considerar con mayor detalle la distribución geográfica de la ayuda para el año 2001. Para ello utilizaremos las siguientes tablas, en las que se especifican los principales donantes y receptores para cada una de las regiones. Comencemos por América Latina y El Caribe (cuadro 10).

CUADRO 10

DONANTES	ODA	% TOTAL	% DONANTE	RECEPTORES	ODA	% TOTAL
Estados Unidos	1489	25	15	Nicaragua	928	15
Japón	738	12	10	Bolivia	729	12
España	694	11	60	Honduras	678	11
EC	582	10	7	Perú	451	7
Alemania	334	6	11	Colombia	380	6
Holanda	315	5	14	Brasil	349	6
IDB	277	5	100	El Salvador	234	4
IDA	274	5	6	Guatemala	225	4
Reino Unido	176	3	6	Ecuador	171	3
Otros NN.UU.	142	2	25	Haití	166	3

Elaboración propia con datos de la OCDE

En las columnas tercera y cuarta tenemos los porcentajes sobre el total de ayuda recibida por la región y sobre el total de ayuda otorgada por el país donante. Así, por ejemplo, el 25% de la ayuda recibida por Latinoamérica es de origen estadounidense (el principal donante de la región, con diferencia); sin embargo, la misma representa sólo el 15% de la ayuda total concedida por

EE.UU. En el caso de España, tercer donante de la región con un 11%, la ayuda hacia Latinoamérica tiene un peso mucho mayor (60%).

En la séptima columna representamos los porcentajes de cada uno de los países receptores sobre el total de ayuda recibida por Latinoamérica. Tenemos tres países por encima del 10%: Nicaragua, Bolivia y Honduras.

Como séptimo y octavo donante tenemos, respectivamente, al Banco de Desarrollo Interamericano (IBD), obviamente con el 100% de su ayuda hacia el continente americano, y a la Asociación de Desarrollo Internacional (IDA).

CUADRO 11

DONANTES	ODA	% TOTAL	% DONANTE	RECEPTORES	ODA	% TOTAL
IDA	2329	14	47	Egipto	1255	8
EC	2169	13	26	Tanzania	1233	8
Estados Unidos	1975	12	20	Etiopía	1080	7
Francia	1531	9	42	Mozambique	935	6
Reino Unido	1204	7	44	Uganda	783	5
Japón	1091	7	15	Ghana	652	4
Holanda	853	5	37	Marruecos	517	3
Alemania	830	5	27	Kenya	453	3
Dinamarca	437	3	38	Sudáfrica	428	3
AIDF	419	3	100	Senegal	419	3

Elaboración propia con datos de la OCDE

En el caso de África (cuadro 11), los principales donantes son el IDA, la Comisión Europea y los Estados Unidos, todos ellos por encima del 10%. Sin embargo, en lo que respecta al peso de la ayuda africana destacan los dos países con una mayor presencia colonial en el pasado: Reino Unido (44%) y Francia (42%). Como décimo donante tenemos al Fondo de Desarrollo Africano (AIDF). Por el lado de los receptores, destaca la menor concentración de la ayuda.

En el cuadro 12 tenemos la situación de los países pertenecientes a la órbita de la antigua Unión Soviética. Destacan como principales donantes la Comisión

Europea y los Estados Unidos, lo que hace sospechar, al igual que ocurre en las restantes regiones, de la presencia de importantes intereses estratégicos y comerciales en la ayuda concedida. Por el lado de los receptores, hay que resaltar la concentración de la ayuda en Rusia (15%) y Polonia (13%).

CUADRO 12

DONANTES	ODA	% TOTAL	% DONANTE	RECEPTORES	ODA	% TOTAL
EC	2723	38	33	Rusia	1110	15
Estados Unidos	1592	22	16	Polonia	966	13
Alemania	359	5	12	Rumania	648	9
Japón	338	5	5	Ucrania	519	7
Francia	271	4	8	Hungría	418	6
IDA	256	4	5	Bulgaria	346	5
Austria	166	2	33	República Checa	314	4
Canadá	159	2	12	Georgia	290	4
Suecia	126	2	10	Albania	269	4
Dinamarca	118	2	10	Azerbaiyán	226	3

Elaboración propia con datos de la OCDE

CUADRO 13

DONANTES	ODA	% TOTAL	% DONANTE	RECEPTORES	ODA	% TOTAL
EC	1263	37	15	Yugoslavia	1306	38
Estados Unidos	522	15	5	Bosnia- Herzegovina	639	19
Alemania	258	8	8	Turquía	269	8
Holanda	187	5	8	Albania	248	7
IDA	119	4	2	Yugoslavia (no especif.)	220	6
Noruega	102	3	11	Macedonia	167	5
UNHCR	95	3	17	Moldavia	139	4
Suiza	94	3	13	Croacia	126	4
Suecia	86	3	7	Eslovenia	119	4
Países Árabes	72	2	12	Chipre	113	3

Elaboración propia con datos de la OCDE

En cuanto al resto de países europeos (cuadro 13), destacan de nuevo, probablemente por las mismas razones, la Comisión Europea y los Estados Unidos como principales donantes (37% y 15%, respectivamente). Como es lógico, la ayuda se destinó fundamentalmente a paliar los efectos de la guerra en los Balcanes. Sin embargo, el reparto ha sido muy desigual, centrándose la misma en Serbia y Montenegro (38%) y Bosnia-Herzegovina (19%).

CUADRO 14

DONANTES	ODA	% TOTAL	% DONANTE	RECEPTORES	ODA	% TOTAL
Francia	738	50	20	Polinesia Francesa	388	27
Australia	240	16	36	Nueva Caledonia	294	20
Estados Unidos	225	15	2	Papua Nueva Guinea	203	14
Japón	102	7	1	Micronesia	138	9
EC	54	4	1	Islas Marshall	74	5
Nueva Zelanda	52	4	61	Oceanía (no espec.)	60	4
AsDF	13	1	2	Islas Salomón	59	4
UNTA	7	0	2	Wallis y Futuna	50	3
Italia	4	0	1	Samoa	43	3
Reino Unido	4	0	0	Palau	34	2

Elaboración propia con datos de la OCDE

Es suficientemente significativo que, por un lado, el principal donante de Oceanía sea Francia (la mitad de la ayuda que llega a Oceanía procede de Francia) y, por otro lado, que el principal receptor del Continente sea la Polinesia Francesa (27%) (cuadro 14). Otros donantes importantes son Australia (16%) y Estados Unidos (15%). De nuevo hay que resaltar la presencia de los donantes pertenecientes a la región: la de Australia (36% de su ayuda se queda en Oceanía) y Nueva Zelanda (61%). También destacan como receptores Nueva Caledonia (20%) y Papua Nueva Guinea (14%), siendo el primero de influencia francesa. Como séptimo donante se sitúa el Fondo de Desarrollo Asiático (AsDF).

CUADRO 15

DONANTES	ODA	% TOTAL	% DONANTE	RECEPTORES	ODA	% TOTAL
Japón	4333	26	58	Pakistán	1938	12
IDA	2240	13	45	India	1705	10
Estados Unidos	2159	13	22	Indonesia	1501	9
Alemania	914	5	30	China	1460	9
EC	856	5	10	Vietnam	1435	9
AsDF	799	5	98	Bangladesh	1024	6
Reino Unido	613	4	23	Palestina	865	5
Holanda	565	3	24	Filipinas	577	3
Países Árabes	540	3	91	Jordania	432	3
UNRWA	359	2	100	Yemen	426	3

Elaboración propia con datos de la OCDE

El principal donante del continente asiático es Japón (26%, cuadro 15): el 58% de su ayuda se queda en Asia (de nuevo la presencia de los intereses estratégicos y comerciales se hace patente). Otros destacados donantes de la región son el IDA y los Estados Unidos, ambos con un 13%. En décimo lugar tenemos a la Agencia para los Refugiados Palestinos en oriente Medio (UNRWA), que es un organismo de las Naciones Unidas. Como principales receptores están Pakistán e India, dos de los países más poblados y con un mayor número de pobres del Continente.

En el cuadro 16 combinamos ambos criterios, el sectorial y el geográfico, en la distribución de la ayuda. Tenemos los porcentajes asignados a cada uno de los sectores significativos y para cada una de las regiones consideradas. Los datos son también del año 2001.

En esta ocasión hemos desglosado las infraestructuras sociales en dos columnas: tercera y cuarta, destacando los dos sectores que, según las últimas teorías sobre el desarrollo humano se consideran de mayor importancia: la educación y la sanidad. Vemos que la región con un mayor peso en este tipo de ayuda es África, con un 27%, mientras que el continente asiático, en el que vive una gran proporción de pobres, sólo tiene un 13% de su ayuda para estos

sectores básicos. También destacan los altos porcentajes en otros servicios e infraestructuras sociales de Europa (53%) y, sobre todo, de Latinoamérica (41%), cuya población ha estado sometida en los últimos años a graves carencias sociales derivadas de los fuertes procesos de ajuste macroeconómicos que algunos de sus principales países han llevado a cabo.

CUADRO 16

REGIONES	Multisector	Educación, Sanidad, Población	Otros servicios e infraestructura social	Servicios e infraestructura económica	Sectores productivos
Latinoamérica	14	17	41	18	10
Africa	9	27	27	24	13
Antigua URSS	4	16	38	34	8
Europa	7	13	53	20	7
Oceanía	12	18	29	30	11
Asia	11	14	25	36	14
MUNDO	10	20	30	28	12

Elaboración propia con datos de la OCDE

III. 8. La calidad de la ayuda. Aunque hemos incidido bastante en la cantidad de ayuda concedida y en su disminución, queremos ahora considerar la calidad de la misma. Una forma de calibrar la calidad de la ayuda es comprobar su grado de ligazón, es decir, en qué medida la ayuda se concede condicionada a la compra de determinados bienes y/o servicios en el propio país donante o en países amigos (el modo principal de ayuda ligada, como vimos en el capítulo anterior). La ayuda ligada contradice el discurso a favor del mercado que tan fervientemente defienden la mayoría de los países donantes (White, 1999), provocando costes para la población del país receptor que, en algunos casos llegan a ser considerables.

Establecer con precisión el grado de vinculación de la ayuda no es fácil. Dewald y Weder (1996), que estudiaron la explotación de las ventajas comparativas en la ayuda bilateral de Suiza, concluyeron que para el período 1985-92 la ayuda ligada real de dicho país fue del 56%, 1.87 veces más que la declarada oficialmente. Extrapolando este dato para el conjunto de los países DAC, inferían que la ayuda bilateral ligada realmente fue del 84% para el

mencionado periodo. Veamos, sin embargo, cuáles son las cifras oficialmente declaradas durante los últimos años (cuadro 17).

CUADRO 17

PAÍS	2003	2001	2000
Italia	--	92.2	61.8
Grecia	5.0	82.7	76.5
Canadá	47.4	68.3	75.1
Australia	32.8	40.7	22.6
Portugal	6.3	40.6	0.8
España	44.0	31	52.7
Japón	3.4	17.5	13.1
Alemania	5.4	15.4	6.8
Finlandia	14.2	12.5	10.5
Bélgica	0.9	10.2	11.9
Francia	3.1	9.1	6.6
Holanda	--	8.5	4.1
Dinamarca	28.5	6.7	19.5
Reino Unido	0.0	6.1	8.5
Suiza	3.6	3.9	6.4
Suecia	0.0	3.5	3.7
Noruega	0.1	1.1	2.3
Austria	48.6		40.8
Luxemburgo	--		3.3
Irlanda	0.0		
Nueva Zelanda	18.6		
TOTAL CAD	6.8	17.8	16.2

Elaboración propia con datos de la OCDE

Las cifras indican los porcentajes de AOD bilateral ligada, para todos los países CAD, salvo para Estados Unidos, país del que no disponemos de datos. Como vemos, los números de la última fila son esperanzadores, ya que podemos decir que en general la presencia de la ayuda ligada no es excesiva. Sin

embargo, hay países donantes con porcentajes muy elevados. Nos referimos principalmente a Canadá, Austria y España, todos ellos con proporciones superiores al 40%.

CUADRO 18

PAÍS	2003	2002	2001	2000
Canadá	66	75	78	67
Australia	80	78	76	77
Japón	71	72	76	72
Nueva Zelanda	78	75	76	75
Luxemburgo	77	79	75	80
Suecia	74	63	72	69
Estados Unidos	90	80	72	74
Suiza	73	81	71	70
Holanda	74	73	70	72
Noruega	72	68	70	74
Portugal	57	58	68	66
España	59	58	66	60
Austria	45	70	64	61
Irlanda	70	67	64	66
Dinamarca	59	63	63	62
Francia	72	66	62	69
Bélgica	79	66	58	58
Finlandia	55	54	58	59
Alemania	60	63	57	53
Reino Unido	61	71	57	60
Grecia	63	39	41	44
Italia	44	43	27	27
TOTAL CAD	72	70		

Elaboración propia con datos de la OCDE

Otra forma de ver la calidad de la ayuda es a través del porcentaje de ayuda bilateral. Como ya hemos comentado, este tipo de ayuda suele tener en cuenta

en mayor medida los intereses políticos, estratégicos y comerciales del país donante, generalmente en detrimento de los propios intereses del país receptor. En el cuadro 18 tenemos dichos porcentajes para cada uno de los países CAD y para los años 2000-2003.

Como vemos, la presencia de la ayuda bilateral es bastante elevada. En el año 2003, en todos los países CAD, salvo en dos: Austria (45%) e Italia (44%), la proporción de ayuda bilateral es superior a la multilateral, siendo del 72% en el conjunto de dichos países. Esto hace que una buena parte del sistema internacional de ayuda esté en manos de la discrecionalidad de los Estados, con el perjuicio que ello conlleva en lo que respecta a la continuidad de los flujos de ayuda, los intereses de los países receptores, la coordinación de los diferentes organismos que componen el sistema y, en definitiva, de la propia eficacia de la ayuda concedida.

Ahora bien, la defensa implícita que estamos haciendo de los organismos multilaterales no es incondicional. Defendemos, junto con Alonso (2000), un nuevo multilateralismo más incluyente y democrático que el nacido después de la Segunda Guerra Mundial, que integre tanto a los Estados como a las fuerzas y sectores sociales no estatales.

Sin embargo, para medir la calidad de la ayuda se han diseñado diversos índices que dan una idea más completa de la misma. Aunque hay que advertir que los valores obtenidos mediante la utilización de estos índices, considerados de forma aislada, prácticamente no tienen significado alguno. Su utilidad proviene de las posibles comparaciones que nos permiten hacer: tanto a lo largo del tiempo (para comprobar si calidad de la ayuda de un determinado donante aumenta o disminuye), como entre países (para comprobar si un donante se comporta mejor o peor que otro).

Uno de estos índices, quizás el más conocido, es el debido a Mark McGillivray (1989), que trata de evaluar en qué medida los países donantes destinan su ayuda hacia los países con menores rentas per cápita. La estructura del mismo es la siguiente:

$$A_{it} = S_j W_{jt} \cdot (AID/POP)_{j|t} / (AID/POP)_{it}$$

donde:

i : país donante

j : país receptor

t : período de tiempo

$(AID/POP)_{j|t}$: ayuda per cápita del país "j" procedente del país "i" en el período "t"

$(AID/POP)_{it}$: ayuda total del país "i" (per cápita) a todos los países receptores en el período "t".

siendo:

$$W_{jt} = [(Y_j - Y_{\min}) / (Y_{\max} - Y_{\min})] \cdot 100$$

donde:

Y_j : PNB per cápita del país "j" en el período "t"

Y_{\max} : PNB per cápita máximo de todos los países receptores en el período "t"

Y_{\min} : PNB per cápita mínimo de todos los países receptores en el período "t".

Es obvio que el ratio $(AID/POP)_{j|t} / (AID/POP)_{it}$ nos proporciona la importancia relativa que tiene el receptor "j" en la Ayuda total concedida por el donante "i". También es evidente que W_{jt} oscila entre 0 (si el PNB per cápita es el máximo) y 100 (si el PNB per cápita es el mínimo). Por tanto, el Índice A_{it} también oscila entre 0 (si toda la Ayuda se concede al país más rico) y 100 (si toda la Ayuda se concede al país más pobre).

Aplicando este índice a los desembolsos netos de AOD y AO recibidos por todos los países receptores, procedentes de los países pertenecientes al CAD,

hemos obtenidos los valores que figuran en el cuadro 19. Hemos eliminado algunos países receptores por falta de datos y las cifras negativas, ya que, como advirtió el propio McGillivray, estas inflan artificialmente el índice, pudiendo incluso superar el valor cien. El período de análisis es el de 1996-2001. También aportamos el número de orden que ocupa cada país donante en cada uno de los años.

CUADRO 19

PAISES	96		97		98		99		00		01	
Australia	90.92	11	92.19	8	92.00	6	92.64	6	93.16	6	93.33	4
Austria	79.80	22	79.90	22	78.07	22	81.09	22	79.77	22	79.70	22
Bélgica	91.97	8	91.04	12	92.33	5	91.60	9	93.06	7	92.87	5
Canadá	87.93	19	88.24	21	86.36	21	85.71	21	84.69	21	84.27	21
Dinamarca	93.22	6	92.10	9	91.34	8	91.42	10	91.92	8	91.72	8
Finlandia	90.67	12	89.14	17	88.77	14	90.88	13	90.81	13	89.95	15
Francia	88.70	16	90.16	14	87.33	18	87.36	19	87.38	18	86.45	19
Alemania	87.24	20	88.99	18	87.85	16	87.83	18	87.70	17	87.89	17
Grecia	94.85	3	92.00	10	90.69	9	89.81	14	87.16	19	87.10	18
Irlanda	95.54	2	95.73	2	95.64	2	95.47	2	96.46	1	96.41	1
Italia	90.50	13	94.32	3	95.03	3	93.49	4	90.99	11	92.37	7
Japón	89.81	14	90.52	13	90.45	12	90.96	12	90.90	12	91.57	10
Luxemburgo	89.54	15	88.55	19	86.93	20	88.52	16	90.67	15	91.02	11
Holanda	93.48	5	92.96	5	90.68	10	93.57	3	94.36	3	92.73	6
Nueva Zelanda	88.40	18	89.34	16	88.41	15	89.23	15	90.55	14	90.15	14
Noruega	93.52	4	93.07	4	91.79	7	93.49	4	93.32	5	90.88	13
Portugal	97.36	1	98.23	1	96.04	1	96.07	1	95.07	2	94.06	3
España	86.13	21	88.54	20	87.25	19	87.12	20	86.36	20	86.38	20
Suecia	91.79	9	91.50	11	90.48	11	90.98	11	91.47	10	90.76	12
Suiza	91.16	10	92.29	7	89.92	13	92.31	7	91.70	9	91.62	9
Reino Unido	92.90	7	92.75	6	92.42	4	92.19	8	94.03	4	94.98	2
Estados Unidos	88.51	17	89.66	15	87.48	17	88.42	17	89.02	16	88.88	16
TOTAL CAD	90.13		90.53		89.83		90.35		90.73		90.55	

Elaboración propia con datos de la OCDE y el Banco Mundial

A vista de estos resultados podemos clasificar a los países donantes en dos grandes grupos: los que presentan cifras casi siempre superiores a 90 (promedio del conjunto de los países CAD, véase la última fila) y los restantes. Entre los primeros cabe destacar los casos de:

- Irlanda: el único país que en toda la serie presenta un índice siempre superior a 95. Un país que ha sabido plasmar su excelente progreso

económico de los últimos años en una pujante política de ayuda, llegando su porcentaje de AOD sobre el PNB al 0.41% en el año 2002, como vimos anteriormente. Sus buenos números provienen, sobre todo, de su ayuda concedida a Etiopía (que presenta el más bajo PNB per cápita de todos los países receptores considerados), alrededor del 17% de su ayuda total, Mozambique, que llegó al 14% en los años 2000 y 2001, Tanzania, alrededor del 13%, Uganda, que llegó al 18% en el 2001 y Zambia, alrededor del 10%.

- Portugal: un país que comienza la serie con valores muy altos (97.36 y 98.23), pero que partir del año 1998 empieza a descender hasta llegar al 94.06 del año 2001. Sus buenos resultados son consecuencia de la concentración de una buena parte de su AOD en sus antiguas colonias africanas: Cabo Verde, Angola, Guinea-Bissau y Mozambique, los tres últimos con PNB per cápita muy bajos. La bajada en su índice se debe precisamente a una reducción en sus porcentajes de ayuda a estos países: Angola (del 24% al 13%), Guinea-Bissau (del 22% al 14%) y Mozambique (del 60% al 37%). Sin embargo, su ayuda a Cabo Verde creció durante estos años (del 8% al 25%), siendo uno de los países más prósperos del África Occidental, con una renta per cápita en el 2001 de 1310 dólares.
- Reino Unido: comienza la serie con buenos resultados (92.90) y la termina colocándose en segundo lugar (94.98). Su ayuda es de mayor cuantía pero más diversificada que en los dos casos anteriores. Sus notables cifras se deben a su ayuda a países como Mozambique, Tanzania e India. Aunque su progresión ascendente se debe al incremento en la ayuda a los dos primeros: de un 2% a un 10% en el caso de Mozambique, de un 5% a un 15% en el caso de Tanzania, disminuyendo su ayuda a India de un 11% a un 9% durante el período de análisis.

El resto del grupo con buenos resultados lo forman: Australia (con una trayectoria claramente ascendente en cuanto a número de orden), Dinamarca, Italia, Japón (uno de los principales donantes mundiales), Holanda, Noruega, Suecia y Suiza.

En cuanto al grupo con malos resultados, destaca claramente el caso de Austria, cuyos números sólo superan el 80 en el año 1999 (81.09). Una buena parte de su mala puntuación se debe a la excesiva concentración de su AOD en Polonia (entre el 26% y el 34%), un país que llegó a alcanzar un PNB per cápita de 4240 dólares en el año 2001.

También queremos resaltar los casos de Francia, Alemania y Estados Unidos, tres de los más potentes donantes, que ocupan siempre los últimos lugares en los seis años considerados. Así mismo, el caso de Grecia es digno de mención por su trayectoria descendente: 94.85, ocupando el tercer puesto en el año 1996, 87.10 en el puesto 18 en el año 2001. Sus malos resultados se deben a la excesiva concentración de su ayuda en Europa (especialmente en Albania, con un 58% en 1999) y su brusco descenso es consecuencia de la reducción de su ayuda a Etiopía (del 15% al 2%), Eritrea (del 15% a cero) y Armenia (del 18% al 5%). Los malos resultados de España (entre los puestos 19 y 21) se derivan de la excesiva concentración de su ayuda en Latinoamérica y el Norte de África (Marruecos), olvidándose parcialmente de zonas geográficas con países más pobres como el África Subsahariana y Asia.

Veamos ahora la aplicación de este mismo Índice a determinadas zonas geográficas. Comencemos por Europa (cuadro 20), en donde disponemos de 17 países receptores con todos los datos necesarios. Por el lado de los donantes, hemos eliminado cuatro países cuya ayuda a Europa es escasa: Australia, Irlanda, Nueva Zelanda y Portugal.

En general, los valores son inferiores a los obtenidos en el cuadro anterior, por lo que cabe pensar que el criterio de la pobreza se tiene en cuenta en menor medida en la asignación de la ayuda hacia Europa. Los primeros puestos son ocupados por Grecia e Italia, dos países con importantes porcentajes de ayuda a Albania, que presenta el menor PNB per cápita durante los tres primeros años. Por ejemplo, Grecia concedió entre el 57 y el 81% de su ayuda total europea. Además, la ayuda italiana a Rusia alcanzó el 85% en el año 2000.

CUADRO 20

PAISES	96		97		98		99		00		01	
Austria	67.98	18	65.91	18	66.35	18	68.87	18	64.57	18	64.35	18
Bélgica	75.64	14	72.01	15	73.50	16	84.21	12	79.99	13	67.35	17
Canadá	73.35	16	70.53	16	70.90	17	70.28	16	70.61	16	69.88	15
Dinamarca	78.95	10	77.96	12	78.30	13	77.74	15	78.14	15	75.09	14
Finlandia	78.97	9	78.02	11	79.48	11	84.86	11	83.13	9	81.58	11
Francia	72.59	17	69.95	17	79.86	10	70.14	17	68.55	17	67.42	16
Alemania	76.74	13	77.95	13	81.71	6	81.20	14	80.85	12	81.80	10
Grecia	98.28	1	96.92	2	96.46	1	95.68	2	91.58	1	91.99	1
Italia	93.67	2	97.47	1	95.88	2	96.35	1	89.71	3	90.24	3
Japón	73.38	15	78.69	8	78.18	14	91.13	3	78.22	14	85.93	6
Luxemburgo	88.56	4	82.26	5	84.10	5	89.38	7	87.42	5	87.66	4
Holanda	92.41	3	92.70	3	86.78	3	88.57	8	86.18	7	83.96	9
Noruega	77.83	11	75.47	14	77.05	15	86.08	10	84.60	8	76.50	13
España	77.11	12	78.47	9	80.92	8	89.51	6	82.28	10	84.66	7
Suecia	80.28	6	80.20	7	78.76	12	83.14	13	80.87	11	79.83	12
Suiza	80.20	7	84.24	4	80.95	7	90.45	4	86.22	6	84.46	8
Reino Unido	79.07	8	78.35	10	80.62	9	87.38	9	87.58	4	86.45	5
Estados Unidos	85.32	5	82.24	6	86.12	4	90.41	5	90.73	2	90.29	2
TOTAL CAD	78.26		76.66		81.16		85.85		84.18		82.64	

Elaboración propia con datos de la OCDE y el Banco Mundial

Países también con buenos resultados (con un Índice casi siempre superior a 80) son Luxemburgo, Holanda, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. La mejora de España, que comienza la serie con 77.11 y la termina con 84.66, ocupando el séptimo lugar, se debe al incremento en su ayuda hacia Turquía, que en el año 2001 llega al 38% de su ayuda total hacia Europa. Por otra parte, las buenas cifras de Estados Unidos son consecuencia del enorme peso de su ayuda hacia Rusia (casi siempre superior al 50%), un país cuyo PNB per cápita decreció en más de un 32% en el período 1997-2001.

Por el lado negativo, resalta el caso de Austria, con un Índice siempre inferior a 70, debido a los altos porcentajes de su ayuda hacia Polonia (superior siempre al 65%), que presenta un PNB per cápita siempre creciente durante toda la serie, terminando el año 2001 en 4240 dólares. De nuevo, debemos destacar los malos resultados de Francia y Alemania, dos de los principales donantes europeos. El primero se explica también por su gran ayuda a Polonia (precisamente el Índice de Francia aumenta considerablemente en el año 1998 porque su ayuda a Polonia desciende fuertemente en ese año, pasando de un

68 a un 16% del total). El caso de Alemania se explica por la diversidad geográfica de su ayuda y por la escasa presencia en la misma de los países más pobres.

Veamos a continuación cuál es la situación con respecto al continente africano (cuadro 21). En esta ocasión hemos tenido que eliminar a dos donantes: Nueva Zelanda y Grecia, dada la escasez de su ayuda hacia dicha región.

CUADRO 21

PAISES	96		97		98		99		00		01	
Australia	82.94	17	79.85	18	76.75	18	70.72	20	73.72	20	72.35	20
Austria	88.50	8	85.19	13	83.60	15	78.61	16	79.82	16	84.11	13
Bélgica	86.67	12	87.18	8	88.72	4	84.86	7	86.54	9	89.37	7
Canadá	83.68	16	85.78	11	85.79	10	83.28	12	84.11	11	88.42	8
Dinamarca	88.45	9	85.44	12	86.16	8	86.72	6	86.40	10	89.56	5
Finlandia	87.43	11	84.91	14	85.71	11	83.43	11	82.81	13	83.64	14
Francia	79.56	18	83.62	16	78.83	17	75.05	17	77.02	18	78.44	18
Alemania	85.47	14	83.95	15	85.56	12	79.76	14	82.94	12	82.22	15
Irlanda	90.85	2	90.94	3	91.38	3	90.00	1	92.63	2	93.05	1
Italia	89.53	5	91.07	2	94.13	1	88.31	3	92.74	1	91.72	3
Japón	88.27	10	86.38	10	84.71	13	83.22	13	82.37	14	84.18	12
Luxemburgo	78.52	20	75.77	20	73.62	20	72.40	19	77.29	17	81.11	16
Holanda	89.61	4	87.42	7	86.70	7	84.53	10	88.88	4	90.15	4
Noruega	89.25	7	88.19	6	87.70	6	87.98	4	87.55	6	87.47	9
Portugal	94.10	1	95.41	1	91.45	2	89.52	2	86.82	8	86.96	10
España	86.27	13	86.71	9	80.62	16	84.62	9	87.34	7	80.04	17
Suecia	84.48	15	82.51	17	83.72	14	79.69	15	82.33	15	86.15	11
Suiza	89.41	6	89.14	4	85.81	9	87.45	5	88.14	5	89.41	6
Reino Unido	89.94	3	88.21	5	87.96	5	84.75	8	90.42	3	92.13	2
Estados Unidos	78.73	19	78.17	19	75.84	19	74.56	18	74.35	19	76.03	19
TOTAL CAD	85.22		84.80		83.60		80.68		82.72		84.41	

Elaboración propia con datos de la OCDE y el Banco Mundial

De nuevo destacan Portugal e Irlanda por las mismas razones que ya comentamos en el cuadro a nivel mundial. Italia también ocupa el primer puesto en dos años: en 1998, por su ayuda a Madagascar (31%) y a Mozambique (25%), y en el año 2000, debido en buena parte a su ayuda a Uganda (31%). Estos tres países africanos tienen un PNB per cápita de los más bajos del continente.

Otros donantes que ocupan durante toda la serie puestos notables son Holanda, Noruega, Suiza y Reino Unido, este último llegando a ocupar un segundo puesto, tal y como ocurría a nivel mundial.

Otra vez nos preocupa los malos puestos que presentan los principales donantes mundiales: Francia, cuyo mejor puesto es el 16 en el año 1997; Alemania, con el puesto 12 en los años 1998 y 2000; Japón, con el puesto 10 en los años 1996 y 1997, y, especialmente, Estados Unidos, con el puesto 18 en el año 1999. Téngase en cuenta que el principal receptor de ayuda estadounidense, con diferencia, en África es Egipto (oscilando entre un 38% en el año 2000 y un 55% en el año 1996). Este hecho deja bien claro las intenciones estratégicas de dicha ayuda, reflejándose en un bajo Índice, ya que el PNB per cápita de Egipto aumentó en un 40% durante el período de análisis.

Los malos puestos de España también merecen alguna mención. El fuerte descenso del último año, bajando más de siete puntos y ocupando el lugar 17, tiene su origen en la disminución de la ayuda a países como Angola (de un 19 a un 8%) y Mozambique (de un 28 a un 9%). Somos conscientes de que por razones históricas y culturales la ayuda española debe tener como principal destino a Latinoamérica. Pero por razones de proximidad geográfica y, principalmente, de solidaridad el continente africano debería tener una mayor presencia en la ayuda española, teniendo como destino los países más necesitados, ya que no es de recibo que el principal receptor africano de ayuda española sea Marruecos (el 27% en el año 2001).

En lo que respecta al continente americano (cuadro 22), hemos eliminado a siete donantes: Australia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Portugal. Los resultados son los siguientes.

En la última fila podemos observar que en conjunto los países CAD presentan un Índice con valores bajos, pero con tendencia claramente creciente. Quizás el país con mejores números es Dinamarca, que ocupa dos primeros puestos en los años 1999 y 2000, terminando la serie con un Índice superior a 90. Esto se explica porque una gran parte de su ayuda americana se dirige hacia

Bolivia, uno de los países más pobre del Latinoamérica, y los más de 12 puntos de diferencia entre el Índice del año 1996 y el del año 2001 se deben precisamente al incremento de su ayuda hacia ese país: 46% en 1996 y 67% en el año 2001.

CUADRO 22

PAISES	96		97		98		99		00		01	
Austria	76.65	9	76.01	9	75.96	11	78.75	12	81.70	10	92.24	1
Bélgica	84.81	2	72.73	12	78.43	10	80.01	10	82.18	9	82.92	12
Canadá	83.07	4	83.43	4	81.90	4	85.87	7	83.46	8	83.46	11
Dinamarca	78.66	6	85.42	3	82.57	3	87.96	1	89.96	1	90.79	2
Francia	71.78	13	68.25	15	71.17	13	72.53	15	72.91	15	73.91	15
Alemania	74.76	10	70.25	14	67.55	15	74.27	13	75.52	14	77.65	14
Italia	62.09	15	74.93	10	94.43	1	87.04	3	85.04	6	85.75	6
Japón	73.37	11	70.63	13	69.60	14	72.67	14	76.55	12	80.41	13
Holanda	78.39	7	78.18	8	79.53	9	86.53	4	86.84	4	84.63	9
Noruega	81.42	5	80.29	6	80.36	6	82.91	8	85.02	7	88.31	4
España	71.70	14	73.30	11	80.29	7	80.10	9	80.92	11	84.20	10
Suecia	78.09	8	79.46	7	80.29	7	87.30	2	89.15	2	88.96	3
Suiza	84.05	3	80.59	5	80.75	5	86.08	5	86.26	5	85.16	8
Reino Unido	72.83	12	86.72	1	75.71	12	79.87	11	76.30	13	85.41	7
Estados Unidos	86.32	1	86.00	2	86.04	2	86.01	6	88.17	3	86.41	5
TOTAL CAD	75.83		77.30		79.03		82.42		83.56		85.51	

Elaboración propia con datos de la OCDE y el Banco Mundial

Otro donante con excelentes resultados es Suecia, que ocupa el segundo lugar en los años 1999 y 2000. A pesar de que su ayuda está bastante repartida, sus buenos resultados se deben a los importantes porcentajes de tres de los países con menor renta per cápita: Guatemala (22% en 1998 y 1999), Bolivia (31% en 1996) y, especialmente, Honduras (41% en 2000).

Los restantes donantes con buenas cifras son Holanda, Noruega, Suiza y Estados Unidos. Este último presenta un Índice bastante estable (en torno a 86), pero su ayuda creció durante los seis años del período estudiado en un 280%. Aunque también está muy compartida, los receptores con un mayor peso en la ayuda de Estados Unidos a América son El Salvador, Honduras, Bolivia, Colombia, Perú y Haití, siendo este último el de menor renta per cápita de todo el Continente.

Algunos países presentan cifras muy dispares. Por ejemplo, Austria, que ocupa siempre puestos bajos, en el año 2001 se coloca en primer lugar. Esto se debe a que el 84% de su ayuda en dicho año se dirigiera a Bolivia. Otro ejemplo, es el primer puesto de Italia en el año 1998, como consecuencia de que el 64% de su ayuda americana tuviera como destino Haití.

Una vez más hay que resaltar los malos resultados de tres de los principales donantes: Francia, Alemania y Japón, que están siempre en los últimos puestos. El caso de España es también malo, lo cual no deja de ser lamentable, ya que siendo Latinoamérica el principal destino de su ayuda, debería tener mejores resultados. No parece lógico, por ejemplo, que un país como Haití, la ayuda española no llegue ni siquiera al 1%. Sin embargo, hay que decir en su favor que el valor de su Índice presenta una clara tendencia creciente. Esto se explica por el incremento de la ayuda hacia El Salvador (de un 4 a un 18% durante los seis años) y Honduras (de un 6 a un 13%). Todo ello, a pesar de la reducción en la ayuda a Ecuador (de un 20 a un 7%).

CUADRO 23

PAISES	96		97		98		99		00		01	
Australia	91.83	14	93.08	12	91.72	11	92.43	11	93.16	12	94.01	7
Austria	86.33	18	90.38	18	89.84	14	92.64	9	94.46	6	93.10	10
Bélgica	93.87	9	92.94	13	92.39	10	92.69	8	94.99	5	91.15	15
Canadá	93.65	10	95.44	6	93.29	9	93.63	6	94.21	8	94.57	5
Dinamarca	94.49	6	93.66	10	94.73	6	92.54	10	93.90	10	94.03	6
Finlandia	94.01	8	94.37	7	93.67	8	93.30	7	94.00	9	93.47	9
Francia	91.29	15	90.85	17	87.14	16	87.51	18	87.07	18	87.86	18
Alemania	93.27	11	92.80	15	90.43	13	89.62	15	89.82	17	92.10	13
Italia	87.91	17	93.31	11	79.67	17	89.19	16	90.12	16	88.36	17
Japón	91.93	13	92.90	14	91.36	12	91.69	13	92.85	13	93.69	8
Holanda	96.79	2	96.48	3	95.15	4	95.65	3	95.62	3	95.00	4
Nueva Zelanda	89.54	16	90.86	16	88.35	15	88.96	17	90.89	15	91.91	14
Noruega	96.10	4	96.15	5	94.83	5	94.69	5	94.24	7	92.45	12
España	94.25	7	93.85	9	93.74	7	92.01	12	93.58	11	90.90	16
Suecia	95.15	5	96.35	4	95.39	3	94.95	4	95.41	4	95.11	3
Suiza	96.86	1	97.26	1	95.83	2	95.91	1	95.88	1	95.96	1
Reino Unido	96.77	3	96.57	2	95.84	1	95.87	2	95.79	2	95.93	2
Estados Unidos	92.42	12	94.01	8	90.03	14	91.52	14	91.23	14	92.56	11
TOTAL CAD	93.16		93.88		91.97		92.13		93.09		93.52	

Elaboración propia con datos de la OCDE y el Banco Mundial

Por último, aplicamos el mismo Índice a los países pertenecientes a Asia y Oceanía (cuadro 23). En esta ocasión, los países donantes eliminados por la escasez de su ayuda son cuatro: Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal.

Los valores son bastante altos: siempre por encima de 90 para el conjunto de países CAD, lo que puede indicar una mayor preocupación por la pobreza en la ayuda destinada a esta región. Esto es algo muy positivo, ya que se trata de una de las regiones (nos referimos especialmente al continente asiático) con algunos de los países más pobres del mundo.

Destacan, por los puestos ocupados durante los seis años, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido. Suiza, por ejemplo, que está en primer lugar en cinco de los seis años, tiene como principales receptores a India (entre el 15 y el 21%) y Nepal (entre el 9 y el 12%), dos de los países con más bajo PNB per cápita de la región (alrededor de 440\$ India y 220\$ Nepal). El empeoramiento de Noruega (que comienza la serie en cuarto lugar y la termina en el número 12), se debe a la reducción de su ayuda a Bangladesh: de un 19% en 1996 a un 12% en 2001.

Por el lado negativo, hay que resaltar los malos lugares que presentan los principales donantes mundiales: Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia. También son malos los puestos de los donantes pertenecientes a la zona: además del ya mencionado Japón, Australia y Nueva Zelanda, lo que no deja de ser significativo.

Los puestos de España también son malos, producto de su tendencia decreciente. Esto se debe a la incoherencia de una política que aumenta la ayuda a Jordania (de un 2% en 1996 a un 14% en 2001) a costa de disminuir la ayuda a China (de un 36% en 1999 a un 12% en 2001) y a Pakistán (de un 16% en 1996 a un 3% en 2001), teniendo Jordania un PNB per cápita más de dos veces superior a China y más de tres veces superior a Pakistán.

Una importante deficiencia que encontramos en el Índice de McGillivray (reconocido por él), es que está basado en la renta per cápita, como un

índicador de la riqueza de los países receptores. Es comprensible pensar que los países con menores rentas per cápita, son los que tienen mayores necesidades de Ayuda. Sin embargo, pensamos que de esta manera se están obviando importantes aspectos de carácter social que tienen mucho que ver con el bienestar de las personas. Nos referimos, sobre todo, a la distribución de la renta y a dos ámbitos que están adquiriendo cada vez mayor importancia en las nuevas teorías sobre el desarrollo: la salud y la educación.

Amartya Sen ya discutió los contrastes habidos entre los niveles de vida valorados en función de la renta per cápita y los valorados en función de la capacidad para sobrevivir hasta edades avanzadas, demostrando que las causas de dichos contrastes se encontraban en "las instituciones sociales y las relaciones en el seno de la comunidad, como la cobertura médica, la sanidad pública, la educación escolar, el orden público, el grado de violencia, etc." (Sen, 2000).

Es complicado abarcar todos los aspectos enumerados por Sen. Sin embargo, pensamos que el Índice de Desarrollo Humano (IDH), aportado por el PNUD, representa un avance considerable, ya que contiene cifras relacionadas con la esperanza de vida de las personas (y, por tanto, con la sanidad), con la educación y con el nivel de renta. Somos conscientes de que estamos dejando fuera componentes importantes del desarrollo (por ejemplo, los relacionados con la distribución del ingreso), pero el IDH es una aproximación más precisa que la renta per cápita al nivel de desarrollo y, por tanto, a las necesidades de ayuda que pueda tener un determinado país.

El IDH es, en realidad, la media de tres índices: el de esperanza de vida, el de educación y el del PIB. Los tres se obtienen de la misma forma:

$$\text{Índice} = (\text{valor efectivo}-\text{valor mínimo})/(\text{valor máximo}-\text{valor mínimo})$$

Los valores de referencia utilizados en el Informe del PNUD 2002 son los expresados en el cuadro 24.

CUADRO 24

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta de matriculación (%)	100	0
PIB per cápita (\$USA)	40.000	100

Elaboración propia con datos del PNUD

El índice de educación es una media ponderada del índice de alfabetización y de matriculación, con un mayor peso para el primero.

CUADRO 25

PAISES	97		98		99		00		01	
Australia	43.88	15	45.54	13	44.46	14	46.99	14	45.45	14
Austria	31.74	20	32.66	20	31.86	21	32.60	21	35.33	21
Bélgica	56.94	5	59.80	4	56.05	4	59.40	4	66.19	3
Canadá	46.12	13	45.17	15	43.61	16	42.23	17	42.16	17
Dinamarca	54.22	7	54.80	6	53.61	6	55.36	7	54.87	8
Finlandia	44.49	14	45.71	12	47.41	12	49.09	12	50.81	12
Francia	52.15	9	48.12	11	50.17	11	51.29	10	50.05	13
Alemania	43.11	16	43.40	16	43.74	15	44.50	15	43.80	15
Grecia	27.39	22	27.13	22	25.61	22	27.31	22	28.63	22
Irlanda	69.39	2	70.79	2	69.83	2	73.43	1	72.78	1
Italia	58.66	4	63.72	3	51.51	9	47.06	13	57.85	5
Japón	40.01	18	39.31	18	37.42	19	39.11	18	41.42	18
Luxemburgo	47.35	12	45.19	14	46.87	13	53.90	8	53.67	9
Holanda	54.27	6	51.12	9	54.54	5	56.63	6	54.90	7
Nueva Zelanda	36.94	19	38.06	19	40.85	17	43.57	16	42.70	16
Noruega	58.79	3	57.42	5	58.07	3	58.67	5	55.73	6
Portugal	79.70	1	72.49	1	73.33	1	69.82	2	66.44	2
España	42.12	17	41.91	17	40.29	18	38.12	19	39.74	20
Suecia	53.04	8	52.33	8	51.73	8	52.60	9	51.83	11
Suiza	51.56	10	49.06	10	50.78	10	51.25	11	52.79	10
Reino Unido	51.37	11	54.46	7	52.70	7	59.82	3	62.64	4
Estados Unidos	31.48	21	29.90	21	32.05	20	33.83	20	40.61	19
TOTAL CAD	44.82		43.91		42.03		44.39		46.83	

Elaboración propia con datos de la OCDE, el Banco Mundial y el PNUD

Utilizando el IDH hemos construido un Índice que tiene la misma estructura que el propuesto por McGillivray, pero en las W_{jt} hemos sustituido los PNB per cápita por las cifras del IDH. Es decir:

$$W_{jt} = [(IDH_j - IDH_{\min}) / (IDH_{\max} - IDH_{\min})] \cdot 100$$

Los resultados los tenemos en el cuadro 25.

Lo primero que nos llama la atención de este cuadro son los valores manifiestamente más bajos que los correspondientes al cuadro del Índice de McGillivray: la disminución ha sido alrededor del 50% en todos los años. Esto induce a pensar que nuestra propuesta es más crítica y que las necesidades de desarrollo humano (sanidad y educación, principalmente) están más desatendidas de lo que sugiere dicho Índice.

Las diferencias entre las puntuaciones de los primeros y últimos puestos también son superiores, por lo que discrepancias entre países se ven con mayor claridad. Existen dos países que destacan sobre los demás y que ocupan siempre los dos primeros puestos: Portugal e Irlanda. El primero de ellos centra una parte de su ayuda en tres de sus antiguas colonias con un IDH bajo (inferior a 0.5): Mozambique, Angola y Guinea-Bissau. Sin embargo, la ayuda irlandesa es más diversificada pero con un mayor peso para algunos países africanos también con IDH bajo: Etiopía, Mozambique y Tanzania. Al igual que ocurría con el Índice de McGuillivray, Irlanda ocupa el primer puesto en los años 2000 y 2001.

Luego viene un grupo de donantes con buenos resultados (casi siempre superior a 50) formado por Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia (cuatro de los cinco países que cumplieron con el 0.7% en el año 2002), Bélgica, Suiza y Reino Unido. La progresión ascendente de este último se debe al incremento de su ayuda a Uganda y, sobre todo, a Sierra Leona, ya que aumentó en más de un 800% entre 1997 y 2000, a un país que tiene el más bajo IDH de la lista del PNUD.

La trayectoria de Italia es singular: comienza muy bien (cuarto puesto en el año 1997), llega al puesto número 13 en el 2000, con una bajada de más de 11 puntos, y asciende hasta el quinto puesto en el 2001. El motivo del

empeoramiento en el año 2000 hay que buscarlo en la reducción de la ayuda a países como Madagascar (de un 20% a menos del 1%), Mozambique (del 17% al 2%) y Haití (del 13% a menos del 1%).

De nuevo tenemos que resaltar los malos resultados de tres grandes donantes: Alemania, Japón y Estados Unidos, especialmente estos dos últimos. Esto nos pueda dar una idea bastante aproximada de la “calidad” de la ayuda que se está concediendo en la actualidad. En cualquier caso, el peor clasificado con diferencias es Grecia, como consecuencia de la concentración de su ayuda en Europa, particularmente en Albania (entre el 34 y el 61%), un país cuyo IDH llegó a valer 0.733 en el año 2000.

Una vez más España ocupa los últimos lugares, aunque ha mejorado ligeramente con respecto al Índice de McGillivray. No obstante, lo que más nos preocupa es la tendencia decreciente en nuestra propuesta, con cierta recuperación el último año.

Todo el análisis anterior está basado en los flujos de AOD en términos netos, es decir, desembolsos menos amortizaciones (aunque en el cálculo de los índices, por el motivo ya comentado, hemos tenido que eliminar las cifras negativas). Esta es la forma convencional de valorar la ayuda externa, que hemos adoptado por simple comodidad. Una propuesta alternativa es la Ayuda Efectiva al Desarrollo (AED), que trata de medir con mayor precisión el esfuerzo solidario de los países donantes, aportada por Chang et al (1999).

Dicha medida está basada en el equivalente de donación de los flujos financieros (G), que mide la diferencia entre el préstamo desembolsado (D) y el valor actual de las obligaciones del servicio de la deuda (E):

$$G = D - E$$

El valor de G oscilará entre D (pura donación) y cero ($D = E$), es decir, préstamos ajustados al mercado. La AED se define como la suma de los

equivalentes de donación de todos los flujos de desarrollo desembolsados en un período determinado.

Según Chang et al. (1999), la AOD neta sobreestima sistemáticamente el elemento de donación medio (G/D). La divergencia entre ambos enfoques ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo: se redujo a finales de los años setenta, llegando a ser casi despreciable a principios de los años ochenta, para aumentar considerablemente desde el año 1985. En general, se puede afirmar que las diferencias se reducen a medida que el elemento de donación se hace más presente.

En las clasificaciones aportadas por estos autores, algunos donantes (especialmente Japón, pero también Francia y España) se encuentran siempre en un lugar más alto en la AOD que en la AED, lo que posiblemente refleje la preferencia de estos donantes por los préstamos frente a las donaciones y, al menos en el caso de Japón, que el tipo de interés del yen haya permanecido muy por debajo del 10% (tasa de descuento fija considerada en la AOD).

A pesar de la mayor precisión de la AED, hemos optado por seguir el método convencional por dos razones. En primer lugar, porque el cálculo de los equivalentes de donación requiere una información precisa préstamo por préstamo sobre “el período de gracia, el vencimiento, el interés, los perfiles de desembolsos, esquemas de pago y cualquier otra disposición contractual que tenga importancia en relación con los flujos de dinero líquido esperados” (Chang et al, 1999). En segundo lugar, por la alta correlación presentada entre ambos tipos de medidas (Banco Mundial, 1998), lo que nos lleva a pensar que los valores de los índices obtenidos serán prácticamente los mismos, con independencia de la medida utilizada.

Otra propuesta de índice de calidad de la ayuda es la de Mosley (1985), que tiene cuatro dimensiones:

- la ayuda concedida tiene mayor utilidad cuanto más pobre sea el país receptor. Se mide por la proporción de ayuda dada a los Países Menos Adelantados (PMA)
- la ayuda será más útil cuanto mayor sea su incidencia sobre las capas más pobres de la población. Se mide por la proporción de ayuda que se dedica a la agricultura y a la infraestructura social
- grado en el que la ayuda no hace depender al país receptor del país donante. Se mide por la proporción de ayuda no ligada
- proporción de ayuda que ha de ser devuelta. Se mide por el grado de concesionalidad de la ayuda.

El índice es igual a la suma de los cuatro elementos mencionados dividida por cuatro, es decir:

$$AQI = (a + b + c + d)/4$$

donde a, b, c y d son las cuatro proporciones anteriores. Como estos cuatro elementos son todos porcentajes, el Índice oscilará entre cero y cien.

Otra propuesta de Índice de calidad es el *Índice aparente de enfoque antipobreza* de Alonso et al (2003), que parte de la idea que ni las actuaciones dirigidas directamente hacia los pobres, ni las dirigidas directamente hacia sus necesidades asistenciales, son las únicas que tienen efecto sobre la pobreza. La construcción del Índice se lleva a cabo mediante una matriz de doble entrada, atendiendo cada una de ellas a sendos criterios de medición: la orientación de la intervención (filas de la matriz) y su contenido (columnas).

Para la orientación de las intervenciones se considera un baremo de cuatro a 1, de acuerdo con la siguiente clasificación:

- impacto focalizado: acciones directamente dirigidas hacia los más pobres
- impacto inclusivo: acciones que afecta directa, pero no exclusivamente, a los más pobres

- impacto indirecto: acciones que afectan a bienes y servicios que tienen rasgos parciales de bienes públicos (que afectan, por tanto, al conjunto de la población)
- impacto difuso: acciones que no afectan directamente a los más pobres.

En cuanto al contenido de las intervenciones, se le da un valor dos a todas aquellas acciones que se refieran a las cinco dimensiones básicas de la pobreza: oportunidades económicas, cobertura de necesidades básicas, capacidades de las personas, empoderamiento y seguridad. Al resto de las acciones se le otorga el valor uno.

III. 9. Las Componentes Principales. Para terminar con el análisis descriptivo del Sistema Internacional de Ayuda vamos a utilizar el método de Componentes Principales. No cabe duda que la política de ayuda de cualquier donante se podría definir a través de un buen número de variables. Sin embargo, el mencionado método nos permite agruparlas en función de la alta correlación que existe entre ellas, dando lugar a las denominadas Componentes Principales. Con estos factores comunes es más fácil describir la política de ayuda, reuniendo a los países que tengan características similares, a pesar de la pérdida de información que ello conlleva.

Las variables que hemos seleccionados, la mayoría de ellas ya comentadas en este capítulo, son las siguientes:

- la AOD como porcentaje del PNB, que nos puede dar una idea del esfuerzo solidario del país donante
- el déficit obtenido como consecuencia de la aplicación de la tasa progresiva, propuesta por I. Maestro (1995). Es decir, la diferencia entre lo que realmente dona y el resultante de la aplicación de dicha tasa
- los porcentajes de ayuda ligada y de ayuda bilateral, como indicadores de la presencia de los intereses del país donante

- el valor del Índice propuesto por McGuillivray (1989) y del Índice basado en el IDH, que nos sirve para valorar la calidad de la ayuda concedida
- la población y el PIB, como muestra de la importancia económica del país donante
- el porcentaje de ayuda concedida a los Países Menos Adelantados (PMA), que nos podría señalar el grado de eficacia de la ayuda
- los porcentajes de ayuda bilateral otorgada a los diferentes sectores: educación y sanidad (probablemente con una mayor incidencia en las capas más pobres del país receptor), infraestructura económica, producción y alivio de la deuda (más preocupada por los intereses económicos generales (incluidos los del país donante), y la ayuda de emergencia (que tiene un carácter más volátil y coyuntural).

Los datos son del año 2001, pertenecientes a los 22 países que forman el CAD, y los que no son de elaboración propia, son obtenidos de las fuentes estadísticas de la OCDE. Para realizar los cálculos hemos utilizado el programa SPSS V.11.

CUADRO 26

Varianza total explicada			
Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			
Componentes	Total	% de la varianza	% acumulado
Primera Componente	3.21	21.38%	21.38%
Segunda Componente	3.10	20.70%	42.07%
Tercera Componente	2.20	14.66%	56.74%
Cuarta Componente	1.77	11.82%	68.56%
Quinta Componente	1.75	11.69%	80.24%

De las quince variables seleccionadas hemos obtenido cinco componentes. Con ellas, como vemos en el cuadro 26, explicamos algo más del 80% de la información inicial. En el cuadro 27 tenemos la matriz de componentes rotados.

CUADRO 27

Variable	1	2	3	4	5
Déficit tasa progresiva (millones \$)	0,98	-0,09	-0,12	-0,02	-0,08
PIB (miles de millones de dólares)	0,97	-0,11	-0,08	0,03	0,15
Población (miles)	0,95	-0,14	-0,05	-0,04	0,20
Índice IDH	-0,17	0,92	-0,03	0,08	-0,07
Índice McGuillivray	-0,01	0,89	-0,20	-0,01	0,26
Ayuda a los PMD (% de la ayuda total)	-0,26	0,88	0,04	0,17	-0,16
Ayuda de emergencia (% ayuda bilateral)	-0,03	0,09	-0,84	0,14	-0,35
Educación (% ayuda bilateral)	-0,16	0,11	0,75	-0,04	-0,13
Alivio de la deuda (% ayuda bilateral)	-0,07	-0,35	0,66	0,16	0,01
Sanidad (% ayuda bilateral)	-0,10	0,30	0,44	0,15	-0,44
Ayuda bilateral (%)	0,16	-0,10	0,03	0,84	0,08
Ayuda ligada (%)	0,15	-0,41	-0,05	-0,79	-0,12
ODA/PNB (%)	-0,43	0,16	-0,46	0,55	-0,03
Infraestructura económica (%) ayuda bilateral)	0,06	-0,08	0,08	0,18	0,90
Producción (% ayuda bilateral)	0,18	0,46	0,06	0,05	0,66

En ella vemos que la Primera Componente tiene correlación positiva con el déficit de la tasa positiva, la población y el PIB. Es decir, aquellos países con mayor relevancia económica son los que acumulan un mayor déficit solidario.

La Segunda Componente está positivamente correlacionada con los dos índices de calidad utilizados y con el porcentaje de ayuda a los PMD. Algo

bastante lógico: cuanto mayor sea este último porcentaje mayor será los valores de ambos índices.

La Tercera Componente tiene relación positiva con los porcentajes de ayuda hacia la educación, sanidad (en menor medida) y el alivio de la deuda, y relación negativa con la ayuda de emergencia. Es decir, representa aquellos donantes más preocupados por el desarrollo humano y con una mayor constancia en los flujos de ayuda.

La Cuarta Componente está correlacionada positivamente con los porcentajes de ayuda bilateral y de AOD/PNB (en menor medida) y negativamente con el porcentaje de ayuda ligada. Esta asociación parece algo contradictoria, ya que en la mayor parte de la literatura se relacionan tanto la ayuda ligada como la bilateral con la presencia de los intereses del propio país donante, y esto, en principio, no debe estar enlazado con el esfuerzo solidario del mismo (en la tabla vemos que la correlación es de 0.55).

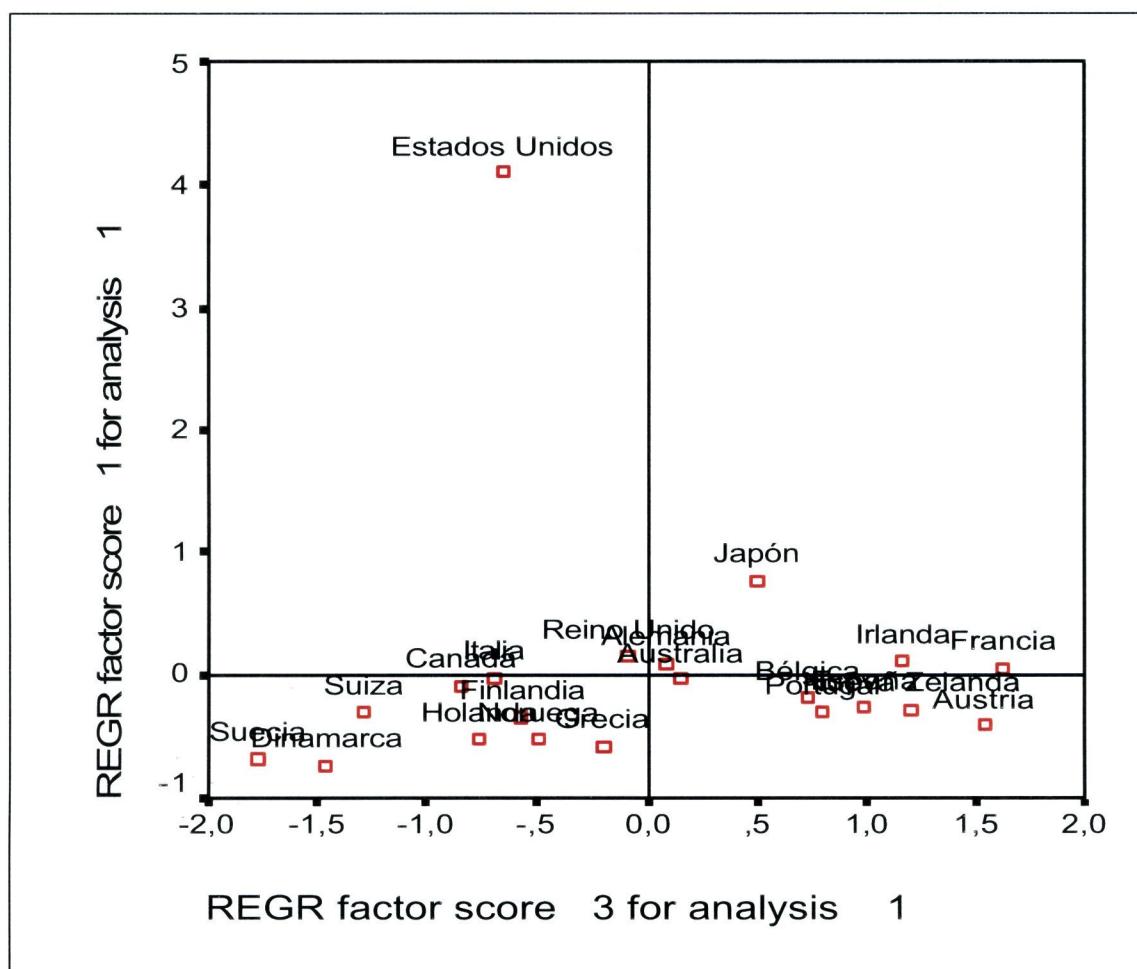
Por último, la Quinta Componente tiene relación positiva con los porcentajes de ayuda bilateral destinada a los sectores de infraestructura económica y producción. Es decir, son donantes especialmente preocupados por el buen funcionamiento económico de los países receptores.

A continuación representaremos a los países donantes en el espacio de las componentes. Hay que advertir que no aparece Luxemburgo, debido a la falta de datos con respecto a la distribución sectorial de su ayuda. Por otra parte, los datos sobre ayuda ligada de Austria, Nueva Zelanda y Estados Unidos son medias aritméticas de los años anteriores, desde 1990. En el gráfico 3 cruzamos la información obtenida en la primera y tercera componentes.

Claramente destaca Estados Unidos con un alto valor positivo en la primera componente. Es decir, es el donante que mejor está definido con las características que ya hemos comentado: poderío económico y fuerte déficit en la aplicación de la tasa progresiva. En esta misma línea también destaca Japón, aunque en mucha menor medida.

Luego tenemos un grupo de países: Francia, Austria, Irlanda, Nueva Zelanda, España, Bélgica y Portugal, caracterizados por una ayuda preocupada por el desarrollo humano (educación y sanidad) y el alivio de la deuda, y por una escasa ayuda de emergencia. Por el otro lado y, por tanto, con las características contrarias, se sitúan Suecia, Dinamarca y Suiza.

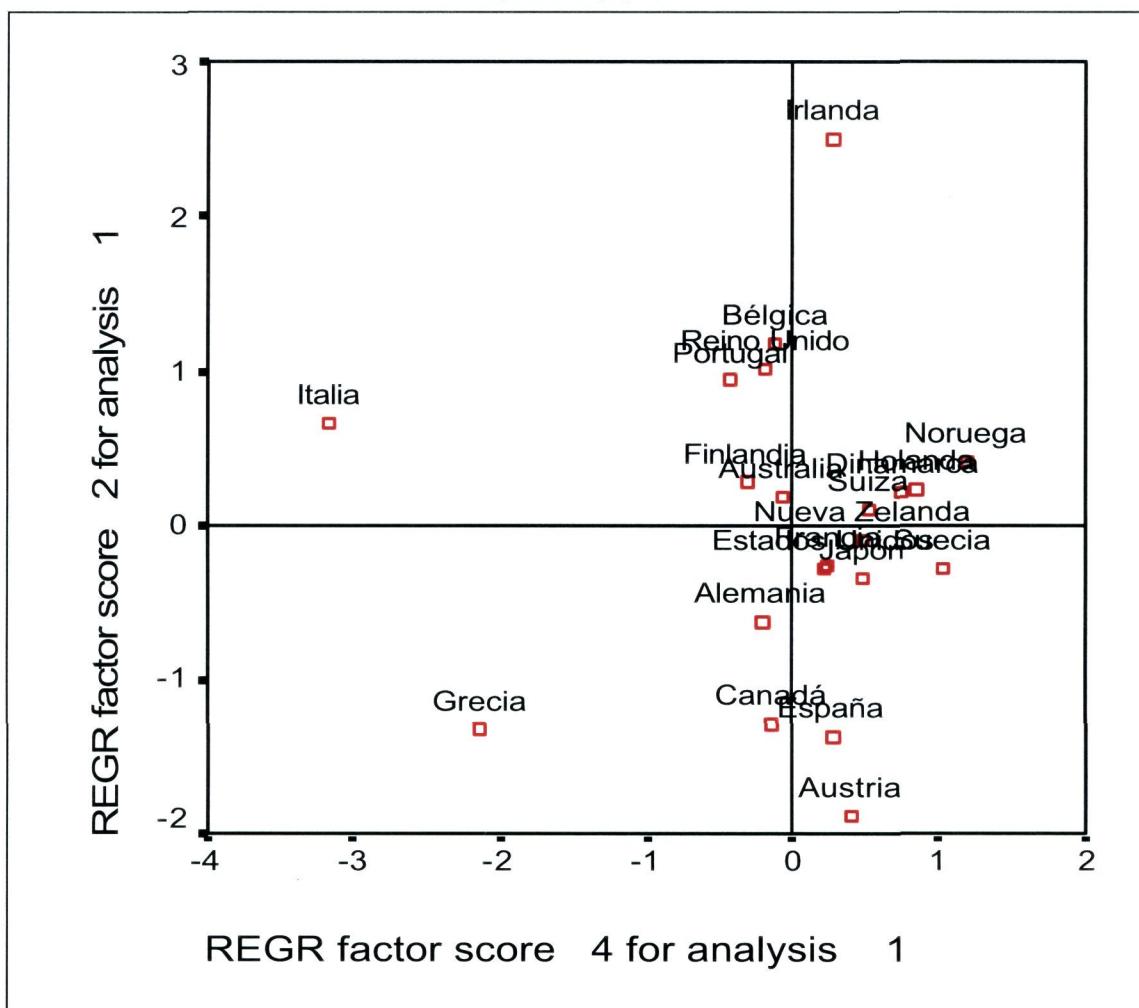
GRÁFICO 3



En el gráfico 4 nos centramos en las componentes segunda y tercera. Resalta Irlanda, en lo que respecta a la segunda componente, que podríamos denominar de solidaridad: altos porcentajes para los PMA y altos valores en los índices de calidad utilizados. En este sentido también destacan, aunque en menor medida, Bélgica, Reino Unido y Portugal. Por el lado contrario, con una ayuda de menor impacto en las capas de población más pobres, se sitúan Austria, España, Canadá y Grecia. Este último también sobresale por un alto valor negativo en la componente cuarta: bajos porcentajes de ayuda bilateral y

de AOD en función del PNB y alto porcentaje de ayuda ligada. Sin embargo, es Italia el donante que mejor cumple con estas particularidades.

GRÁFICO 4



Quizás la idea más importante que se deriva de los últimos gráficos es la gran heterogeneidad que existe en el seno del CAD. Solamente algunos países resaltan nítidamente: Estados Unidos, Japón, Irlanda, Grecia e Italia. Sin embargo, podemos diferenciar dos grandes grupos: por un lado, aquellos países con políticas de ayuda dirigida principalmente hacia las capas más pobre de la población mundial, caracterizados porque los recursos tienen como destino prioritario los PMA (desde el punto de vista del ingreso) y el África Subsahariana (desde el punto de vista geográfico); por otro lado, están los países que no cumplen con este criterio de dar prioridad a la pobreza.

Dentro del primer grupo, están los que cumplen con el 0.7% del PNB para la ayuda al desarrollo: Dinamarca, Noruega, Holanda, Luxemburgo y Suecia; y los que no: Suiza, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Italia, Reino Unido y Portugal. De los cinco primeros, Luxemburgo ha sido el último país en incorporarse al cumplimiento del 0.7% (año 2000, comenzó la década de los noventa en el 0.27%), y es precisamente este donante quien destina un mayor porcentaje de su ayuda hacia la educación, la sanidad, la población y otras infraestructuras sociales, es decir, aquellos sectores con un mayor impacto sobre la población más pobre.

Entre los que no cumplen con el 0.7% son dignos de mención los casos de Finlandia, que a comienzos de los noventa donaba un 0.72% de su PNB y en el año 2002 sólo un 0.35%; Reino Unido, que es el quinto donante mundial y que en los últimos años ha tenido una notable mejoría en los índices de calidad de su ayuda, ocupando el segundo puesto con el índice de McGuillivray y el cuarto con el índice propuesto en este trabajo; e Irlanda y Portugal, que ocupan los primeros puestos con ambos índices durante toda la serie estudiada. Los ocho primeros receptores de ayuda irlandesa son países subsaharianos, el 50% de la misma se dirige hacia los PMA (año 2001) y casi el 60% hacia los sectores de mayor impacto sobre los pobres. Las cifras para Portugal son muy similares, aunque sus principales receptores son sus antiguas colonias, lo que puede ser un indicio de la presencia de intereses políticos y económicos del propio donante.

Entre los países que no dan prioridad a la lucha contra la pobreza distinguimos tres grupos: el primero, formado por España, Austria y Canadá, se distingue por un alto valor negativo en la segunda componente, es decir, son países con bajos valores en los índices de calidad y bajo porcentaje de ayuda para los PMA. El principal destino geográfico de la ayuda española es Latinoamérica (más del 50%), con escasa presencia de los países subsaharianos.

El segundo grupo está formado por Australia, Nueva Zelanda y Grecia, y su peculiaridad principal es que la mayoría de su ayuda tiene como destino a países cercanos. Los diez primeros receptores de Australia y Nueva Zelanda

son países de Asia y Oceanía, y la mayoría de la ayuda griega tiene como destino a receptores europeos.

El tercer grupo lo forman los cuatro grandes donantes: Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia. La AOD de los cuatro supera el 56% del total de los países CAD en el año 2003. Sin embargo, sus porcentajes de ayuda hacia los PMA y de AOD/PNB, así como sus valores de los índices de calidad, son bajos. Los recordamos en el cuadro 28.

CUADRO 28

PAÍSES	PMA(%)	AOD/PNB(%)	INDICEMcGuillivray	INDICEidh
Estados Unidos	35.6	0.15	88.88	40.61
Japón	26.2	0.20	91.57	41.42
Alemania	40.8	0.28	87.89	43.80
Francia	46.3	0.41	86.45	50.05

Elaboración propia con datos de la OCDE, el Banco Mundial y el PNUD

Los porcentajes de AOD/PNB son del año 2003, los correspondientes a los PMA son promedios de los años 2002-03 y los Índices son del año 2001. Las mejores cifras las tiene Francia, debido a una mayor presencia de receptores subsaharianos, aunque una buena parte de ellos son antiguas colonias francesas.

IV. La cooperación al desarrollo en el seno de la UE:

IV. 1. Antecedentes. Los primeros indicios de una política de cooperación al desarrollo por parte de la Comunidad Económica Europea se sitúan en la Convención de Yaundé (1963), donde la CEE concede una serie de preferencias comerciales y asistencia financiera y técnica a las antiguas colonias de Francia y Bélgica. Posteriormente, como consecuencia de la incorporación del Reino Unido en el año 1973, estas concesiones se extienden también a sus antiguas colonias. Esto hace que en el año 1975 se firmara el primero de los Convenios Lomé (en total se llegan a firmar cuatro, el último con vigencia hasta el año 2000) con 46 países de África, el Caribe y el Pacífico, los denominados países ACP. Estos Convenios han sido la piedra angular de la política de cooperación de la CEE prácticamente hasta la década de los noventa.

Con las incorporaciones de España y Portugal en 1986, los países de Latinoamérica adquirieron un mayor peso como receptores de la ayuda comunitaria, pero sin llegar al nivel de los ACP. Los recursos destinados a los programas PVD/ALA, iniciados en el año 1976 para la cooperación con los países “no asociados” de Asia y América Latina, aumentan considerablemente llegando a cuarenta países de estas regiones.

Sin embargo, hasta la firma del Tratado de Maastricht en el año 1992, la UE no cuenta con una política de cooperación al desarrollo en sentido estricto. En dicho Tratado se establecían los objetivos prioritarios de dicha política (que se califica como de complementaria por la llevada a cabo por los Estados miembros):

- el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos
- la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial
- la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo

- el desarrollo y consolidación de la democracia, del Estado de derecho y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En el propio Tratado de Maastricht se establecen tres obligaciones (conocidas como “las tres C”) que afectan tanto a la Comunidad como a los Estados miembros:

1. La coherencia entre los objetivos de las diferentes políticas de la UE. Por ejemplo, no parece coherente que, por un lado, la Política Agrícola Común (PAC) impida el acceso a los mercados europeos de los productos agrícolas del Tercer Mundo y, por otro lado, se fomenten sus exportaciones en forma de ayuda al desarrollo. Lo mismo podemos decir de la utilización de los excedentes agrícolas como eje principal de la ayuda alimentaria. También es incoherente que la Política de Pesca Común (PPC) comprenda acuerdos con países en desarrollo que impliquen la sobreexplotación de sus caladeros de pesca y, por otro lado, se exijan obligaciones medioambientales (ligadas al concepto de desarrollo sostenible) en los proyectos de cooperación al desarrollo. Estas incoherencias han provocado que en el año 2002 la Comisión emitiera algunas propuestas para modificar tanto la PAC como la PPC.
2. La coordinación entre la Comunidad y los estados miembros y otros donantes. En su informe anual del año 2002 sobre política de desarrollo (CE, 2003), la Comisión reconocía las dificultades para dicha coordinación dentro de la UE. Sin embargo, durante el año 2002 se realizaron importantes avances en este sentido. Como consecuencia de ello, surgen las propuestas coordinadas de la UE a las Cumbres de Monterrey y Johannesburgo. En la primera de ellas, la propuesta presentada por la UE destacaba el papel esencial que puede jugar la AOD, como complemento de otras fuentes de financiación, sobre todo en aquellos países con escasa capacidad para atraer flujos privados. Por ejemplo en África, en donde en muchos países la AOD sigue representando un fuerte porcentaje de la financiación externa. También

se reconocía la necesidad de aumentar la cuantía de la ayuda. Al final los Quince se comprometieron alcanzar el 0,33% de su PIB en el año 2006 (un porcentaje nada generoso, teniendo en cuenta que en el año 2002 la ayuda de la UE fue del 0,34 y que la media de los años 89-90 fue del 0,45 %). Asimismo, se incluía algunas medidas para aumentar la eficacia de la ayuda. En la Cumbre de Johannesburgo destacan las propuestas de la UE relativas al agua y la energía. Por último, queremos resaltar la experiencia piloto puesta en marcha por la UE en cuatro países (Marruecos, Mozambique, Nicaragua y Vietnam) en el año 2002 para avanzar en la coordinación, tanto en el interior de la propia UE como con el resto de donantes que operan en dichos países.

3. Complementariedad con la política llevada a cabo por los Estados miembros y restantes donantes. “La complementariedad comienza por la coordinación, pero va más allá: implica que cada agente ayuda donde pueda añadir más valor, teniendo en cuenta lo que otros están haciendo y optimizando sinergias” (CE, 2003).

Otro hecho de extraordinaria importancia para la cooperación comunitaria fue el desmoronamiento del bloque soviético. Esto hizo que la ayuda hacia Europa comenzara a cobrar relevancia, colocándose en segundo lugar como receptor de ayuda de la UE, como veremos posteriormente.

Otros acontecimientos dignos de mención que tuvieron lugar durante la década de los noventa fueron los siguientes (Gómez Galán y Sanahuja, 1999):

- la firma de los acuerdos de la “Ronda Uruguay” (1994), lo que ha provocado a medio plazo una reducción en las preferencias disfrutadas por los países ACP
- la renovación de la estrategia de cooperación con América Latina (1994)
- la Cumbre de Barcelona (1995), que implica un impulso considerable a la cooperación con los países del Mediterráneo, especialmente con los que forman el Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez), el Mashreck

(Egipto, Jordania, Líbano y Siria) y los territorios administrados por la Autoridad Nacional Palestina.

Como dijimos en el capítulo anterior, una buena parte de los donantes (tanto bilaterales como multilaterales) están llevando a cabo profundos procesos de reforma en sus políticas de cooperación. La UE, aunque algo tarde, también se ha sumado a esta ola de reformas. Durante la década de los noventa el presupuesto para ayuda exterior gestionado por la Comisión se triplicó. Sin embargo los recursos humanos no aumentaron en la misma medida, lo que afectó a la velocidad y calidad de la ayuda distribuida por la CE. La acumulación de compromisos pendientes alcanzó, a finales del año 1999, los 20 billones de euros (CE, 2002). Por otra parte, había 30 líneas presupuestarias, desde un punto de vista geográfico, y 50 desde un punto de vista temático. Todo ello acompañado de procedimientos administrativos complejos e ineficientes.

Estos problemas provocaron que el 16 de mayo de 2000 la CE publicara una Comunicación con la que se pretende comenzar con la reorganización necesaria. En dicho documento se plantean los principales objetivos de la misma:

- mejorar la calidad y la eficiencia de los proyectos y programas
- reducir el tiempo necesario para su ejecución
- asegurar procedimientos técnicos, financieros y contractuales que se ajusten a las mejores normas internacionales
- mejorar el impacto y la visibilidad de la ayuda de la UE.

También se establecían una serie de medidas urgentes para acabar con los compromisos no desembolsados, además de una apuesta por la programación multianual, más ligada a los resultados, y una propuesta de simplificación y adecuación de las estructuras organizativas, lo que dio lugar a la creación de la Oficina de Cooperación EuropeAid el 1 de enero de 2001.

Esta Oficina consta de ocho Direcciones. Seis de ellas se encargan de la gestión de las operaciones (cinco para las distintas zonas geográficas y la sexta para los programas de carácter horizontal: medio ambiente, cofinanciación con las ONG, apoyo a la democracia y los derechos humanos, los programas de desarrollo social y la seguridad alimentaria). Las otras dos tienen un carácter funcional. Otra oficina de extraordinaria importancia en la estructura de la política de cooperación de la UE es la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), creada en el año 1992 y sus objetivos prioritarios han sido la ayuda humanitaria en situaciones de crisis y emergencia y la ayuda alimentaria de urgencia. Durante los últimos años, este tipo de ayuda (que se ha convertido en la de mayor visibilidad de toda la acción exterior de la UE) ha llegado a las principales zonas de conflicto del Planeta: la antigua Yugoslavia, Ruanda, Burundi, Angola, Irak, Sudán...

Una de las consecuencias más importante de esta reforma es una ayuda al desarrollo más orientada hacia los resultados, lo que ha dado lugar a la construcción de una serie de indicadores (la mayoría de ellos de resultados, que miden los resultados a nivel de los beneficiarios) que tratan de evaluar en qué medida nos acercamos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos por las Naciones Unidas en septiembre del año 2000. En su Informe de Ayuda Exterior durante el año 2002, la Comisión enumera dichos indicadores:

- Proporción de población que vive con menos de un dólar al día.
- Número de niños menores de cinco años con un peso inferior al normal.
- Tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.
- Tasa de matriculación en educación primaria.
- Tasa de finalización de la educación primaria.
- Ratio de niñas respecto a niños en primaria, secundaria y universidad.
- Proporción de partos asistidos por personal sanitario cualificado.
- Proporción de niños de 1 año inmunizados contra el sarampión.
- Tasa de mujeres embarazadas portadoras del VIH, con edades entre 15 y 24 años.

- Proporción de población con un acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas.

Se puede apreciar que seis de estos indicadores están relacionados directamente con el bienestar de los niños y tres tienen un carácter específico de género. La Comisión también supervisará en cada país el PIB per cápita y su crecimiento. Por otra parte, se ha acordado elaborar los Documentos de Estrategias Nacionales para cada país receptor (Documento de Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, en los países de renta baja), que contienen los campos prioritarios para el desarrollo y están basados en indicadores específicos para cada país.

Basándose en estos indicadores, la CE llevó a cabo, a finales del año 2002 y principios del 2003, una primera evaluación de los progresos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El análisis se efectuó en 140 países y 8 regiones: 48 de África; 19 de Asia; 5 de los Balcanes; 15 del Caribe; 10 de Europa Oriental y Asia Central; 17 de América Latina; 14 del Pacífico, y 12 del Mediterráneo, Oriente Próximo y Oriente Medio.

Com vimos en la introducción, y aunque la calidad de los datos varía entre países y entre indicadores (los peores son el porcentaje de población que vive con menos de un dólar diario y el porcentaje de niños que completa la educación primaria), se puede afirmar que la región con mayores dificultades para alcanzar los mencionados Objetivos es el África Subsahariana. Los tres obstáculos añadidos a los propios del subdesarrollo, planteados por la Comisión, son: la propagación de enfermedades transmisibles, los conflictos y crisis sociales y la grave escasez de alimentos que vivía dicha región en el período que se efectuó el estudio. Otra conclusión importante del mismo son las marcadas diferencias que había entre regiones y dentro de cada región, por lo que no serán los países del África Subsahariana los únicos que tendrán dificultades de cara al año 2015.

Para conseguir un mayor impacto de la ayuda comunitaria, la Comisión propone lo siguiente:

- Diseñar estrategias específicas para cada región y para cada país.
- Aumentar la proporción de recursos destinados a los PMA y a otros de rentas bajas, como una vía para aumentar la eficacia de la ayuda.
- Prestar una atención especial al problema de la deuda externa, dados los problemas que plantea para superar el subdesarrollo, especialmente en aquellos países muy endeudados.
- Aumentar la utilización de los enfoques sectoriales (en lugar de los proyectos individuales, lo que permite hacer frente a un conjunto más amplio de cuestiones) y apoyo presupuestario (estabilidad macroeconómica y apoyo a los sectores normativos básicos).
- Concentrar los esfuerzos en un número limitado de prioridades. En general, los ámbitos considerados prioritarios por la Comisión los tenemos en la siguiente tabla (cuadro 1), donde se especifican también los porcentajes de su ayuda a cada uno de ellos durante el año 2002.

CUADRO 1

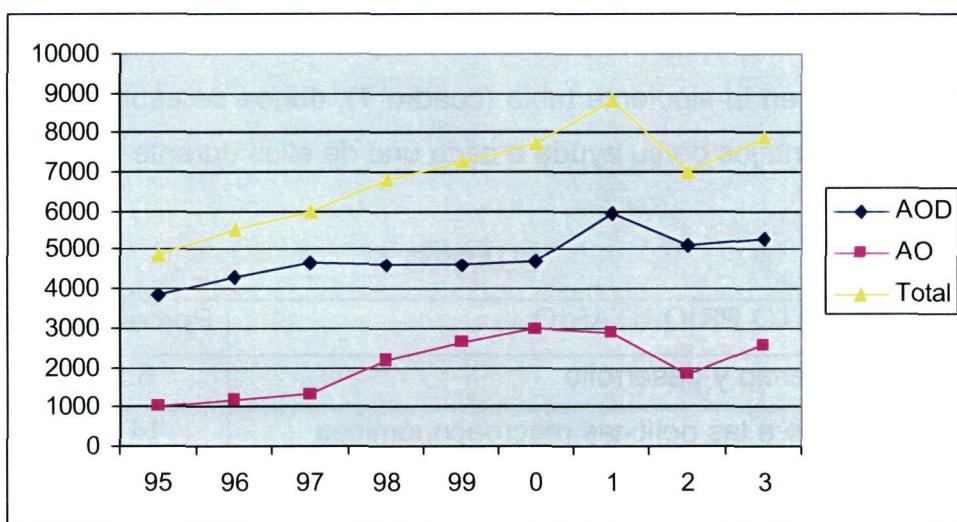
ÁMBITO PRIORITARIO	Porcentaje
Comercio y desarrollo	5.9
Apoyo a las políticas macroeconómicas	14.7
Apoyo a los sectores sociales	21.4
Transporte	19.2
Seguridad alimentaria y desarrollo rural	7.8
Desarrollo institucional y Estado de Derecho	14.9
TOTAL	83.9

Fuente: CE (2003)

Una conclusión relevante de todos estos estudios de revisión de la política de cooperación comunitaria, es la importancia que tienen para la lucha contra la pobreza los sectores de sanidad y educación. El impacto que tienen los avances en estos sectores sobre la población de menor renta, les confiere un interés estratégico para cualquier modelo de cooperación cuyo fin prioritario sea reducir el nivel de pobreza.

La Comisión Europea (CE) gestionó durante el año 2003 el 21.2% de la AOD total concedida por la UE. Sus 6445 millones de dólares lo colocan en el quinto donante mundial, después de EE.UU., Japón, Francia y Alemania. En el gráfico 1 hemos representado tanto la AOD como la AO (parte II de la lista del CAD) concedidas por la CE (los valores están expresados en millones de dólares y a precios constantes del año 2002). Se aprecia que la ayuda exterior de la CE ha seguido una tendencia creciente a partir del año 1995, sólo rota en el año 2002 cuando desciende considerablemente, desde los casi 9000 a los 7000 millones de dólares.

GRÁFICO 1



Elaboración propia con datos de la OCDE

Esta crecimiento continuo, unido a la disminución de la ayuda bilateral de una buena parte de los países de la UE (véase el capítulo anterior), ha provocado que el peso de la CE en el conjunto de la ayuda total (AOD+AO) concedida por la Europa de los Quince, haya crecido considerablemente en los últimos años.

CUADRO 2

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
19.9	18.7	23.4	26.3	29.0	30.1	29.1	31.6	24.9	26.6

Elaboración propia con datos de la OCDE

Esto se puede apreciar claramente en el cuadro 2, en el que tenemos los porcentajes que representa la ayuda de la CE respecto a la ayuda total de la UE.

IV. 2. Distribución geográfica. Veamos a continuación los destinos geográficos de los recursos otorgados por la CE. En el cuadro 3 tenemos los porcentajes de AOD para cada uno de los continentes. Como era de esperar, África y Asia, que son los territorios con una mayor proporción de pobres, son los destinos prioritarios. Sin embargo, esta coherente distribución se vio afectada por el considerable incremento de la ayuda hacia Europa durante los años 1999-2002, lo que hizo que se colocara en segundo lugar durante esos años. Esto tiene mucho que ver con la mayor importancia estratégica que tiene Europa para la UE. No obstante, esto se ha corregido en parte durante el año 2002, y sobre todo en el año 2003, recuperando Asia y África porcentajes muy próximos a los obtenidos en el año 1994. Pensamos que la aplicación de los ODM es la causa principal de dicha corrección.

CUADRO 3

REGIONES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Europa	8.7	10.5	9.4	16.1	26.8	22.4	20.1	11.8
Africa	47.5	45.9	47.3	45.4	32.6	39.3	40.8	45.5
América	12.6	11.6	12.0	11.0	8.1	10.5	6.8	8.7
Asia	21.7	19.0	17.0	13.0	17.0	15.1	20.1	20.4
Oceanía	0.8	1.3	1.1	0.2	1.2	0.9	0.4	0.5
No especificado	8.6	11.7	13.1	14.3	14.2	11.9	11.8	13.1

Elaboración propia con datos de la OCDE

En la tabla 4 tenemos, también en porcentajes, la distribución de la ayuda por grupos de ingresos. De nuevo, sólo hemos considerado los flujos de AOD. Como parece razonable, aquellos grupos de países con una menor renta son los que acaparan una mayor proporción de ayuda. El deterioro que han sufrido los dos grupos más pobres hasta el año 2000, se ha visto más que compensado en los tres años posteriores. Esta evolución está en consonancia con la habida en la distribución geográfica, vista en el cuadro anterior, y por tanto, con la búsqueda de los ODM.

CUADRO 4

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PMA	27.4	25.8	28.3	26.0	23.0	27.2	32.8	35.8
Bajos ingresos	13.7	10.1	10.2	7.8	8.5	10.6	10.4	8.7
Medio bajo	31.5	32.1	36.0	39.4	45.8	39.5	36.9	30.7
Medio alto	4.0	5.1	5.1	4.6	3.1	5.3	2.5	3.0
Más avanzados	1.5	2.2	0.8	0.6	1.4	2.3	1.2	0.0
No especificado	21.9	24.6	19.6	21.6	18.4	15.1	16.3	21.8

Elaboración propia con datos de la OCDE

IV. 3. Distribución sectorial. En cuanto a la distribución sectorial de la ayuda de la CE, veamos lo que ha ocurrido durante los años 2000-2003, con los compromisos adquiridos. Las cifras también indican porcentajes (véase el cuadro 5). Nuevamente apreciamos una mejora durante los años 2002-2003. La participación del sector de Infraestructura y servicios sociales, precisamente el que tiene un mayor impacto sobre la población más pobre, se incrementa considerablemente durante esos años. Este aumento se produce a costa de la

CUADRO 5

	2000	2001	2002	2003
Infraestructura y servicios sociales	25.2	28.5	32.7	36.6
Infraestructura y servicios económicos	16.2	15.4	9.7	17.5
Sectores productivos	8.6	11.8	14.6	7.4
Multisector	8.7	21.4	10.6	7.8
Ayuda a programas	20.7	8.8	17.5	14.9
Ayuda de emergencia	12.5	9.7	10.4	8.4
Costes administrativos	2.5	2.4	2.3	7.0
Apoyo a ONG's	1.3	0.0	0.0	0.0
Alivio de la deuda	0.0	0.0	0.5	0.0
No especificado	4.1	1.9	1.9	0.3

Elaboración propia con datos de la OCDE

ayuda a programas y de emergencia. También queremos destacar la escasa participación de la cooperación a través de las ONG's, una ayuda que tiene

importantes ventajas (como, por ejemplo, el mayor conocimiento de la población beneficiaria y la mayor capacidad para implicar a la población civil) que los propios documentos de la CE resaltan. También es muy reducida la ayuda destinada al alivio de la deuda.

IV. 4. El carácter jerárquico de la política de cooperación de la UE. Una de las características de la incipiente política comunitaria de cooperación al desarrollo es su jerarquía. Es decir, el tratamiento del país es diferente en función de la zona geográfica a la que pertenezca. En este sentido podemos distinguir cuatro grupos de países claramente diferenciados:

- los países ACP
- los países mediterráneos
- los países de América Latina y Asia
- los países del antiguo bloque soviético

En cuanto a los países ACP, la ayuda de la Comunidad se ha llevado a cabo en el marco de los ya mencionados convenios Lomé. Estos convenios han constituido el elemento más importante de la política de cooperación de la UE, y el más favorable en términos políticos, comerciales y financieros. Sus principales instrumentos de cooperación han sido los siguientes:

- preferencias comerciales: que permitía que casi la totalidad de los productos originarios de los países ACP (99,5%) pudieran entrar libremente en la Comunidad
- estabilización de los ingresos de exportación, a través de los sistemas STABEX y SYSMIN, con los que se trata de paliar la pérdida de ingresos de exportación causadas por las fluctuaciones en los precios de los productos primarios en los mercados internacionales
- la asistencia técnica y financiera, que tiene por objetivo respaldar los esfuerzos de los países ACP en los sectores social, cultural y económico, así como en el alivio de la deuda y el apoyo a programas de ajuste estructural

En la actualidad, la ayuda europea a los países ACP tiene como referencia el Acuerdo de Cotonú, firmado el 23 de junio de 2000, que establece un nuevo Acuerdo de Cooperación con los 77 países ACP hasta el año 2020. Los cinco pilares en los que se basa este Acuerdo son los siguientes (Goded Salto, 2002):

- el refuerzo del diálogo político, que se inició en la Cumbre de El Cairo en abril del año 2000 y que ha tenido como temas centrales: la deuda externa, la devolución de bienes culturales expoliados, la prevención de conflictos, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, la integración regional y el comercio, el sida, la seguridad alimentaria y el medio ambiente
- la participación de todos los agentes sociales como elemento clave en el diseño de la política de cooperación
- la promoción de un enfoque integrado centrado en la reducción de la pobreza
- un nuevo marco para la cooperación comercial, con el objetivo de que los nuevos acuerdos sean compatibles con las reglas de la OMC y con la abolición recíproca y progresiva de los obstáculos a los intercambios comerciales
- simplificación y racionalización de los instrumentos financieros para hacerlos más flexibles y coherentes.

Las dificultades que plantea este Acuerdo son (Francesc Granell, 2002):

- la división entre las diferentes categorías de países
- las dificultades para establecer los Acuerdos de Partenariado Económico (EPAs)
- la falta de consistencia de algunas integraciones regionales
- la doble y hasta la triple pertenencia de algunos Estados africanos a diferentes esquemas regionales

En lo que respecta a los países mediterráneos, la ayuda comunitaria se ejecuta a través de los denominados programas MEDA, que tienen como áreas prioritarias la protección al medio ambiente, la promoción del comercio y la inversión, la cultura y las cuestiones de población. La cooperación con estos países recibió un importante impulso en la Cumbre Euromediterránea de Barcelona del año 1995. En esta reunión se establecieron las bases para la creación de una Asociación Euromediterránea entre la UE y sus 12 socios del Mediterráneo: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Palestina. La cooperación se plantea en tres ámbitos diferentes: político y de seguridad (cuyo objetivo es la paz y seguridad en el área, basadas en los principios democráticos y los derechos humanos), económico y financiero (con el objetivo más concreto de un área euromediterránea de libre comercio para el año 2010), social y humano (que favorezca el intercambio en los campos de la cultura, la educación y los medios de comunicación y se ocupe de los problemas relacionados con la inmigración entre ambas orillas del Mediterráneo). El principal escollo que plantea la cooperación con estos países es la conflictiva situación en Palestina (aunque Francesc Granell (2002) también propone la problemática relación entre Marruecos y España, pero creemos que la misma no preocupa demasiado a la UE).

El rasgo distintivo de la cooperación con los países de América Latina y Asia (PVD/ALA) es su carácter no contractual, además de la ausencia de un protocolo financiero plurianual. Estas regiones (que abarcan países muy pobres) han sido históricamente las grandes olvidadas en la cooperación comunitaria. Esto se justifica por tres tipos de razones (Grandi y Schutt, 1998, citado en Goded Salto, 2002):

- la inexistencia de un interlocutor válido con representatividad suficiente entre los países de la región
- los litigios entre la UE y algunos países latinoamericanos en relación a la PAC
- se percibía a Latinoamérica como una región de influencia de los Estados Unidos.

En lo referente a Latinoamérica, la situación cambió radicalmente durante la década de los ochenta, debido sobre todo, a la llegada de la democracia en mucho de los países de la región y a la incorporación de España y Portugal en la UE. Esto hizo que estos países fueron progresivamente ganando peso en la ayuda comunitaria. La ayuda se ha centrado en los países de menor desarrollo, pertenecientes la mayoría a Centroamérica.

Por su parte, la Comisión ha establecido tres ejes prioritarios para la cooperación con Latinoamérica: la consolidación democrática, la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el apoyo a la reforma económica y la mejora de la competitividad internacional. También definió tres temas transversales prioritarios: la integración regional, la educación y las denominadas interdependencias Norte-Sur: drogas, medio ambiente, energía y migraciones.

La ayuda de la UE hacia los países pertenecientes al desaparecido bloque soviético se divide en dos grandes grupos: la destinada a los Países de Europa Central y Oriental (PECO), por un lado, y la dedicada a los Nuevos Estados Independientes (NEI), surgidos del desmoronamiento de la URSS, por otro (las excepciones las constituyen las repúblicas bálticas, que se incluyen en el primer grupo, y las repúblicas de la antigua Yugoslavia que no son candidatas a la ampliación de la UE).

La cooperación con los PECO ha venido marcada por el carácter de futuros socios de la UE de muchos de estos países. La misma se inició a principios de los años ochenta mediante proyectos puntuales de escasa cuantía. En la actualidad, se lleva a cabo mediante el programa PHARE (*Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy*), que comenzó a operar en el año 1990 en Polonia y Hungría y se extendió posteriormente al resto de países de la región. Entre los años 1994 y 1996 se firmaron los Acuerdos Europeos, que son acuerdos de asociación, con los futuros países de la UE: Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia. Dichos Acuerdos incluyen preferencias comerciales, diálogo político para facilitar el camino hacia sistemas

democráticos y cooperación económica para promover las reformas necesarias de cara a su incorporación a la UE. El programa PHARE se financia vía presupuesto comunitario. Además, los PECO han recibido préstamos del BEI.

La ayuda a los NEI es de menor relevancia que la destinada a los PECO, ya que no incluyen preferencias comerciales ni compromisos de futura adhesión a la UE. Esta ayuda se ha canalizado a través de los programas TACIS (*Technical Assistance Programme for the Commonwealth of Independent States*) y ha tenido como fines primordiales apoyar la transición de estos países hacia la democracia y la economía de mercado. El principal receptor de los fondos de estos programas es la Federación Rusa.

Además de los programas PHARE y TACIS y de los préstamos del BEI, estos países se han beneficiado de la ayuda alimentaria (gestionada por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, FEOGA) y de la ayuda humanitaria (gestionada por la ECHO).

Nuestra valoración de la cooperación al desarrollo hecha por la UE es ambivalente. Por un lado, consideramos muy positivo el proceso de reforma ya comentado. Esa búsqueda de una mayor eficacia de la ayuda centrada en los resultados nos parece acertada, aunque ¿no habría que prestarles una mayor atención a los indicadores de impacto, es decir, a las consecuencias de esos resultados? Por otra parte, en la base de dicha política está la confianza en los datos estadísticos, cosa que no ocurre en la realidad. La propia Comisión reconoce que algunos datos son poco fiables, como consecuencia de ello, por ejemplo, el indicador “porcentaje de población que vive con menos de un dólar diario” se ha sustituido por el PIB per cápita que, obviamente, no es lo mismo. Es decir, que en esta materia (mejora en los sistemas estadísticos) hay mucho camino que recorrer todavía y en ello la UE puede prestar una colaboración inestimable a los gobiernos de los países en desarrollo.

También calificamos de positivo el énfasis en una mayor coherencia con otras políticas y en una mayor coordinación con otros donantes. Sin embargo, no se hace el mismo hincapié en la coordinación con los países receptores. Es cierto

que se propone un mayor protagonismo para ellos, pero sin darle la relevancia que debería tener. En los últimos años se viene hablando en la comunidad de donantes de la necesidad de una mayor coordinación entre ellos, pero con frecuencia se olvida que en dicha coordinación debe jugar un papel primordial los propios países receptores, que son en definitiva los que más conocimientos tienen sobre sus necesidades más perentorias. En este sentido, no entendemos que una organización como el CAD no esté compuesta también por los receptores.

Igualmente acertado estimamos la insistencia en los PMA y, sobre todo, en los sectores de sanidad y educación. Pero esta declaración es contradictoria con la práctica de la cooperación comunitaria, que como vimos anteriormente, ha reducido la ayuda hacia el África Subsahariana (región con un mayor número de PMA) en favor de los países europeos (con un mayor interés político, estratégico y comercial para la UE). También es contradictorio con el carácter jerárquico de dicha política, íntimamente ligado al pasado colonial de los países receptores. En este sentido, estamos con la postura defendida por algunos países (Suecia, Holanda, Dinamarca) en el seno de la UE de acabar con este tratamiento jerárquico y dedicar la ayuda comunitaria fundamentalmente a los PMA.

Asimismo, la decisión de apoyar sectores económicos (en lugar de proyectos), que es otro de los pilares básicos de la reforma, nos parece correcto. Esto permite un mayor margen para hacer frente a los problemas del subdesarrollo, que generalmente son complejos y afectan a varios sectores o al conjunto de la economía nacional.

IV. 5. Algunas propuestas. Además de lo ya comentado, otras propuestas que consideramos oportunas son las siguientes:

- Incrementar la cuantía de la ayuda. El 0.33% del PIB para el año 2006 nos parece poco serio. Es cierto que este aumento debería hacerse con criterio: hacia los países más pobres, con políticas adecuadas que permitan que la ayuda sea eficaz, y hacia los sectores básicos: la

educación y la sanidad. Que esto no se haya hecho así en el pasado no justifica la reducción que de hecho ha ocurrido durante la pasada década.

- Canalizar un mayor porcentaje de la ayuda mediante las ONGs, que ya han demostrado su cercanía a los problemas reales de la población beneficiaria y su capacidad para implicar a la sociedad civil en el propio proceso de cooperación.
- Dedicar una mayor atención al problema de la deuda externa. Téngase en cuenta que alrededor de dos tercios de la ayuda destinada a los PMA se destina al pago de dicha deuda (María Jesús Lago, 2002), por lo que esta supone un obstáculo de difícil superación para el desarrollo de estos países.
- Prestar una mayor atención a la igualdad de género. No sólo por motivos de justicia, dada la situación manifiestamente denigrante que algunos colectivos de mujeres viven en el Tercer Mundo, sino en aras de la propia eficacia de la ayuda, dado el papel de sostén familiar que muchas de ellas cumplen.
- Fomentar la cooperación entre los países en desarrollo. De esto se dice poco en los documentos de la CE. Sin embargo, nos parece de una importancia extraordinaria para el futuro a medio plazo de estos países. La promoción de intercambios comerciales, pudiendo llegar a procesos de integración regional, es una tarea en la que la UE tiene mucho que decir y aportar.

V. La cooperación al desarrollo en España:

V. 1. *Gestación del sistema español de cooperación internacional.* España se ha convertido en años relativamente recientes (década de los setenta) en país donante de ayuda. Este hecho explica muchas de las deficiencias del sistema de cooperación español, así como el proceso de reforma al que se vio sometido a partir de la década de los noventa.

Una vez superada la fase de aislamiento internacional, el gobierno de Franco consigue la obtención de créditos del Banco Mundial desde 1960. Durante los años setenta comienza a diseñarse la incipiente cooperación española. Los acontecimientos que destacan Gómez Galán y Sanahuja (1999) de estos años son los siguientes:

- Se crea la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (1970) adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE).
- España se incorpora a distintos organismos de ayuda internacional en calidad de socio y/o donante.
- Se crea el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) en 1976, que son créditos concedidos por el gobierno español con el objetivo principal de promover las exportaciones y fomentar la internacionalización de las empresas españolas. Este tipo de créditos ha caracterizado negativamente la cooperación hecha desde España, aunque la situación ha mejorado en los últimos años, como veremos posteriormente.
- En 1977 España firma el último convenio de préstamo con el Banco Mundial, por lo que deja de ser receptora de su ayuda.
- En 1978 se aprueba la Constitución española. Aunque sólo en el preámbulo (por lo que carece de fuerza jurídica) hay una mención expresa a 'la cooperación entre todos los pueblos de la Tierra', el establecimiento de un estado democrático abre una nueva etapa histórica en España que, como es lógico, va a condicionar positivamente la política de cooperación que se va a llevar a cabo en los años posteriores.

Durante los años ochenta tiene lugar un importante impulso de la cooperación española. Entre los factores que provocan el mismo podemos destacar los siguientes (Gómez Galán y Sanahuja, 1999):

- El desarrollo de una política exterior adaptada a la realidad democrática del país.
- La adhesión de España a las Comunidades Europeas (1986)
- La expansión de la presencia de la sociedad civil en el sistema cooperación, a través principalmente de las ONGD.

Siguiendo a los mismos autores, resumimos los principales hechos relacionados con el desarrollo institucional de la cooperación pública en España:

- España deja de ser considerada receptora de ayuda (1981) y se incorpora a los bancos multilaterales de los que aún no era miembro.
- Se crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) dependiente del MAE (1985).
- Se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), con el objetivo de coordinar los doce ministerios que desarrollaban programas de cooperación (1986).
- En 1987 el Consejo de Ministros aprueba las primeras "Líneas Directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo". En ellas, que van a regir la cooperación española hasta prácticamente la Ley de 1998, se reafirma el objetivo del 0.7% (instaurando como objetivo intermedio, para 1992, la media de los países CAD), además de establecer las prioridades geográficas y sectoriales. En lo que respecta a estas últimas, se reafirma a Latinoamérica como principal destinataria de nuestra ayuda, aunque también se considera que el desequilibrio con respecto a África deberá corregirse, dada la reciente incorporación de España a las Comunidades Europeas y la potencialidad de la relación de España con África. En concreto se

propone la siguiente distribución (en porcentajes), comparándola con la que ya existía en los países CAD en 1984 (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

	PAÍSES CAD (1984)	PROPUESTA A MEDIO PLAZO
América Latina	14	45
África	40	38
Oriente Medio	8	4
Asia-Pacífico	32	9
Otros	6	4
TOTAL	100	100

Pérez-Soba (2000)

Además de las disparidades con los países CAD (especialmente en las regiones de América Latina y Asia-Pacífico), ya veremos las existentes con la distribución real de los años posteriores.

- En 1988 se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AEKI), como organismo autónomo adscrito a la SECIPI, encargado de la cooperación bilateral no reembolsable.
- En 1989 se crea la Oficina de Planificación y Evaluación y se fortalecen los programas de cofinanciación de proyectos con las ONGD.

La década de los noventa comienza con la incorporación de España al CAD de la OCDE en 1991, lo que viene a significar su consolidación como donante en el Sistema Internacional de Cooperación. Sin embargo, durante estos años también comienzan a manifestarse los primeros síntomas de un modelo en crisis, que tiene mucho que ver con el ya mencionado corto período de tiempo de transformación receptor-donante y con la crisis internacional de la cooperación al desarrollo (véase el capítulo III).

En diciembre de 1991 la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados acuerda crear una Ponencia para elaborar un informe sobre Política

de Cooperación. Como resultado de ello se aprueba en julio de 1992 el *Informe sobre los objetivos y las líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*. En este Informe, que es fruto de un amplio consenso aprobándose por unanimidad, se ratifica de nuevo el compromiso de España con el objetivo del 0.7% y se establece un calendario claro: 0.35% para el año 1995 y 0.7% para el año 2000. Ni siquiera el primero de estos objetivos, como veremos posteriormente, lo hemos alcanzado hasta ahora.

También se defendía la necesidad de corregir progresivamente la descompensación existente en aquella época entre nuestra ayuda bilateral y multilateral, hasta llegar a una distribución similar a la de los países de nuestro entorno. Téngase en cuenta que en 1991 el 60.2% de nuestra ayuda era bilateral, frente a al 72.7% de los países CAD. Una diferencia que se invirtió radicalmente en el año siguiente: 72.3% para España y 67.7% para los países CAD.

Además de las prioridades sectoriales, se definieron de nuevo las prioridades geográficas, con los siguientes porcentajes: Latinoamérica (45%), Países del Magreb (30%), Guinea Ecuatorial (15%) y Otros países (10%). Con respecto a la propuesta de las Directrices de 1987, se mantiene el porcentaje de Latinoamérica y aumenta el de África, pero olvidándose de los países al sur del Sáhara (con la excepción de Guinea Ecuatorial), que son precisamente los menos desarrollados y, por tanto, los que tienen una mayor necesidad de ayuda.

En cuanto al entramado institucional, el Informe aboga la necesidad de una unidad de dirección en la política de cooperación, debiéndose mejorar la coordinación entre los diferentes estamentos de la Administración del Estado.

Aparte de lo ya comentado, consideramos que dicho documento adolece de las siguientes deficiencias:

- No queda suficientemente claro la diferencia entre los objetivos de la política de cooperación (el desarrollo y bienestar de los países del

Tercer Mundo) y los de la política exterior (los intereses políticos y comerciales de España). Mientras que en el apartado 25 se afirma que “la política de apoyo a la penetración comercial y a las inversiones en el extranjero debe ser una cosa bien diferente de la de cooperación”, en el apartado 5 se dice que la política de cooperación es una parte destacada de la política exterior y que debe servir a los objetivos de ella.

- Se sigue defendiendo a los créditos FAD como un instrumento para facilitar las exportaciones españolas (aptdo. 52), en consonancia con lo dicho en el punto anterior.
- Aunque se definían a los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) como “un instrumento muy útil para la programación de las ayudas” (aptdo. 42), la realidad era bien diferente, ya que constituían simples enumeraciones de las acciones ya realizadas y presentadas una vez que el año que se pretendía planificar ya había comenzado (Pérez Soba, 2000).
- También es contradictoria la visión que se plantea de la contraparte local. Por un lado, se dice que los programas deben estar “armonizados en lo posible con los de la correspondiente contraparte” (aptdo. 55); por otro lado, se afirma que el diseño y la selección de los programas debe hacerse de forma participativa, “evitando imponer modelos de planificación que resulten extraños” (aptdo. 57).
- En el apartado 63, cuando se habla de las funciones de evaluación de las Oficinas Técnicas de Cooperación, se omite la evaluación de impacto, de extraordinaria importancia para conocer si una acción ha sido realmente eficaz.

En diciembre de 1994 el Senado aprueba un *Informe de la Ponencia de estudio de la política española de Cooperación para el Desarrollo*. Con una mayor conciencia de la crisis que estaba viviendo el Sistema Internacional de Cooperación, este Informe parte de las necesidades de adaptación a la nueva situación que la cooperación española debe llevar a cabo. En este sentido, afirma que las prioridades deben centrarse en:



- Estudiar rigurosamente los criterios en los que ha de basarse la ayuda.
- Encontrar nuevas vías para incrementar la disponibilidad de recursos financieros. Más allá de la ayuda concesional, deben de considerarse otros medios de cooperación, como la reducción de la deuda externa, la liberalización del comercio mundial y el desarrollo del sector privado.
- Mejorar la eficacia de la ayuda, en colaboración con los propios países en desarrollo.

Aunque este Informe hace una valoración positiva de la evolución de la cooperación en España: consolidación del marco institucional, incremento sustancial del volumen y la calidad de la AOD española, la participación creciente de las Cortes Generales y la labor ejercida por las ONGDs; no deja de reconocer la necesidad de acometer una reforma urgente de nuestro sistema de ayuda, consistente en un proceso de racionalización, de homologación con el resto de países CAD, y de aumento de la eficacia y de la conciencia solidaria en el conjunto de la sociedad española. En concreto, el texto hace las siguientes recomendaciones:

- En el plano jurídico e institucional, manifiesta la necesidad de una Ley de Cooperación Internacional que regule todas las materias relacionadas con la cooperación al desarrollo (Ley que se aprobará en 1998). También defiende el refuerzo de la SECIPI como máximo órgano rector en el ámbito de la cooperación, asegurándose la unidad de acción en el mismo (en este mismo año, 1994, el CAD había publicado las conclusiones de la primera revisión de la política de cooperación española, y en ella se criticaba la fragmentación institucional y la descoordinación de los diferentes estamentos). Además, se considera necesario la creación de un órgano consultivo, el Consejo General de la Cooperación para el Desarrollo (fruto de las movilizaciones a favor del 0.7% en otoño de 1994), que sirva de vehículo de participación a todos los agentes que forman la cooperación descentralizada: Comunidades Autónomas y Entidades

Locales, las ONGDs, las organizaciones empresariales y sindicales y las Universidades. Por último, se reconoce la oportunidad de la reforma del PACI, para convertirlo en un auténtico Plan, así como asegurar el cumplimiento de los plazos de su elaboración y su seguimiento (en la mencionada revisión del CAD también se censuraba la debilidad de la planificación y la ausencia de evaluación).

- La Ponencia respaldó la propuesta de alcanzar el 0.5% del PIB en 1995, vía enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (consecuencia también de las movilizaciones en otoño de 1994), pero el compromiso de dichas enmiendas nunca se materializaron. Por otra parte, se habla de nuevo de la descompensación en favor de la ayuda multilateral, por lo que debe corregirse destinando los incrementos en la ayuda hacia la bilateral no reembolsable, que en 1994 representó un 19.7% de nuestra ayuda frente a un 59.4% de los países CAD.
- Se afirma la necesidad de modificar la legislación que regula los créditos FAD para, entre otras razones, adaptarla a la normativa del CAD, que cuestionaba algunos aspectos de estos créditos (revisión de 1994). En concreto, se criticaba el excesivo peso en el conjunto de la AOD española y su carácter claramente comercial.
- Se insiste en mantener la concentración geográfica: Iberoamérica y Magreb, así como la sectorial, basada en el desarrollo humano, un concepto que comienza a manejarse por estas fechas en los textos legales españoles. Así mismo, se hace hincapié en la coordinación con otros países donantes y los organismos multilaterales, especialmente con la UE.
- En lo que respecta a los cooperantes, hace las siguientes propuestas: mejorar la formación, la estabilidad (otra crítica del CAD era la excesiva rotación del personal) y la protección jurídica.
- También el texto hace una llamada a la continuación con las campañas de sensibilización ciudadana, para que la participación de

la sociedad civil no se limite a determinadas coyunturas de emergencia, sino que tenga un carácter más permanente.

En febrero de 1998, el CAD publica la segunda revisión de la política de cooperación española. En ella se felicitaba a España por la mejora sustancial en la calidad de su ayuda. En particular, se elogiaban tres aspectos. En primer lugar, la planificación plurianual que introducía la nueva Ley que ya se estaba debatiendo en las Cortes. Esto iba a aumentar la capacidad de las autoridades españolas para dirigir sus programas de ayuda hacia los objetivos de desarrollo básicos. En segundo lugar, la reducción y reorientación de los créditos FAD. En los últimos años su participación en la AOD española se había reducido de un 50% a un 20%, teniendo ahora una mayor orientación hacia los sectores sociales (en línea con el “paquete de Helsinki”, acordado en 1992 en el CAD y que prohibía la ayuda ligada para proyectos comercialmente viables y para países de renta baja). Por último, y este es el elogio que nos parece de mayor relevancia, el desarrollo que ha experimentado en España la cooperación descentralizada, que podría ser “fuente de inspiración para otros donantes”. Entre los municipios más activos se destacaban a Madrid, Barcelona, Sevilla y Vitoria.

Sin embargo, en esta revisión también se hacían tres recomendaciones: incrementar la orientación hacia el desarrollo de los créditos FAD, mejorar la autonomía y el profesionalismo de la AECL y promover un debate sobre el tema de la ayuda ligada.

En julio de 1998, y en parte como consecuencia de la presión ciudadana de los años precedentes, se publica la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La propia existencia de la misma implica un salto significativo en la política de cooperación, que había ido adquiriendo un peso cada vez mayor en el conjunto de la política exterior española.

En cuanto a los aspectos positivos de la Ley cabe mencionar, en primer lugar, la planificación plurianual que ya había sido celebrado por el CAD. La introducción del Plan Director cuatrienal como elemento primordial de la

planificación (art. 8) representa una de las grandes novedades del texto. Esto va a imprimir un carácter más permanente a la política de cooperación con mayor probabilidad, por tanto, de un mayor impacto sobre la población beneficiaria.

La creación de la Comisión Interterritorial (art. 23) es otra de las novedades. Básicamente es un órgano de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas que actúan en el marco de la cooperación internacional. Anteriormente, dicha coordinación se limitaba a la celebración de unas Jornadas sobre Cooperación Descentralizada desde 1992 y a la firma de Convenios puntuales.

También es novedosa y positiva la definición que se hace en el art. 32 de las ONGDs, que constituye el reconocimiento jurídico de este tipo de organizaciones como un agente fundamental en la cooperación al desarrollo. Ya hemos comentado sus mayores posibilidades de conexión con la sociedad civil de los países receptores. Igualmente, cabe felicitar la mención expresa, hecha en el art. 34, al posible establecimiento de convenios estables entre la Administración y las ONGDs, que podría suponer la superación del tradicional sistema de subvenciones anuales (Pérez-Soba, 2000).

Asimismo, debemos resaltar la mayor implicación del Parlamento en materia de cooperación. En el apartado 2 del artículo 15 se afirma que “el Congreso de los Diputados debatirá anualmente...la política española de cooperación internacional para el desarrollo”. El apartado 3 del mismo artículo obliga la constitución de una comisión parlamentaria en materia de cooperación, que tiene importantes competencias en la planificación de la misma. Sin embargo, quien realmente aprueba los Planes de cooperación es el Gobierno a propuesta del MAE (art. 16).

Otra definición novedosa es la que se hace de la figura del cooperante en el art. 38, y consideramos especialmente beneficioso el compromiso de la regulación de un Estatuto del Cooperante. También juzgamos positivo la

inclusión de la evaluación, hecha en el apartado 4 del artículo 19, como una tarea específica de la SECIPI.

Queremos, por último, hacer hincapié en la enumeración de los instrumentos de la cooperación que se hace en el art. 9, sobre todo la referencia a la educación para el desarrollo y sensibilización social, una actividad que, aunque no se realice en el Tercer Mundo, no deja de formar parte de la política de cooperación. Esta forma de cooperación tiene una importancia extraordinaria, como una vía para despertar la conciencia solidaria y combatir las corrientes xenófobas que tratan de abrirse paso en los últimos tiempos. Sin embargo, la mención sin matices que se hace en el art. 12 de las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz nos parece insuficiente, ya que algunas de estas acciones tienen un carácter más militar que de cooperación.

Por otra parte, el diseño del entramado institucional del sistema español de cooperación queda completado con esta Ley. Siguiendo la clasificación propuesta por Gómez Galán y Sanahuja (1999) y los criterios de la propia Ley, en dicho sistema podemos distinguir cuatro tipos de órganos:

- Órganos de planificación: la elaboración de los dos tipos de planes contemplados en la Ley (los Planes Directores cuatrienales y los Planes Anuales), le corresponden al Congreso de los Diputados, el Gobierno, el MAE y la SECIPI.
- Órganos rectores de nivel político: el Gobierno, que define y dirige la política española de cooperación, y el Congreso de los Diputados, que debe debatir las propuestas presentadas por el Gobierno.
- Órganos de dirección y ejecución: la dirección le corresponde al MAE y, por delegación de éste, a la SECIPI le corresponde la coordinación de la política de cooperación, administrando los recursos “vinculados a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social básico” (art. 28) y asegurando la participación española en los organismos internacionales. El órgano de gestión es la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que está presidida por el Secretario de Estado de la SECIPI y es un órgano autónomo

dependiente de la misma. Se estructura en tres Direcciones Generales: la de Relaciones Culturales y Científicas, la de Cooperación con Iberoamericana y la de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental. Estas dos últimas se organizan en diferentes subdirecciones generales correspondientes a grandes áreas geográficas. A su vez, la AECI se ha dotado de un conjunto de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en los países considerados prioritarios. Con estas Oficinas “se facilita un más estrecho contacto con los beneficiarios, al objeto de identificar proyectos, seleccionar contrapartes y realizar las tareas de seguimiento de las acciones” (MAE, 1999).

Por otra parte, el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de su Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, también tiene tareas ejecutivas en materia de cooperación, ya que le corresponden la gestión de los créditos concesionales de apoyo a las exportaciones españolas.

- Órganos de coordinación y de consulta: la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), encargada de la coordinación entre los diferentes ministerios que cuentan con programas de cooperación; la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, ya comentada, y el Consejo de Cooperación al Desarrollo (CCD), que es un órgano consultivo, en el que están representados, además del Gobierno, los diferentes agentes sociales que están presentes en el campo de la cooperación.

En lo que respecta a los aspectos negativos de la Ley, comenzamos por el principio de coherencia hecho en el art. 4. La inclusión de este principio en una norma con rango de Ley nos parece meritoria, pero su ambigüedad deja abierta muchas posibilidades para la interpretación que de la misma se haga. Muy relacionado con esta cuestión está la tradicional bicefalía (MAE-Ministerio de Economía y Hacienda) que ha caracterizado la dirección de la cooperación española. El Texto parece reforzar en alguna medida al MAE (por ejemplo, en

el art. 28 otorga, por primera vez, competencias al MAE en la gestión de los créditos FAD, desarrollado posteriormente en el Real Decreto 28/2000, que establece la administración conjunta de los créditos para programas y proyectos de desarrollo social básico), pero no suficientemente.

Por otra parte, hay una falta clara de orientación hacia los PMA en las prioridades geográficas. En lo que respecta a la ayuda multilateral, se alude a la cooperación en el interior de la UE, pero habría que desarrollarla más, dada la importancia internacional que tiene como donante la UE.

En cuanto a las prioridades sectoriales del art. 7, creemos escasa la importancia que se le da al desarrollo humano como fin esencial de la cooperación. El fomento del sector privado que se incluye en el apartado b) también nos parece ambiguo, ya que habría que unirlo a la promoción de determinadas formas de cooperación que favorezcan a los sectores más pobres de la población (por ejemplo, las cooperativas o la formación de pequeños empresarios).

No aparece por ninguna parte la necesaria distinción entre los objetivos de la política de cooperación y los más generales de la política exterior. Por otra parte, no se especifica el rango de la representación de la Administración en el Consejo de Cooperación al Desarrollo (art. 22), lo que deja sin garantía la comunicación con la Administración.

En 1999 la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI publica un completo documento con el título *Estrategia para la Cooperación Española*. Aunque en su capítulo segundo se afirma que el modelo español de cooperación “no es muy distante del que rige en otros países europeos”, posteriormente se enumeran cinco factores que lo condicionan, afectando a la propia eficacia del sistema:

- La presencia de las administraciones autonómicas y locales se ha consolidado en los últimos años (alcanzando el 12% de la AOD española en 1998). Pero este hecho, que se ha convertido en un de

los rasgos más positivos de la cooperación en España y que ha sido ensalzado por el CAD, también plantea algunos problemas relacionados con la necesaria unidad de acción y con la falta de medios adecuados (materiales y humanos) de estas corporaciones.

- Falta de coordinación en el seno de la Administración General del Estado. Se trata fundamentalmente del problema de la bicefalia MAE-Ministerio de Economía y Hacienda ya comentado y que la Ley de 1998 ha corregido en parte.
- La normativa por la que se rige la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en materia de contratación de personal y gestión de recursos, no ha facilitado la adaptación a los cambios habidos.
- Bajo nivel de implicación del Parlamento en tareas de orientación, seguimiento y control de las actividades de cooperación internacional. Esto, como ya hemos comentado, también se ha solventado en alguna medida con la Comisión Parlamentaria prevista en la Ley de 1998.
- El conjunto de acuerdos que rigen la cooperación bilateral española es muy diverso.

En el año 2000 se aprobó el primer Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, que viene a plasmar una de las principales novedades de la Ley de Cooperación: la planificación plurianual. En él se establecen las prioridades geográficas y sectoriales de la ayuda española para el cuatrienio considerado. En cuanto a las primeras, además de confirmar a Iberoamérica como la principal área de nuestra cooperación, se enumeran los países programa (países prioritarios) para cada una de las regiones:

- Iberoamérica: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay, con mención particular para Colombia (solución del conflicto) y Cuba (facilitar la evolución interna del país y mejorar las condiciones de vida de la población cubana).

- Magreb: Marruecos, Mauritania, Túnez, Argelia y Población Saharaui, con especial atención para el primero.
- Oriente Medio: los Territorios Palestinos.
- África Subsahariana: Senegal, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé, Mozambique, Angola y Namibia.
- Asia: Filipinas, China y Vietnam.
- Europa Central y Oriental: Bosnia i Herzegovina, Albania y República Federal de Yugoslavia.

En cuanto a las prioridades sectoriales, veamos la evolución prevista para estos cuatro años (en porcentajes) para cada uno de los sectores, en la AOD bilateral no reembolsable (cuadro 2).

CUADRO 2

SECTORES	2001	2002	2003	2004
Necesidades básicas	19.8	18.1	19.8	19.7
Inversión en el ser humano	19.8	18.8	19.1	18.3
Infraestructura y promoción del tejido económico	22.2	28.3	30.9	31.7
Defensa del medio ambiente	3.2	2.9	2.9	2.8
Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno	13.5	12.3	13.2	13.4
Prevención de conflictos	3.2	2.9	2.2	2.8
Otros	18.2	16.7	11.8	9.9
TOTAL Ayuda bilateral no reembolsable	100	100	100	100

MAE (2000)

Consideramos inadecuado y en contradicción con algunos párrafos del propio Plan Director, que la única partida con una previsión creciente sea la de Infraestructura y promoción del tejido económico, precisamente la que tiene una mayor conexión con el desarrollo del sector privado. Volveremos más adelante con esta cuestión. Sin embargo, el porcentaje dedicado a las necesidades básicas (el de mayor importancia para las capas de población con

menor renta) prácticamente permanece estable, llegando casi al mínimo establecido por la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague (20%).

En relación a la ayuda multilateral, el Plan instaura los objetivos estratégicos de España en la UE y en el resto de organismos internacionales. Los dos objetivos para la UE son: hacer que los países prioritarios para España sean tenidos en cuenta por la UE y participar plenamente en el proceso de reforma que la UE está llevando a cabo en el conjunto de su política de cooperación. En cuanto al resto de organismos internacionales, el documento básicamente propone aumentar la participación española en los respectivos órganos de gobierno.

Felicitamos la referencia al combate de la pobreza como el fin primordial de la cooperación española, aunque esto no es confirmado por las prioridades sectoriales vistas en la tabla anterior. Especialmente acertada es la definición del concepto de pobreza más allá de la renta percibida, añadiendo el carácter multidimensional y cualitativo de la misma. También valoramos positiva la afirmación de que “la sostenibilidad del medio ambiente debe implicar más a los países desarrollados, que pueden hacer elecciones, que a los países en desarrollo, cuyas opciones son mucho más limitadas”. Asimismo, es digno de mención las nuevas modalidades establecidas para financiar a las ONGDs: Acuerdos Marcos Plurianuales y Acuerdos Programa, además de continuar con las subvenciones a proyectos y campañas de sensibilización social, lo que permitirá una mayor estabilidad y eficacia en los flujos de ayuda.

Al margen de la escasa orientación hacia la pobreza de las prioridades geográficas y sectoriales, esta primera Planificación Plurianual de la cooperación española adolece de tres tipos de deficiencias:

- En línea con la Ley de Cooperación, siguen sin especificarse las diferencias de objetivos entre la política de cooperación y la política de exterior. Es más, el Plan Director va aún más lejos afirmando en su Introducción que “la política española de cooperación al desarrollo forma parte de la política exterior y responde a sus mismos intereses”.

- El corte neoliberal de todo el Texto nos parece excesivo. Como ejemplo de ello tenemos, por ejemplo, la afirmación (sin matices) de que la inversión privada y el comercio libre son vías para lograr el desarrollo; o cuando, aún reconociendo que los flujos públicos son muy modestos en comparación con los privados, se considera que son estos últimos los que hay que movilizar como parte de una estrategia de desarrollo; o cuando se dice (tampoco sin la necesaria matización) que la liberalización y desregulación de la economía en Iberoamérica “han atraído un volumen sustancial de inversión directa”.
- Los créditos FAD, cuya orientación primordial es la financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo de la base productiva, siguen teniendo la condición de ayuda ligada (aunque sólo sea parcialmente), por lo que su orientación hacia el desarrollo humano no es clara, más parece un instrumento de fomento de las exportaciones españolas.

En el año 2002 se publica la tercera revisión de la cooperación española llevada a cabo por el CAD. En ella se destacan las dos ventajas comparativas que tiene España como donante: sus lazos lingüísticos, culturales e históricos para la cooperación con Latinoamérica y su experiencia de reciente construcción de un estado democrático para la cooperación en los temas relacionados con el desarrollo institucional y el buen gobierno. Sin embargo, el documento es bastante crítico con la evolución de la ayuda española en los últimos años y hace una serie de recomendaciones, de las que nos gustaría recordar las siguientes:

- Aumentar el ratio AOD/PNB, hasta llegar al 0.33% en el año 2006 (compromiso adquirido por la UE en la Cumbre de Monterrey en marzo de 2002). Téngase en cuenta que dicho ratio fue del 0.25% en el año 2002.
- Orientar en mayor medida la política de cooperación hacia la reducción de la pobreza, especialmente en la ayuda a los países de ingresos medios y a los Programas culturales y de concesión de

becas. Relacionado con ello, están las recomendaciones de incrementar los recursos asignados a los servicios sociales básicos y de continuar con la revisión del impacto sobre la reducción de la pobreza de los créditos FAD.

- Clarificar la política ayuda reembolsable-ayuda no reembolsable, poniendo especial atención en aquellos países con dificultades para cumplir con los pagos de su deuda externa.
- Dar un mayor enfoque hacia los resultados (en línea con las últimas tendencias tanto en la UE como en el conjunto de organismos internacionales), integrando los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto en la programación como en las tareas de evaluación, que se insta seguir fortaleciendo, particularmente en los créditos FAD y en la cooperación descentralizada.
- Promover un amplio debate público sobre el principio de coherencia en la política de desarrollo, con la participación de todos los sectores sociales implicados en la misma.
- Fortalecer el papel de liderazgo del MAE en la política de desarrollo, fortaleciendo su capacidad de influencia en las áreas que tengan algún impacto sobre los países en desarrollo, por ejemplo, el comercio, la agricultura y la pesca.
- Asegurar la consistencia entre las actividades llevadas a cabo por los actores de la cooperación descentralizada: gobiernos autónomos, corporaciones locales, ONGDs, ..., y las realizadas por el gobierno central, aprovechando las sinergias que puedan existir.
- Aumentar la responsabilidad de los países receptores en la ejecución de la ayuda, mejorando la relación entre los proyectos individuales y las estrategias de reducción de la pobreza del país e intentando desarrollar enfoques sectoriales con otros donantes.

En enero de 2005 se publica el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. En este documento se reconoce la necesidad de profundos cambios en el sistema de cooperación española. Para ello se proponen los siguientes criterios de intervención: promover el consenso entre actores, la

coherencia de políticas, la coordinación y armonización con otros donantes y el alineamiento con políticas de los países receptores, la mejora en la asignación, la cantidad y la calidad de la ayuda, y la educación para el desarrollo y sensibilización de la sociedad española.

También se establecen cuatro criterios para definir las prioridades geográficas: el nivel de pobreza, el compromiso del gobierno con los objetivos de desarrollo, la ventaja comparativa de España y la existencia de acuerdos y tratados de cooperación con el país receptor. La aplicación de estos criterios conlleva la distinción de tres categorías de países: los prioritarios, con atención especial y los preferentes.

En cuanto a los países prioritarios, los tenemos en el cuadro 3. Con respecto al Plan Director 2001-2004, las novedades son las siguientes: en Latinoamérica, se añade Haití (uno de los países más pobres de Centroamérica), mientras que Cuba y Colombia se consideran países de atención especial; en África Subsahariana, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial y Santo Tomé dejan de ser países prioritarios para la cooperación española; por último, China y los países de Europa Central y Oriental también pierden su condición de países prioritarios. En general, nos parecen acertados todos estos cambios, aunque nos llama la atención de que en África Subsahariana, donde se encuentran la mayoría de los PMA, se reduzca el número de países prioritarios, máxime cuando más adelante, en el mismo documento, existe un compromiso expreso de incrementar la ayuda española hacia dicho continente en los próximos años.

CUADRO 3

Latinoamérica	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador
Magreb, Próximo y Medio Oriente	Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez, Población Saharaui, y Territorios Palestinos
África Subsahariana	Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde
Asia y Pacífico	Filipinas y Vietnam

MAEC (2005)

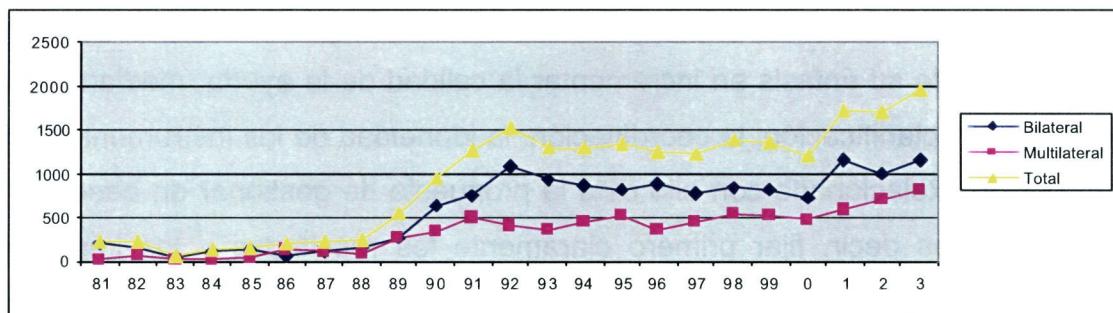
En cualquier caso, en este Plan Director se ratifica a Latinoamérica como la región prioritaria para la cooperación española. Además, se resalta la creciente importancia que debe ir tomando el mundo árabe, dada la relación de vecindad con nuestro país y el problema adyacente de la inmigración. Por otra parte, también se propugna un multilateralismo activo, idea con la que simpatizamos, aunque lo encontramos contradictorio con el excesivo peso que tiene la ayuda bilateral, tanto en la cooperación española como en el conjunto del sistema internacional de ayuda.

Además, se defiende la puesta en marcha de nuevos instrumentos de cooperación, como son el enfoque sectorial (la centralización de recursos en un determinado sector), el apoyo presupuestario (al presupuesto público del país receptor) y los fondos globales. Asimismo, se propone una revisión profunda de la ayuda humanitaria y de emergencia (con un compromiso expreso de alcanzar el 7% de la AOD bilateral en este sector en el año 2008) y del programa de microcréditos.

En general, valoramos positivamente este segundo Plan Director. Especialmente su énfasis en incrementar la calidad de la ayuda, mediante una mejora en la planificación, la coordinación, la idoneidad de los instrumentos y la evaluación. Relacionado con ello está la propuesta de gestionar en base a los resultados, es decir, fijar primero claramente los resultados y los impactos deseados y, en función de ellos, identificar los recursos y acciones necesarios para alcanzarlos. En definitiva, se trata de implementar en el sistema de cooperación española lo que ya se viene haciendo a nivel internacional (véase el capítulo III del presente trabajo), y que se ha plasmado en los ODM. Sin embargo, la persecución de estos objetivos implica centrar las acciones en los PMA, y la cooperación española tradicionalmente se ha concentrado fundamentalmente en países de renta media. Una contradicción que, por lo que se desprende de este documento, se trata de aliviar en alguna medida en los próximos años, pero sin cambios sustanciales, como lo demuestra el hecho de que se planifique sólo un 20% de la ayuda hacia los PMA y el mismo porcentaje para la cobertura de las necesidades sociales básicas.

V. 2. *Evolución de la AOD española.* Veamos a continuación cuál ha sido la evolución de la AOD española durante las dos últimas décadas. La tenemos en el gráfico 1, expresada en millones de dólares corrientes. En ella observamos cuatro etapas claramente distinguibles: la primera llega hasta el año 1988, caracterizada por reducidas aportaciones que en ningún caso superan los 250 millones de dólares. Posteriormente, comienza otra etapa de clara tendencia alcista, que finaliza en el año 1992 con una cima de 1519 millones. Le sigue una fase de ligero retroceso, en línea con la evolución internacional vista en el capítulo III, que parece haber terminado en el año 2000. Se observa que dicho retroceso se debe fundamentalmente al efectuado por la ayuda bilateral, permaneciendo la multilateral prácticamente constante. En el año 2001 se produce un fuerte incremento (más de un 45%), debido a una operación de alivio de la deuda en Centroamérica. Este aumento se consolida en los años posteriores, especialmente en el 2003 y como consecuencia del decidido crecimiento de la ayuda multilateral.

GRÁFICO 1



Elaboración propia. Fuente: MAE (1999) y OCDE

La evolución del ratio AOD/PNB (gráfico 2) es muy similar. La primera etapa de estancamiento dura también hasta el año 1988: a lo largo de estos ocho primeros años el porcentaje no supera el 0.10%. La segunda etapa se prolonga hasta el año 1993, en el que se alcanza una cima de un 0.28%. La posterior fase decreciente culmina en el año 2000, con un porcentaje del 0.22%. El 0.30% obtenido en año 2001 es el más alto hasta el presente, pero como ya indicamos anteriormente, es consecuencia de una operación de carácter excepcional. En los dos años posteriores, y al contrario de lo que ocurre en las cifras absolutas, se produce un claro retroceso. Esta disminución, unida al

ligero incremento en la media del CAD, ha hecho que de nuevo España se sitúe por debajo de dicha media.

Las causas de la etapa expansiva (de 1988 a 1992-3) hay que buscarlas, por un lado, en los compromisos adquiridos por España derivados de su reciente incorporación a las Comunidades Europeas y, en segundo lugar, por la expansión de los créditos FAD, asociada a un mayor respaldo de la internacionalización de la empresa española (MAE, 1999), es decir, cuestiones que poco tienen que ver con la política de cooperación en sentido estricto. Esta etapa es denominada por Alonso (2003c) como “de consolidación” de la cooperación para el desarrollo en España, destacando, además del incremento presupuestario ya visto (se multiplica por seis en este período), la configuración institucional (creación de la AECI) y la homologación internacional (incorporación al CAD).

Las motivaciones de la fase de retroceso (de 1993-4 a 2000) también son de dos tipos: los recortes presupuestarios ocasionados por la aplicación de una política fiscal de déficit cero (en parte como consecuencia del cumplimiento de los criterios de Maastricht), y la influencia ya comentada de la crisis internacional en el sistema de cooperación.

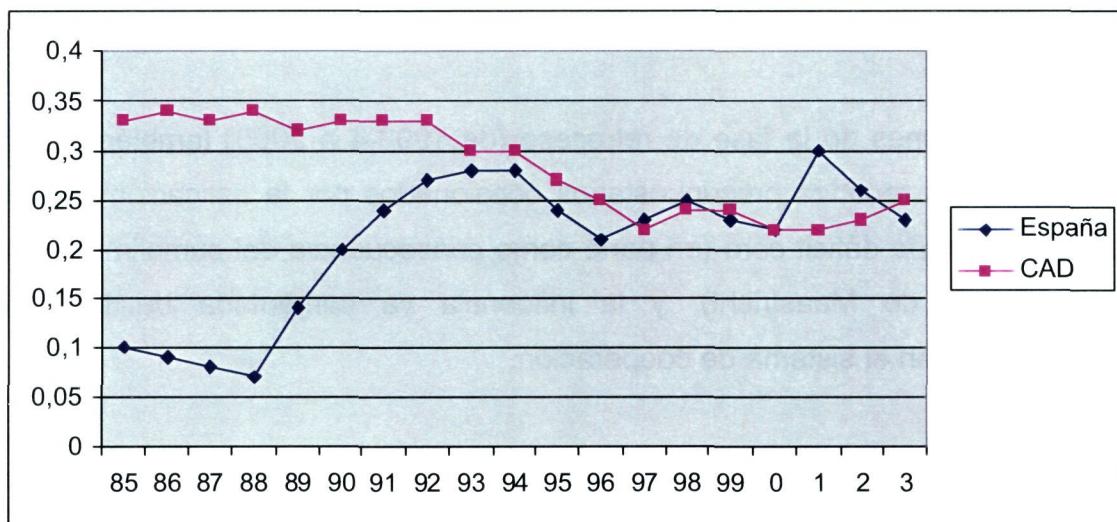
Sin embargo, Alonso (2003c) distingue una “etapa de madurez” comprendida entre los años 1997 y 2000. Para justificar esta designación destaca la elaboración y aprobación de la Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo, la introducción de mejoras para elevar el nivel técnico y de gestión de la ayuda y el carácter estratégico de la política de ayuda, contemplado por primera vez en España a través del Plan Director, previsto en la mencionada Ley.

Para Alonso (2003c), a partir del año 2000 se entra en una etapa de regresión (a pesar del incremento de las cifras absolutas que ya hemos visto), caracterizada por una concepción de la cooperación más directamente vinculada a los intereses (comerciales y culturales) de la política exterior, un distanciamiento de las recomendaciones del CAD, el abandono de los intentos

por mejorar los contenidos técnicos de la ayuda y la quiebra del diálogo con los agentes sociales de la cooperación (las discrepancias en torno al Primer Plan Director de la Cooperación Española entre el Gobierno y las ONGD más representativas culminaron con la ruptura, en el año 2001, del clima diálogo, un proceso que tuvo su punto culminante en la formación del Consejo de Cooperación).

En cualquier caso, las cifras conseguidas en el año 2003 nos colocan en undécimo lugar en términos absolutos, y en el decimoquinto en términos porcentuales (junto con Nueva Zelanda). El 0.23% obtenido por España está todavía lejano al 0.33% prometido en la Cumbre de Monterrey.

GRÁFICO 2

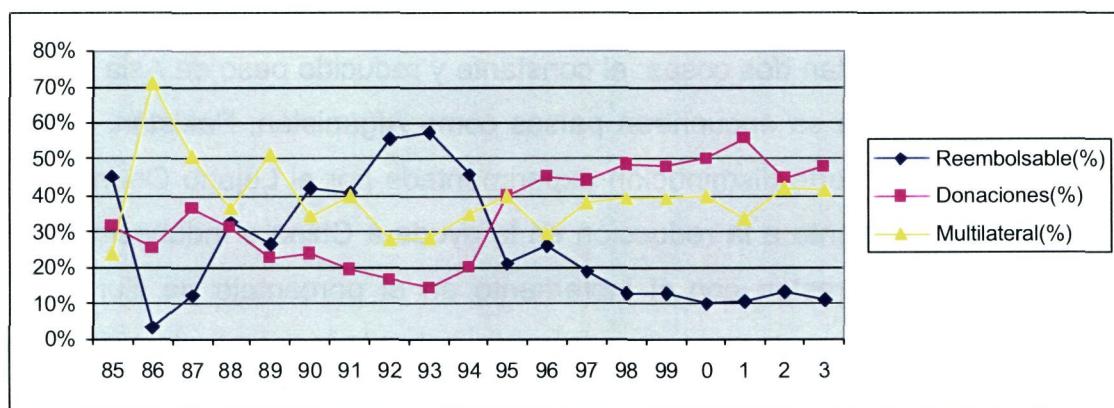


Elaboración propia. Fuente: PACI-2002 (Seguimiento) y OCDE

V. 3. *Composición de la ayuda española.* Para tener una visión aproximada de la composición de la ayuda española durante las últimas dos décadas hemos construido el gráfico 3. En él representamos en porcentajes la ayuda multilateral, así como las partidas en las que habitualmente se descompone la ayuda bilateral: la reembolsable, es decir los préstamos, y la no reembolsable, es decir las donaciones. Destaca, en primer lugar, el excesivo peso que sigue teniendo la ayuda bilateral (59% en el año 2003), aunque estemos bastante por debajo de la media del CAD (72%). En el gráfico se observa que, si exceptuamos de nuevo el año 2001 por la misma razón ya aludida, la ayuda

multilateral se ha estabilizado desde el año 1997 en torno al 40% de la AOD total. Ya hemos indicado que la ayuda bilateral suele responder en mayor medida (en comparación con la multilateral) a los intereses de los propios países donantes. Por otra parte, también se aprecia una sustancial mejora en el seno de la ayuda bilateral. La exagerada proporción de la ayuda reembolsable, por encima del 50% durante los años 1992 y 1993, se corrigió durante los cuatro años posteriores, estabilizándose a partir del año 1998 en torno a una cifra algo superior al 10%.

GRÁFICO 3



Elaboración propia. Fuente: MAE (1999) y OCDE

V. 4. *Distribución geográfica.* En el cuadro 4 tenemos los porcentajes de ayuda bilateral española, para cada una de las regiones, durante el período 1996-2003. La primera característica que se deduce del mismo es que, tal y como lo han expresado la totalidad de los documentos que hemos comentado, el destino principal de nuestra ayuda es Latinoamérica. Razones de índole cultural, histórica y comercial están detrás de este hecho que, por otra parte, ha sido una constante a lo largo de toda la corta historia de la cooperación española. De las dos partes en las que hemos dividido la región, es Centroamérica la que se lleva una mayor proporción, excepto en los años primero y último de la serie. De nuevo hay que advertir que el pico de 46.1% obtenido en el año 2001 se debe a la operación de condonación de deuda a Nicaragua, ya comentada. Esta preferencia por Centroamérica, en donde se encuentran la mayoría de los países más pobres del continente americano, justifica el incremento en la calidad de la ayuda española concedida a

Latinoamérica, obtenido por Sánchez (2005) para el periodo 1996-2002. Aunque en ese mismo artículo se demuestra que la calidad de la ayuda española se encuentra por debajo de la media del CAD (con la excepción del año 2001), lo que concuerda con los bajos puestos ocupados por España cuando aplicamos el Índice de McGillivray a Latinoamérica (véase el cuadro 22 del capítulo III).

También debemos hacer hincapié en los reducidos porcentajes de África Subsahariana y Asia, las dos zonas del Planeta que abarcan la práctica totalidad de los denominados PMA. En la primera de ellas destaca la reducción que se ha producido a lo largo de estos ocho años: del 24% al 13.7%. En cuanto a Asia, resaltan dos cosas: el constante y reducido peso de Asia Central y del Sur, en donde se encuentran países como Afganistán, Pakistán, India o Bangladesh, y la fuerte disminución experimentada por el Lejano Oriente, que se debe principalmente a la reducción en la ayuda a China e Indonesia. Estas disminuciones contrastan con el incremento en el porcentaje de Europa, la única región que aumenta considerablemente, sobre todo a partir de 1999. Esta ayuda se ha centrado en Bosnia-Herzegovina, Yugoslavia y Serbia y Montenegro.

Por último, otro aspecto negativo, reconocido por el propio MAE (1999), es el excesivo número de países receptores. Sin embargo, y aunque parezca contradictorio, la ayuda está altamente concentrada. Es decir, los países receptores son numerosos, pero la ayuda está concentrada en unos pocos de ellos. 116 países recibieron ayuda neta positiva de España en el año 2003. Es un número elevado, dada la escasez de recursos y las dificultades para que la ayuda tenga un impacto real sobre la población con mayores necesidades. Sería conveniente por tanto, en aras de una mayor eficacia de nuestra cooperación, una mayor concentración de recursos en un menor número de países receptores.

CUADRO 4

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Europa	1.4	1.0	3.1	10.0	9.6	5.2	10.7	10.1
Norte de África	5.4	9.5	10.1	4.3	2.1	4.8	6.8	4.6
Africa Subsahariana	24.0	24.7	19.4	18.6	12.7	7.6	16.3	13.7
Centroamérica	14.3	15.5	22.1	26.1	21.4	46.1	20.7	19.3
Sudamérica	27.2	13.5	14.3	12.9	15.7	11.0	17.8	20.7
Oriente Medio	2.8	3.5	5.7	3.3	2.8	3.1	2.6	6.4
Asia Central y del Sur	2.7	1.1	0.8	0.7	0.2	1.9	4.3	1.0
Lejano Oriente	10.1	13.8	5.8	7.9	15.2	6.4	5.2	5.6
No especificado	12.1	17.1	18.7	16.2	20.2	13.9	15.5	18.6

Elaboración propia. Fuente: OCDE

Comparando los porcentajes implícitos en el I Plan Director con los obtenidos realmente (cuadro 5), destacan de nuevo los números del África Subsahariana, por debajo incluso de lo planificado (sobre todo en el año 2001), así como las disparidades para Iberoamérica, muy por encima para el año 2001 y bastante por debajo para el año 2002.

CUADRO 5

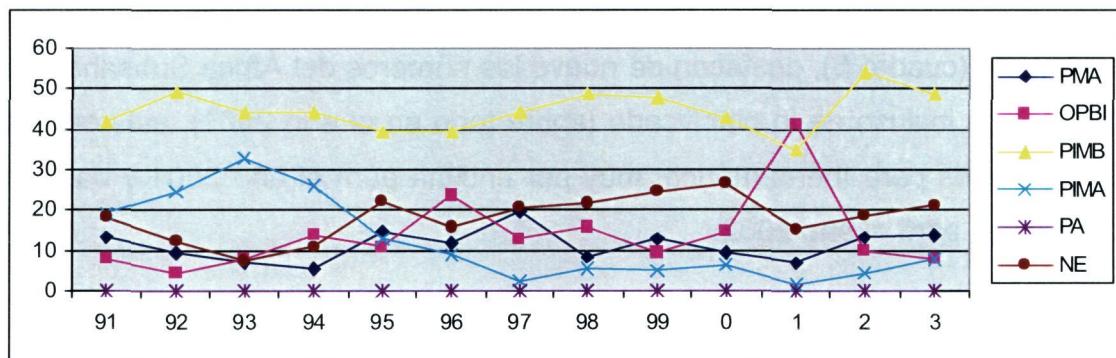
	P.D. 2001	2001	P.D. 2002	2002	P.D. 2003	2003
Iberoamérica	45.2	57.1	45.0	38.5	44.8	40.0
África del Norte	48	4.8	4.8	6.8	5.2	4.6
África Subsahariana	19.1	7.6	19.0	16.3	18.8	13.7
Oriente Medio	3.2	3.1	3.7	2.6	3.6	6.4
Europa	9.0	5.2	9.0	10.7	8.9	10.1
Resto de países	18.6	22.2	18.5	25.0	9.9	25.2

Elaboración propia. Fuentes: OCDE y MAE (2000)

Pero la necesaria concentración de recursos debe hacerse con criterio, es decir, dirigiendo la asistencia hacia aquellos países en donde más se necesitan. La escasa presencia de los países del África Subsahariana y de Asia en los destinos de la ayuda española es lo que ocasiona, entre otras causas, el poco peso que tiene los PMA en la misma. Veamos lo que ha ocurrido en los últimos años. En el gráfico 4 tenemos los porcentajes de participación de cada uno de los grupos de países para el período 1991-2003. Por una parte vemos que los países de ingreso medio-alto (PIMA) han tenido

una tendencia claramente decreciente (sobre todo en el período 1993-97), estabilizándose por debajo del 10%. La mayor proporción de ayuda se la lleva los países de ingreso medio-bajo (PIMB), excepto en el año 2001, que no es representativo. Su porcentaje oscila casi siempre entre el 40 y el 50%. En cuanto a los dos grupos de países más pobres, los PMA y otros países de bajos ingresos (OPBI), sus porcentajes no superan el 20%, excepto los años 1996-97. Recordemos, por otra parte, una de las recomendaciones del CAD en su última revisión: necesitamos un mayor enfoque hacia el combate de la pobreza, especialmente en aquellos países de ingreso medio (que ocupan una parte excesiva de nuestra ayuda), en donde parece que la cooperación española no está favoreciendo prioritariamente a la población más necesitada.

GRÁFICO 4



Elaboración propia. Fuente: OCDE

V. 5. *Distribución sectorial.* A continuación presentamos un cuadro con los destinos sectoriales (en porcentajes) de la AOD española, para el período 2000-2003 (véase el cuadro 6). El principal aspecto positivo que observamos es el abultado porcentaje de la partida de servicios e infraestructura social. Es el sector con una mayor proporción en los cuatro años considerados, aunque pensamos que dentro del mismo la sanidad debería tener un mayor peso (en el año 2003 sólo fue del 6.7% del total), y nos referimos especialmente a los servicios sanitarios básicos, de extraordinaria importancia para el desarrollo humano.

Por el lado negativo, destaca el fuerte crecimiento de los servicios e infraestructura económica, que suele ser el sector con una mayor presencia de

intereses comerciales de las empresas del país donante. Esto tiene mucho que ver con el planificado crecimiento de la infraestructura y promoción del tejido económico, previsto en el Plan Director. También nos parece inapropiado, por razones ya comentadas, el escaso apoyo mostrado a las ONGDs.

En cualquier caso, se debe resaltar el cambio en la especialización sectorial que tuvo lugar en la cooperación española, en la primera parte de la década de los años noventa (Alonso, 1999). Durante esos años se reduce el peso de las actividades económicas, en beneficio de las relacionadas con las infraestructuras y servicios sociales. Este cambio, además de significar la ruptura con el tradicional carácter económico de la ayuda española, provocó un acercamiento entre la especialización sectorial española y la vigente en el CAD. Este hecho lo demostró Alonso mediante el siguiente índice de similitud:

$$IS(E,CAD) = \{?minimum(AOD_i^E / ?AOD_i^E, AOD_i^{CAD} / ?AOD_i^{CAD})\} \cdot 100$$

donde i es el sector correspondiente, y CAD y E representan al CAD y España, respectivamente. Este índice pasó de un 51% en los años 1990/91 a un 72.8% en los años 1995/96.

Nos parece todavía válida la propuesta que este autor (Alonso, 1999) hace con respecto a la especialización sectorial de la ayuda española. Dicha propuesta está basada en tres orientaciones básicas de carácter transversal: la lucha contra la pobreza (entendida no sólo como la carencia de ingresos), la promoción de la igualdad de géneros y la sostenibilidad ambiental. Y la propuesta concreta destaca seis prioridades sectoriales: la cobertura de las necesidades sociales básicas, la inversión en el ser humano (con especial hincapié en el ámbito educativo), el desarrollo de las infraestructuras y del tejido económico, el fortalecimiento de la sociedad civil, de las instituciones y el buen gobierno (donde existe una ventaja comparativa de España, dado su relativamente reciente proceso de transición democrática), la defensa del medio ambiente (como área de trabajo específica) y la prevención de conflictos y apoyo a los procesos de paz.

La idea más novedosa de esta propuesta está en el carácter transversal de la lucha contra la pobreza. Ya hemos considerado en el capítulo II la evolución de este objetivo en la política de ayuda durante las últimas décadas. Pero, ¿ha evolucionado la ayuda española hacia una posición sólida de lucha contra la pobreza? Alonso et al (2003) responden negativamente a esta pregunta. Ya hemos resaltado el escaso peso que los PMA tienen en la ayuda española. La distribución sectorial tampoco es nítidamente a favor de los más desfavorecidos. Como ejemplo de su visión pesimista, Alonso et al (2003) calculan su *Índice aparente de enfoque antipobreza* para la ayuda británica y española en Bolivia. Los resultados para España fueron de 0.1420 (índice simple) y 0.0865 (índice ponderado por el presupuesto de ayuda). Mientras que para el Reino Unido fueron de 0.3060 (simple) y 0.2694 (ponderado).

CUADRO 6

	2000	2001	2002	2003
Servicios e infraestructura social	37.3	34.5	43.0	39.4
Servicios e infraestructura económica	1.5	11.5	17.9	17.0
Sectores productivos	4.4	6.1	7.4	6.6
Multisector	6.6	8.5	7.5	8.7
Ayuda por programas	0.7	0.5	0.8	0.6
Alivio de la deuda	1.9	30.8	10.3	11.3
Ayuda de emergencia	4.4	3.0	2.8	6.3
Costes administrativos	5.6	4.4	5.3	5.5
Apoyo a ONG	0.3	0.6	0.4	0.5
No especificado	37.5	0.3	4.8	4.1

Elaboración propia. Fuente. OCDE.

Carmen González (2003) también aprecia un deterioro de la lucha contra la pobreza en la cooperación española, reflejado en un incremento en aquellas partidas menos relacionadas con ella. Otra cuestión que también le preocupa es el aumento del volumen de recursos gestionados por los ministerios de Defensa y Economía. Asimismo, para esta autora resulta crucial esta orientación hacia el alivio de la pobreza en el seno de la cooperación española. En este sentido, hace una propuesta para el gasto de los recursos adicionales

comprometidos en la Cumbre de Monterrey, cuyos elementos principales son los siguientes: incremento de los recursos hacia África Subsahariana, ayuda más centrada en las necesidades básicas, mayores contribuciones a las Organizaciones Internacionales no Financieras, creación de un fondo para una política activa de condonación de deuda, recuperación del peso perdido por la AEI y las ONGD y una mayor estabilidad para los fondos de ayuda (nota 19 de la pag. 19).

En la tabla 7 mostramos los porcentajes de la ayuda bilateral española (compromisos adquiridos) de carácter ligado, parcialmente ligado y no ligado, para los años 2000, 2001, 2002 Y 2003. Asimismo, aportamos lo mismo para el conjunto de países pertenecientes al CAD. Este cuadro confirma la opinión negativa que tenemos de la ayuda española en este aspecto y que ya comentamos en el capítulo II. Los porcentajes de ayuda ligada española están muy por encima de la media de los países CAD y este hecho se debe en buena medida al abuso de los créditos FAD y, probablemente, a la excesiva presencia de los intereses comerciales españoles en su política de cooperación.

En cualquier caso, un 44% de ayuda ligada en el año 2003, más de seis veces el porcentaje de los países CAD, nos parece demasiado y consideramos que esta es una de las principales deficiencias de nuestro sistema de cooperación y en una en las que más habría de hacerse hincapié, para su corrección, en los próximos años, especialmente en lo que se refiere a los PMA. Teniendo en cuenta, además, el papel residual que esta ayuda ligada tiene en el conjunto de las exportaciones españolas, por lo que su desaparición no representaría ningún problema serio para nuestra economía.

A través del porcentaje que se destina a los Servicios Sociales Básicos (SSB) también podemos evaluar la calidad de la ayuda española. En la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en el año 1995, se establece la iniciativa 20/20, en la que los países donantes se comprometen a destinar el 20% de su AOD a los SSB y, por su parte, los gobiernos de los países receptores también se obligan a que al menos un 20% de su presupuesto se destine a estos sectores. Este compromiso no ha sido cumplido

por España en los dos últimos años para los que tenemos datos: 16.57% en el año 2001 y 18.29% para el año 2000 (PACI seguimiento, 2001 y 2002), aunque si seguimos las estimaciones de Carmen González (2003) los porcentajes todavía son más bajos: 10.4% y 11.81%, respectivamente. Por tanto, podemos afirmar que en este aspecto todavía estamos lejos de alcanzar los objetivos acordados internacionalmente.

CUADRO 7

	2000	CAD	2001	CAD	2002	CAD	2003	CAD
No ligada	47.2	81.1	68.9	79.4	59.9	84.9	55.8	92.0
Parcialmente ligada	0.1	2.7	0.1	3.1	0.2	3.7	0.2	1.2
Ligada	52.7	16.1	31.0	17.5	39.9	11.3	44.0	6.8

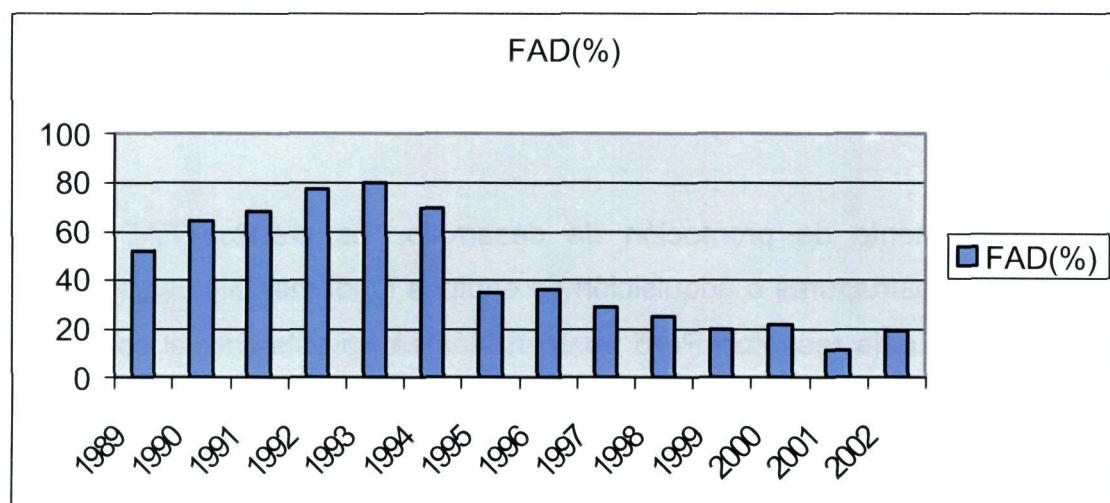
Elaboración propia. Fuente. OCDE.

V. 6. Los inconvenientes de los créditos FAD. La causa principal de la excesiva presencia de la ayuda ligada en la cooperación española hay que buscarla, sin lugar a dudas, en el tradicional abuso de los créditos FAD. En el año 2002 estos créditos ocuparon un 82.4% de la AOD bilateral reembolsable y un 18.9% de la AOD bilateral total (datos del PACI seguimiento 2002). Como ya dijimos, el Fondo de Ayuda al Desarrollo se crea en el año 1976 (Real Decreto Ley 16/1976) con el objetivo de estimular el sector exterior español, muy resentido como consecuencia de la crisis del petróleo. El desmesurado uso de este instrumento de cooperación tuvo su punto culminante en los años 1992 y 1993, con porcentajes superiores al 70% de la AOD total (véase el gráfico 5). Recordemos que la fuerte expansión de los años anteriores es una de las causas de la tendencia creciente de la AOD española durante esos años.

A partir de esas fechas la tendencia ha sido decreciente, aunque con oscilaciones. No obstante Gómez Gil, 2003, afirma que el FAD “es nuevamente la piedra angular de la política española de cooperación al desarrollo” (véase, en el gráfico anterior, el repunte experimentado en el año 2002: de un 11.39% se pasó a un 18.91%). En cualquier caso, la disminución en el peso relativo del FAD se debe (MAE, 1999), por un lado, a la aplicación del “Paquete Helsinki”, acuerdo firmado en el seno de la OCDE, que establece tres limitaciones en el

uso de la financiación concesional: impide financiar proyectos comercialmente viables, los países receptores no pueden tener una renta per cápita superior a un determinado umbral y el elemento de liberalidad debe ser superior al 35% con carácter general (si la financiación es ligada), 50% si de trata de un PMA. Por otro lado, está la propia maduración de los créditos, ya que los reembolsos aumentaron al superarse los períodos de carencia, por lo que los desembolsos netos disminuyeron.

GRÁFICO 5



Elaboración propia. Fuente: PACI-2002 (Seguimiento)

En los últimos años se ha producido una importante especialización en los créditos FAD. Desde el punto de vista sectorial, las aportaciones a las instituciones financieras internacionales ocupan un porcentaje considerable. Desde el punto de vista geográfico, los mercados emergentes de Asia son los predominantes, lo que viene a reflejar una vez más el carácter eminentemente comercial de estos créditos (Gómez Gil, 2003).

Esta orientación comercial, unida a su condición de ayuda ligada, ha sido el centro de las críticas a este instrumento de cooperación. Sin embargo, no hay razón para pensar que los intereses comerciales del país donante no puedan coincidir con las necesidades de desarrollo del país receptor. Es posible que exista un espacio de coincidencia entre ambos intereses, en el que el crédito sea eficaz tanto como un instrumento de política comercial como de promoción

del desarrollo. Veamos someramente las ventajas e inconvenientes en cada una de estas funciones (MAE, 1999).

Como instrumento de política comercial, sus ventajas son dos: se reducen los riesgos para la empresa exportadora, asociados a la penetración de un nuevo mercado, debido al aval público de los créditos; y, en segundo lugar, aumenta la capacidad de compra del beneficiario, ya que permite superar la limitada disponibilidad de divisas convertibles que caracteriza a los países subdesarrollados. Por el lado de los inconvenientes, tenemos sus posibles condicionamientos sobre la presencia internacional de la empresa (que puede depender excesivamente de este tipo de créditos), y su posible encubrimiento de prácticas de subvención, prohibidas en el comercio internacional.

Como instrumento de promoción de desarrollo, los créditos FAD pueden financiar infraestructuras o adquisición de equipos fundamentales para el futuro desarrollo del país receptor. Pero también plantean problemas: el sobrecoste que conlleva la vinculación del crédito, ya que impide que el beneficiario elija la mejor opción (ya vimos en el capítulo II que este sobrecoste puede alcanzar un 20% sobre el precio de adquisición). En segundo lugar, está la posibilidad de que el crédito obedezca más a los intereses comerciales del país donante que a las necesidades de desarrollo del país receptor. Por último, está el potencial agravamiento de la posición financiera del país receptor. Se estima que alrededor del 40% de la deuda externa de los países subdesarrollados tiene su origen en este tipo de créditos.

Precisamente este último inconveniente impide que este instrumento no sea propicio para los PMA, que son generalmente países altamente endeudados, ya que los proyectos financiados suelen ser de un alto coste económico. En cualquier caso, lo que nos parece inadmisible es que la necesaria devolución de estos créditos nos lleve a flujos de ayuda “negativos” para algunos países, algunos de ellos atravesando situaciones financieras claramente perentorias. Por ejemplo, en el año 2002 cinco países aportaron más “ayuda” a España de la que recibieron: Belice, México, Camerún, Gabón, e India. Y esto si tenemos

en cuenta tanto la AOD bilateral reembolsable como la no reembolsable. Si sólo consideramos la primera son trece los países con valores negativos.

V. 7. *Motivaciones de la ayuda española.* Pero la amplia utilización de los créditos FAD no es óbice para que existan otras razones que fomentan la cooperación española. Vamos a continuación a analizar, de una forma más global y cuantitativa, dichas razones. Como vimos en el capítulo II, una parte de la literatura sobre la ayuda ha tenido como objeto de estudio las motivaciones de la misma. Este tipo de trabajos se inició a finales de los años setenta, cuando dos autores, McKinlay y Little, trataban de investigar si una determinada asignación de la ayuda (que podría pertenecer al conjunto de los países donantes o uno en particular), se ajustaba mejor a las necesidades de los países receptores o a los intereses de los países donantes.

También hemos visto que el principal problema de estos análisis era su bajo poder explicativo, con niveles bajos en los coeficientes de determinación. Para evitar este problema hemos seguido a Alonso (1999), estimando un modelo híbrido, en el sentido que recoge tanto las variables que reflejan los intereses de los países donantes como las que reflejan las necesidades de los países receptores. El modelo concreto es el siguiente:

$$A_{ij} = \alpha_0 + \alpha_1 PNB_j + \alpha_2 POB_j + \alpha_3 INV_{ij} + \alpha_4 EXP_{ij} + \alpha_5 COL_j + \varepsilon_i$$

donde i es el tiempo o período considerado y j el país receptor. Además:

- A_{ij} son los desembolsos netos de AOD en España para cada uno de los receptores, expresados en millones de dólares. Fuente: MAE. Hemos utilizado desembolsos netos y no brutos (Sánchez, E., 1999), por considerarlos más representativos del esfuerzo real que España hace como donante. Por otro lado, el carácter absoluto de los desembolsos no obedece a razón alguna. Alonso, J.A. (1999) estimó un modelo similar usando como variable dependiente tanto la ayuda absoluta como la per cápita y los resultados fueron muy parecidos, siendo el coeficiente de determinación mayor en el primer caso.

- PNB_j son los PNB per cápita de cada uno de los países que reciben ayuda española, expresados en dólares. Fuente: Banco Mundial. Puede ser una medida, aunque incompleta, del nivel de riqueza de un país y, por tanto, representar las necesidades de ayuda que tiene. En la fase de especificación del modelo también hemos utilizado el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que recoge aspectos fundamentales para el desarrollo, relativos a la sanidad y la educación, pero los resultados en todas las estimaciones fueron no significativos; por lo que decidimos eliminarla de la ecuación.

- POB_j es la población del receptor j , expresada en miles de habitantes. Fuente: Banco Mundial. También puede ser una medida de las necesidades de ayuda, ya que con las restantes condiciones iguales, el país que tenga una mayor población necesitará una mayor cantidad de ayuda (McGillivray, 1989). Asimismo se puede considerar como una medida de la importancia del país j para los intereses de España (Alonso, J.A., 1999).

- INV_{ij} es la inversión directa española en el país j , expresada en millones de dólares. Fuente: MAE. Representa el interés que tiene dicho país para la economía española.

- EXP_{ij} es el valor de las exportaciones españolas al país j , expresadas en dólares. Fuente: MAE. También, se suele utilizar como un indicador de los intereses comerciales y económicos que España tiene en el país j .

- COL_j es una variable *dummy* que trata de captar la importancia del pasado colonial en la distribución de la ayuda española. Esta variable toma el valor uno en los casos en los que ha existido dicha relación colonial, y valor cero en caso contrario. En el modelo estimado por Alonso, J.A. (1999) se emplearon dos variables *dummy* que intentaban captar la importancia de la pertenencia a las dos áreas geográficas de preferencia española: Iberoamérica y Guinea Ecuatorial, resultando la primera significativa y la segunda no significativa.

Los signos esperados son los siguientes: positivo para POB, EXP, INV y COL, y negativo para PNB. En la tabla 8 presentamos los principales resultados de la estimación del modelo por MCO.

CUADRO 8

N = 137	2001	2001	2002	2002
Constante	3.672 (4.205)	2.252 (2.819)	5.488 (4.844)	3.388 (3.493)
PNB	-0.179 (-2.171)	-0.160 (-2.199)	-0.140 (-1.556)	-0.148 (-1.989)
POB	0.051 (0.615)	0.086 (1.183)	-0.012 (-0.134)	0.023 (0.316)
INV	-0.231 (-2.475)	-0.345 (-4.099)	-0.135 (-1.375)	-0.308 (-3.688)
EXP	0.315 (3.204)	0.274 (3.164)	0.171 (1.625)	0.156 (1.798)
COL		0.476 (6.530)		0.591 (7.995)
R ²	0.03	0.56	0.1	0.6

Hemos llevado a cabo cuatro regresiones: para los años 2001 y 2002, con y sin la variable *dummy* ya comentada. Los resultados que nos parecen más relevantes son los siguientes:

- La incorporación de la variable *dummy* resulta crucial. La capacidad explicativa del modelo aumenta en ambos casos: los coeficientes de determinación se incrementan hasta el 0.56 y 0.6. Esto viene a reflejar la importancia que el vínculo colonial tiene en la distribución geográfica de la ayuda española. Es la razón de mayor peso para la concesión de nuestra ayuda española. Algo parecido ocurre con la variable *dummy* para Iberoamérica del modelo de Alonso, J.A. (1999).

- La variable independiente POB, aunque tiene el signo esperado en tres de los cuatro casos, no es significativa en ninguno de ellos. Lo mismo ocurre en el modelo de Alonso, J.A. (1999), cuando la variable dependiente es la ayuda absoluta, y en tres de los cinco años estimados por Sánchez, E.J. (1999). Es decir, parece ser que el tamaño de la población receptora no es una variable que se tenga en cuenta en la asignación de la ayuda española.
- La variable EXP tiene siempre el signo esperado (positivo) y es significativa en tres casos. La explicación de esta relación creciente entre ayuda y exportaciones hay que buscarla en la utilización de la primera como una forma de fomentar las segundas (créditos FAD), una idea que compartimos con Sánchez, E.J. (1999) y que ha sido criticado reiteradamente en los informes que el CAD ha hecho sobre la ayuda española. Por otro lado, a los tradicionales intereses comerciales existentes en la cooperación española, en las asignaciones de los últimos años se suman nuevos intereses políticos y geoestratégicos (González, 2003). Esto explica, por ejemplo, la importancia dentro de los receptores de la ayuda española de países como Afganistán e Iraq.
- El signo negativo de la variable INV, contrario al esperado, parece indicar una relación complementaria entre la ayuda y la inversión directa española. Dicho signo también es obtenido en cuatro de los cinco años estimados en Sánchez, E.J. (1999), pero en ningún caso es significativa, aunque el autor es cauteloso respecto al carácter exógeno de esta variable.
- Coincidimos con Alonso, J.A. (1999) en lo siguiente: en la distribución geográfica de la ayuda española influyen tanto las necesidades de los países receptores (véase la relación negativa y significativa entre la ayuda y la renta per cápita) como los intereses comerciales españoles (relación positiva entre exportaciones y ayuda).

V. 8. La cooperación descentralizada. Un fenómeno de gran auge en España durante los últimos años ha sido la denominada Cooperación Descentralizada, que en un sentido estricto, es la que se lleva a cabo desde las Corporaciones

Locales y Autonómicas. La AOD concedida por estas entidades ha alcanzado en los años 2001 y 2002, el 11.49% y el 15.29% de la AOD española, respectivamente. Esta expansión de la Cooperación Descentralizada tiene tres motivos (Gómez Galán y Sanahuja, 1999): el proceso de descentralización administrativa que ha vivido España en las últimas décadas, la creciente participación de la sociedad civil en materia de cooperación al desarrollo y la mayor importancia concedida a la participación en el desarrollo.

CUADRO 9

	2001	%	2002	%	2003	%
País Vasco	20.54	17.1	27.27	15.8	28.46	14.4
Castilla-La Mancha	6.70	5.6	17.16	10.0	27.47	13.9
Cataluña	17.76	14.8	23.27	13.5	26.73	13.5
Andalucía	16.17	13.5	22.43	13.0	25.82	13.1
Valencia	7.71	6.4	19.60	11.4	15.27	7.7
Navarra	11.44	9.5	11.51	6.7	13.34	6.8
Madrid	7.37	6.1	7.91	4.6	9.96	5.0
Baleares	6.09	5.1	7.57	4.4	9.70	4.9
Canarias	2.19	1.8	5.81	3.4	6.81	3.4
Extremadura	4.71	3.9	5.47	3.2	6.49	3.3
Asturias	4.54	3.8	4.53	2.6	5.40	2.7
Galicia	2.84	2.4	4.60	2.7	4.91	2.5
Aragón	4.41	3.7	4.95	2.9	4.51	2.3
Castilla y León	4.00	3.3	4.69	2.7	3.83	1.9
Cantabria	0.90	0.7	1.58	0.9	2.52	1.3
La Rioja	1.45	1.2	1.45	0.8	1.90	1.0
Murcia	1.21	1.0	2.49	1.4	1.82	0.9
Varias CCAA	0.14	0.1	0.12	0.1	2.54	1.3
TOTALES	120.17	100	172.40	100	197.49	100

Elaboración propia. Fuente: PACI-2003 (seguimiento).

Vamos a centrarnos en las próximas páginas en la cooperación que se ha venido prestando desde las CC.AA. En el cuadro 9 tenemos las cantidades de AOD concedida por las diecisiete Comunidades Autónomas (en millones de

euros) durante los años 2001, 2002 y 2003. Hay cuatro de ellas que destacan en el año 2003: País Vasco, Cataluña, Andalucía y Castilla-La Mancha, con porcentajes por encima del 13% y llegando entre las cuatro al 54.9% del total. Debemos destacar la evolución creciente de Castilla-La Mancha, que ha pasado de 6.7 millones de euros en el año 2001 a 27.47 en el año 2003, es decir, ha multiplicado por cuatro su presupuesto destinado a la cooperación internacional.

En cuanto a los destinos geográficos de esta ayuda, es el continente americano el principal de ellos. Como vemos en el cuadro 10, el 49.8% de la AOD de las CC.AA. tuvieron a América como destino (los datos son del año 2003). En segundo lugar se sitúa África, con un 18.7%. Estos son también las dos principales zonas receptoras de la ayuda bilateral española, como se puede apreciar en el mismo cuadro. Sin embargo, aunque se pueda afirmar que los perfiles geográficos de las CC.AA. y del conjunto de España son similares, la ayuda hacia América está más acentuada en el primer caso, a costa de una menor participación de las restantes zonas. En realidad, América y África abarcan casi toda la ayuda concedida por las CC.AA, al margen de la no especificada, que son actividades realizadas en España (campañas de sensibilización social, por ejemplo), además de los costes administrativos.

CUADRO 10

DESTINO	CC.AA.	ESPAÑA
África del Norte	6.9	4.6
África Subsahariana	11.8	13.7
América Central	26.2	19.3
América del Sur	23.6	20.7
Oriente Medio	5.1	6.4
Resto de Asia y Oceanía	2.6	13.0
Este de Europa	0.3	10.1
No especificado	23.4	12.2

Elaboración propia. Fuentes: PACI-2003 (seguimiento) y OCDE.

Para tener una idea más precisa del esfuerzo solidario que realizan las Comunidades Autónomas, presentamos en el cuadro 11 la AOD per cápita de las mismas para el año 2003, así como los porcentajes que representa la AOD total sobre el total del presupuesto para el mismo año. En esta ocasión destacan considerablemente las comunidades de Navarra (con una AOD per cápita de casi 24 euros), Castilla-La Mancha, el País Vasco y Baleares (todas ellas por encima de los 10 euros por habitante). En lo que respecta al ratio AOD/Presupuesto, hay que decir que ninguna de las 17 Comunidades cumple con el criterio del 0.7%. Las que más se aproximan son Navarra (0.56) y Baleares (0.54). También son digno de mención los puestos ocupados por

CUADRO 11

COMUNIDAD AUTÓNOMA	AOD PER CÁPITA	AOD/PRESUPUESTO
Navarra	23.99	0.56
Castilla-La Mancha	15.65	0.47
País Vasco	13.54	0.46
Baleares	11.04	0.54
La Rioja	7.03	0.23
Extremadura	6.05	0.18
Asturias	5.02	0.18
Cantabria	4.69	0.16
Cataluña	4.20	0.16
Canarias	3.82	0.15
Aragón	3.76	0.12
Valencia	3.63	0.17
Andalucía	3.49	0.12
Madrid	1.85	0.08
Galicia	1.80	0.06
Castilla y León	1.54	0.05
Murcia	1.53	0.07

Elaboración propia. Fuente: PACHI-2003 (seguimiento).

Extremadura: sexto lugar con 6.05 euros de AOD per cápita, siendo una de las regiones más pobres de España, y Madrid, que teniendo uno de los PIB per cápita más grande de toda España, sólo concede 1.85 euros de AOD por persona y el 0.08% de su presupuesto.

Sin embargo, y como complemento del cuadro anterior, podemos medir “la calidad” de la ayuda concedida por las CC.AA. mediante el Índice de McGillivray basado en el IDH, propuesto para los países del CAD en el capítulo III de este trabajo. Lo hemos calculado para el año 2001, teniendo que eliminar por falta de datos sobre el IDH a cinco países: Afganistán, Irak, Liberia, Sáhara y Timor. Sólo la ayuda a los saharauis es significativa para algunas comunidades, especialmente para la de Canarias, llegando a superar el 35% de su AOD total. Nos preocupa más el alto porcentaje de ayuda con destino geográfico no especificado que algunas comunidades presentan. En este sentido es Cataluña la que destaca más ostensiblemente, con más de un 75% de ayuda sin destino geográfico específico. Una buena parte de este tipo de ayuda son actividades realizadas en España, dirigidas fundamentalmente a la sensibilización social, que son muy importantes, pero que al no poderse incluir en el cálculo del Índice, lo desvirtúan. Otras comunidades que destacan en este aspecto son Baleares (36.05%) y Madrid (21.32%).

En cualquier caso, con los sesenta y siete países restantes a los que alguna comunidad autónoma otorgó ayuda durante el año 2001, calculamos dicho Índice y obtuvimos los resultados siguientes (véase el cuadro 12). Los valores son, en general, bastante bajos. Sólo cuatro comunidades están por encima del obtenido para el conjunto de la AOD española: Murcia, Navarra, Cataluña y Castilla-La Mancha. De nuevo, destacan Navarra y Castilla-La Mancha como dos de las comunidades más solidarias.

En el cuadro 13 tenemos la distribución sectorial de la AOD de las CC.AA. y de España para el año 2003. El perfil es similar, aunque las mayores diferencias están en un mayor porcentaje de España en servicios e infraestructura económica (transportes, comunicaciones, energía...), que puede ser debido a la mayor envergadura de este tipo de proyectos, y su menor proporción en

Multisector (protección del medio ambiente e igualdad de género, principalmente).

CUADRO 12

COMUNIDADES	INDICE
Murcia	43,09
Navarra	40,80
Cataluña	40,61
Castilla-La Mancha	40,44
Cantabria	37,77
País Vasco	37,05
Andalucía	36,16
Baleares	36,05
Aragón	35,06
Valencia	34,98
Canarias	33,56
Madrid	33,12
Asturias	32,70
Castilla y León	32,27
Extremadura	30,07
Galicia	27,43
La Rioja	27,27
ESPAÑA	39,74

Ya hemos comentado la importancia que tiene para el desarrollo humano las infraestructuras y servicios sociales, especialmente los relacionados con la salud y la educación. Por ello, nos parece muy positivo el alto porcentaje de esta partida para las CC.AA., incluso cuatro puntos por encima al de España. Dos comunidades que destacan en este aspecto son Navarra y Murcia, con un 78.87 y 72.26%, respectivamente. Son las dos comunidades que ocupan los dos primeros puestos en el Índice de calidad, calculado anteriormente. Sin embargo, esta relación no se puede generalizar, ya que Cataluña, que ocupa el tercer puesto, presenta uno de los porcentajes más bajos en infraestructura y

servicios sociales: 21.24%. Otras dos comunidades con bajos porcentajes son Canarias, 29.83%, y Baleares, 30.82%. Además de esta característica común, Cataluña, Canarias y Baleares presentan un alto porcentaje en proyectos no especificados, costes administrativos y apoyo a ONG, muy por encima del conjunto de las CC.AA., sobre todo Cataluña, con un 59.42%. En lo que respecta a la ayuda de emergencia, destacan Canarias, 13.38%, y Castilla-La Mancha, con un 11.28%.

CUADRO 13

SECTORES	CC.AA.	ESPAÑA
Infraestructura y servicios sociales	43.0	39.4
Servicios e infraestructura económica	1.6	17.0
Sectores productivos	10.1	6.6
Multisector	19.4	8.7
Sectores no distribuibles	25.9	27.7

Elaboración propia. Fuentes: PACI2003 (seguimiento) y OCDE.

Otra cuestión que nos ha llamado la atención son las disparidades existentes entre Comunidades en el presupuesto asignado por proyecto. En la tabla 14, con datos del año 2003, vemos que el presupuesto unitario (por proyecto) de la Comunidad Vasca es de 201.7 miles de euros, más de once veces superior al de La Rioja, con tan sólo 17.4. Además, en la tercera columna tenemos el número de proyectos que cada comunidad financió en dicho año. Las disparidades aquí son aún mayores: Andalucía llevó a cabo 211 proyectos, más de nueve veces superior a Cantabria: 22 proyectos. La correlación entre ambas columnas es escasa, el coeficiente de correlación es igual a 0.206, por lo que un mayor volumen de ayuda (la correlación entre el nº de proyectos y la ayuda total es de 0.771) no necesariamente implica proyectos de mayor envergadura.

En el cuadro 15 tenemos los cuatro primeros puestos de los cuatro ranking que aportamos en las páginas anteriores: presupuesto total, AOD per cápita, AOD/Presupuesto e Índice de McGillivray con IDH. Como vemos, también son cuatro las comunidades que se repiten: el País Vasco, Cataluña, Navarra y

Castilla-La Mancha. Estas son, por tanto, las comunidades con un mayor compromiso con la cooperación internacional.

CUADRO 14

COMUNIDADES	PRESUPUESTO
País Vasco	201.7
Andalucía	184.5
Valencia	179.7
Castilla-La Mancha	154.4
Extremadura	111.4
Madrid	106.2
Canarias	93.1
Castilla y León	83.4
Cataluña	82.7
Aragón	73.4
Cantabria	68.0
Navarra	67.3
Asturias	50.5
Galicia	44.5
Murcia	38.7
Baleares	36.0
La Rioja	17.4

Fuente: PACI-2003 (seguimiento).

CUADRO 15

Presupuesto	AOD p.c.	AOD/Presupuesto	Índice
País Vasco	Navarra	Navarra	Murcia
Castilla La Mancha	Castilla La Mancha	Baleares	Navarra
Cataluña	País Vasco	Castilla La Mancha	Cataluña
Andalucía	Baleares	País Vasco	Castilla La Mancha

V. 9. *Las Componentes Principales.* De nuevo utilizaremos el método de Componentes Principales a fin de intentar caracterizar los diferentes modelos

que pudieran existir en las Comunidades Autónomas. Al igual que en el capítulo tres, hemos utilizado para la realización de los cálculos el programa SPSS V.11. Las diecisiete variables seleccionadas son las siguientes:

- las relacionadas con la cuantía de la ayuda, por lo que nos puede dar una idea de la magnitud de la solidaridad de la Comunidad correspondiente: presupuesto por proyecto, número de proyectos, AOD total y ayuda per cápita.
- el valor del Índice basado en el IDH, que hemos obtenido anteriormente y que es una medida de la calidad de la ayuda concedida
- las cantidades de ayuda dirigidas a cada uno de los sectores relevantes considerados por el CAD: infraestructuras y servicios sociales, servicios e infraestructura económica, sectores productivos, multisector, ayuda por programas, ayuda de emergencia, costes administrativos, apoyo a ONGs y ayuda noespecífica.
- y, por último, las cantidades dirigidas a cada uno de los continentes receptores: África, América, Asia, Europa y no especificada

Los datos son del año 2002, obtenidos todos de las estadísticas aportadas por la AECL. Como se puede apreciar en la tabla 16, hemos obtenido cuatro componentes, que explican el 87.74% de la información inicial.

CUADRO 16

Varianza total explicada			
Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			
Componentes	Total	% de la varianza	% acumulado
Primera Componente	7.37	43.38%	43.38%
Segunda Componente	3.36	19.75%	63.13%
Tercera Componente	2.26	13.29%	76.42%
Cuarta Componente	1.92	11.32%	87.74%

Para tener una idea más precisa de cada una de estas componentes, presentamos a continuación la matriz de componentes rotados (cuadro 17). Se puede observar que la Primera Componente tiene relación positiva con tres destinos geográficos: Asia, América y África (especialmente los dos últimos, ya que la ayuda de las CC.AA. al continente asiático es insignificante); con cuatro destinos sectoriales: sectores productivos, multisector, infraestructuras sociales y ayuda de emergencia; y con la AOD total y el tamaño de los proyectos. Es decir, esta Primera Componente, que explica el 43.38% de la varianza, representa el perfil donante de la Comunidad autónoma española. Con dos principales destinos geográficos: América y África y con las infraestructuras sociales como principal finalidad sectorial.

La Segunda Componente está correlacionada positivamente con la no especificación, tanto geográfica como sectorial, y negativamente con el Índice de calidad de la ayuda, basado en el IDH. Encontramos esta relación bastante razonable: cuanto más indefinida sea la ayuda menor tiende a ser la calidad de la misma.

La Tercera Componente tiene relación positiva con la ayuda por programas e infraestructura económica, ambas de escasa presencia en el conjunto de la ayuda prestada por las CC.AA., así como con el número de proyectos.

Por último, la Cuarta Componente está directamente relacionada con la ayuda hacia Europa y la ayuda per cápita. Es decir, que viene a representar a Comunidades que llevan a cabo un importante esfuerzo solidario, pero el destino geográfico de su ayuda no es el más indicado.

En los gráficos 6 y 7 representamos a las CC.AA. en el espacio de las Componentes. En el primero de ellos destacan, como las más representativas de la ayuda otorgada por las CC.AA., el País Vasco, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Andalucía. Otras dos características de estas cuatro Comunidades son el volumen de su AOD total y el elevado presupuesto de los proyectos. Por otra parte, el País Vasco también tiene un alto valor en la Tercera Componente, es de las que tienen un mayor porcentaje de su ayuda

en programas y en infraestructura económica, además de un elevado número de proyectos.

CUADRO 17

Variable	1	2	3	4
América (miles de €)	0,94	-0,06	0,14	0,14
Sectores productivos (miles de €)	0,93	-0,05	0,13	-0,14
Multisector (miles de €)	0,90	0,15	0,28	-0,06
Infraestructuras sociales (miles de €)	0,88	-0,02	0,21	0,32
AOD total (miles de €)	0,87	0,40	0,19	0,19
Ayuda de emergencia (miles de €)	0,82	0,18	0,05	0,14
Presupuesto por proyecto (miles de €)	0,78	0,30	-0,35	0,08
Asia (miles de €)	0,77	-0,14	0,54	0,02
África (miles de €)	0,76	0,16	0,37	0,18
Sin especificación geográfica (miles de €)	0,27	0,94	-003	0,13
Sin especificación sectorial (miles de €)	0,23	0,94	-0,04	0,15
Índice basada en el IDH	0,17	-0,92	0,06	0,06
Ayuda por programas (miles de €)	0,09	-0,20	0,70	0,27
Infraestructura económica (miles de €)	0,53	0,43	0,60	-0,29
Número de proyectos	0,54	0,25	0,58	0,39
Europa (miles de €)	0,07	0,27	0,10	0,92
Ayuda per cápita (€)	0,26	-0,19	0,55	0,69

En lo que respecta al segundo gráfico, resalta considerablemente Cataluña que, como ya hemos indicado, tiene una gran proporción de ayuda no especificada, con la consiguiente repercusión negativa en la calidad de su ayuda. También sobresale Navarra, una comunidad con la mayor ayuda per cápita (20.05 €), pero con uno de los más elevados porcentajes de ayuda hacia Europa (2.44%).

V. 10. Recomendaciones. Queremos acabar este capítulo con una serie de recomendaciones para la mejora de la cooperación española. Basándonos en el análisis de las páginas anteriores, podemos concluir que el modelo de

cooperación al desarrollo en España no termina de consolidarse. La precipitada evolución de país receptor a país donante y la reciente crisis internacional en el sistema internacional de ayuda siguen pasando factura. Los progresos habidos en los últimos años son modestos, pero las dificultades económicas internas y la incertidumbre a nivel internacional son obstáculos que necesitan tiempo y voluntad política para superarlos. Desde nuestro punto de vista, para que el modelo español de cooperación dé pasos nítidos hacia la mejora es necesario que se adopten, al menos, las siguientes pautas:

- Un incremento sustancial de los recursos. Las dificultades para que nuestra ayuda sea eficaz, así como otros factores, ya comentados, que han presionado a la baja sobre la AOD española, no deben ser óbice para aumentarla. Las promesas hechas: 0.33% del PIB (Cumbre de Monterrey), 0.5% (Cumbre contra el Hambre) y 0.7% (Naciones Unidas) deben cumplirse lo antes posible. Dicho de otra manera: la condición necesaria, aunque no suficiente, para que la ayuda sea eficaz es que su cuantía sea lo bastante grande para que pueda tener algún efecto sobre los índices de pobreza.
- Pero este incremento de la ayuda debe hacerse con criterio. Nuestra segunda propuesta consiste en que dicho aumento se destine principalmente hacia los países más necesitados, los PMA, y en aquellos sectores con un mayor impacto sobre los pobres. Lo primero debe hacer necesariamente cambiando la orientación geográfica de nuestra ayuda. El fuerte peso que tienen en la actualidad los países latinoamericanos, comprensibles dados los lazos históricos y culturales que nos unen, debe reducirse a favor de una mayor atención a los países subsaharianos, entre los que se encuentran la mayoría de los PMA. Lo segundo implica una mayor atención a los SSB (recuérdese la iniciativa 20/20), es decir: sanidad y educación básica, así como el abastecimiento de agua. Una mención especial merece las ayudas a estudiantes universitarios, mediante becas. Resulta paradójico que en unas sociedades con altos índices de analfabetismo, la asistencia en el sector educativo se dedique precisamente al nivel universitario, cuyos beneficiarios no suelen ser

las capas de población con menores rentas, cuando lo que parece más racional sería dedicar el grueso de los recursos a la educación básica.

- Disminución de la ayuda ligada, lo que supone inevitablemente una menor utilización de los créditos FAD. Los adelantos obtenidos en este aspecto son importantes pero insuficientes, como lo demuestra el hecho de que España siga siendo uno de los países con un mayor porcentaje de ayuda ligada en el seno del CAD. Las posibles pérdidas que podría ocasionar la desvinculación de parte de nuestra ayuda, a través de la disminución de nuestras exportaciones, serían insignificantes, comparados con los beneficios (vía reducción de costes) para los países receptores.
- Mayor atención a las políticas de condonación, reestructuración y conversión de deuda externa. Tras el incremento artificial del año 2001, provocado por la operación de condonación de deuda con Nicaragua, se ha vuelto a los niveles habituales en el año 2002: 15.3% de la AOD bilateral neta reembolsable (PACI-2002, seguimiento). Pensamos que se podría hacer un mayor esfuerzo, teniendo en cuenta las importantes ganancias que ello podría conllevar, especialmente en aquellos países altamente endeudados. Con estos países sería idóneo una política de cooperación no reembolsable, que evite agravar aún más su situación financiera. Lo que nos parece inadmisible son los flujos de "ayuda" de signo negativo, resultado de una política contraria a la que proponemos aquí.
- También planteamos un mayor protagonismo para las ONGD. La participación ciudadana en la política de cooperación es fundamental, no sólo por los valores que transmiten, sino también porque suele redundar en una mayor eficacia de la propia ayuda.
- Por último, pensamos que se debe acabar, de la forma más prudente y racional posible, con la tradicional bicefalía en los órganos de gestión de la cooperación española. Esta medida a buen seguro que aumentaría los niveles de eficacia, evitando burocracias y la aplicación exclusiva de criterios de rentabilidad (más propio de otro

tipo de políticas), que tanto daño han hecho a la calidad de nuestra ayuda.

GRÁFICO 6

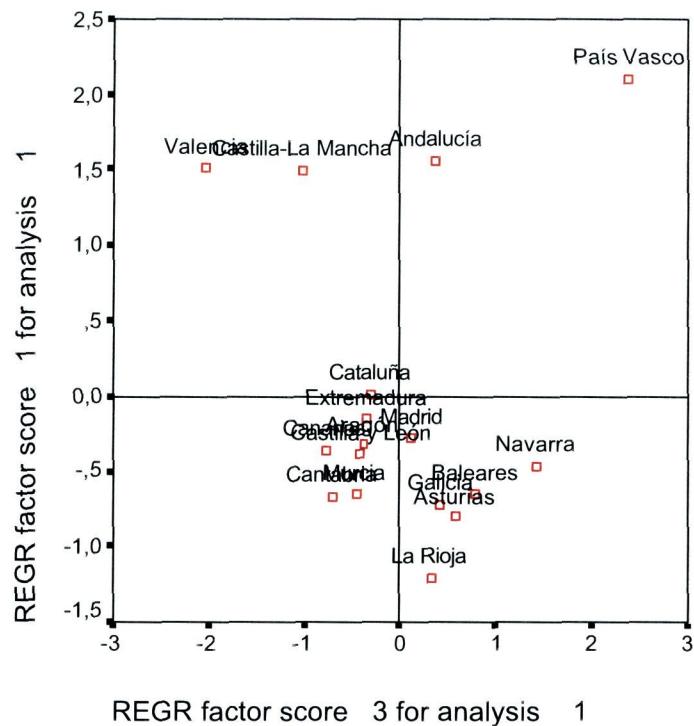
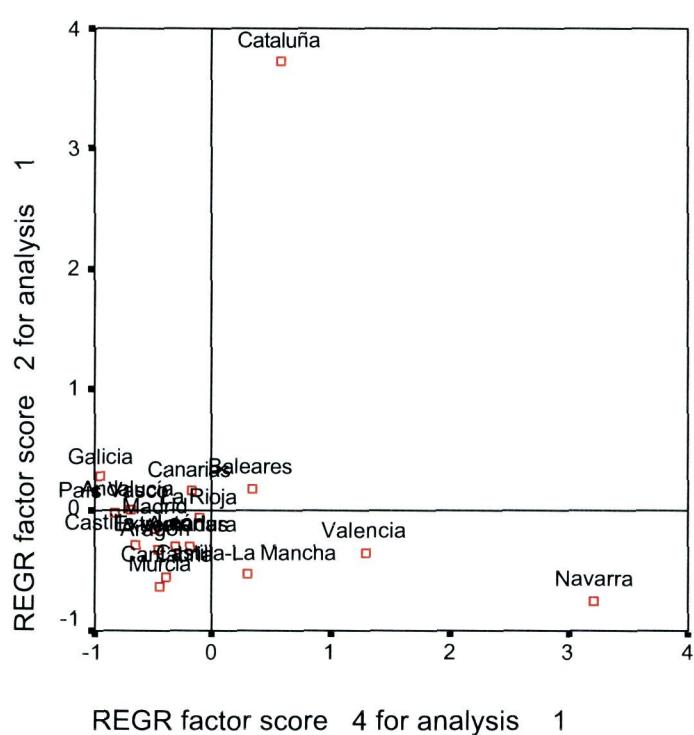


GRÁFICO 7



VI: La eficacia de la ayuda:

VI. 1. Las motivaciones de la ayuda: Nuestra principal preocupación en el ámbito de las motivaciones de la ayuda es averiguar si la causa altruista forma parte de ellas. Es decir, si su fin es contribuir desinteresadamente en el desarrollo de los países más necesitados. Si este fuera el caso, los flujos de ayuda se dirigirían prioritariamente hacia los países más pobres, los que tienen un menor nivel de desarrollo. Para investigar esto hemos calculado los coeficientes de correlación entre las cantidades de ayuda concedida (AOD y AO) a cada uno de los países receptores y sus correspondientes PNB per cápita. Los resultados los tenemos en el cuadro 1. El período estudiado es el comprendido entre los años 1996-2003.

CUADRO 1

	1996	1997	1998	1999
Países CAD	-0,0977	-0,1600	-0,1635	-0,1741
Multilateral	-0,3003	-0,3049	-0,2855	-0,2730
Flujos privados	0,3856	0,3553	0,4757	0,4438
Francia	0,0892	0,0636	0,1133	0,0590
Alemania	-0,1337	-0,1767	-0,2094	-0,2090
Japón	-0,1471	-0,1753	-0,1569	-0,1397
Reino Unido	-0,1759	-0,1581	-0,1554	-0,1772
EE.UU.	0,4419	0,4444	0,1866	0,1256
Holanda	-0,0525	-0,0363	-0,0206	-0,0134
España	-0,0797	-0,1294	-0,1280	-0,1328
	2000	2001	2002	2003
Países CAD	-0,1966	-0,2511	-0,2173	-0,0953
Multilateral	-0,2420	-0,2595	-0,2315	-0,2603
Flujos privados	0,4741	0,6347	0,3405	0,0258
Francia	0,0803	0,0985	0,0548	0,0382
Alemania	-0,2135	-0,2940	-0,1659	-0,1554
Japón	-0,1665	-0,1702	-0,1638	-0,1329
Reino Unido	-0,1562	-0,1629	-0,1357	-0,1750
EE.UU.	0,1177	-0,0960	-0,0041	-0,1154
Holanda	0,0512	-0,2357	-0,1764	-0,1199
España	-0,1228	-0,0815	-0,1357	-0,1505

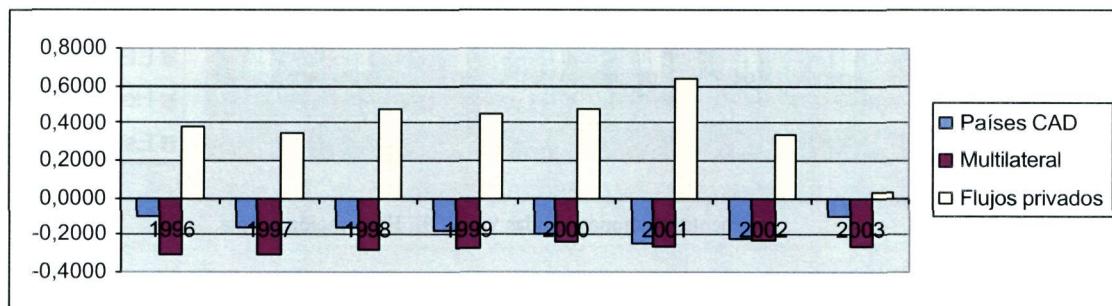
Fuente: Naciones Unidas y OCDE. Elaboración propia

Para tener una visión global de esta cuestión hemos hecho los cálculos para la ayuda bilateral (países pertenecientes al CAD) y multilateral (filas primera y segunda del cuadro 1, respectivamente). Además, hemos añadido los coeficientes de correlación entre los PNB per cápita y los flujos privados (inversión neta) recibidos (fila tercera). Si la ayuda tiene la intención mencionada, es decir, si se dirige prioritariamente hacia los países más pobres, los coeficientes de las dos primeras filas deben ser negativos: cuanto menor sea el PNB per cápita del país i , mayor debería ser la cuantía de la ayuda recibida. Asimismo, los coeficientes de la ayuda multilateral deberían ser más negativos que los correspondientes a la bilateral, ya que, como ya hemos visto en capítulos anteriores, los intereses de los países donantes están más presentes en la segunda, por lo que el criterio de pobreza se tiene en cuenta en menor medida. Por otro lado, el signo esperado para los coeficientes de los flujos privados es positivo, debido a que estos buscan generalmente lugares seguros con alta rentabilidad, condiciones que no suelen cumplir los países más pobres.

Pues bien, los signos esperados se cumplen en todos los años de la serie estudiada: los coeficientes son siempre positivos para los flujos privados, destacando el 0.63 obtenido en el año 2001; los de la ayuda bilateral son siempre negativos, siendo además decreciente durante casi todos los años (con un pequeño retroceso en el año 2002), lo que indica una relación más adecuada entre PNB per cápita y los flujos de ayuda en los últimos años; por último, los de la ayuda multilateral son siempre negativos, pero con tendencia creciente (excepto en los años 1997, 2001 y 2003). Además, los coeficientes de la ayuda multilateral son siempre más negativos que los de la ayuda bilateral, como habíamos deducido teóricamente, aunque el carácter creciente del primero y decreciente del segundo hace que la diferencia entre ambos sea mínima en el año 2001. El único problema lo tenemos en el año 2003, cuando estos dos coeficientes se acercan bruscamente a cero, lo que nos hace pensar que los datos para este último año no son fiables. Todo esto se puede apreciar más nítidamente en el gráfico 1. Nótese que el cambio sustancial tiene lugar en la ayuda bilateral, cuyo coeficiente toma un valor cada vez más negativo,

llegando a la fuerte especialización del año 2001: los flujos privados claramente hacia los países con mayor PNB per cápita y la ayuda oficial, aunque en menor medida, hacia los países más pobres.

GRÁFICO 1

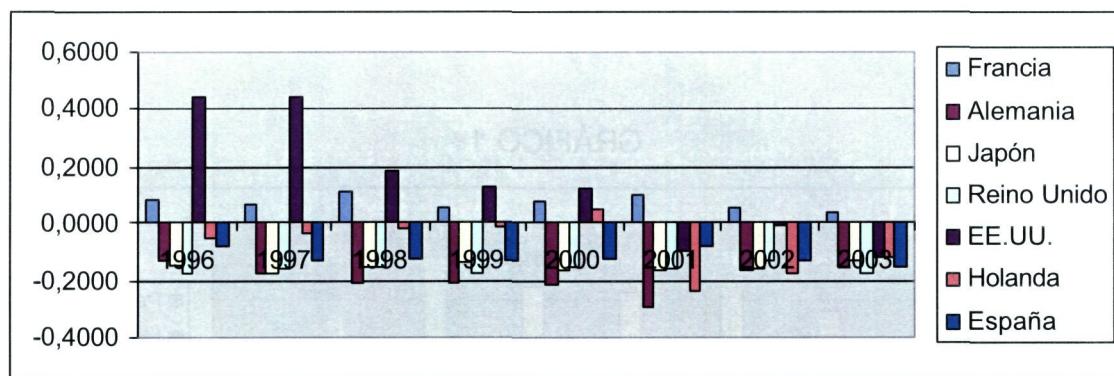


Fuente: Naciones Unidas y OCDE. Elaboración propia.

En las restantes filas del cuadro 1 tenemos los coeficientes de correlación para cada uno de los cinco grandes donantes: Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania y Reino Unido. También incluimos a Holanda, por ser el más importante donante en términos absolutos de los países que cumplen con el criterio del 0.7%, así como España. Lo más destacable de todos estos coeficientes es el signo perverso (positivo) de Francia (para toda la serie) y de Estados Unidos (para el período 1996-2000). La mejora sustancial del segundo, téngase en cuenta que el coeficiente de Estados Unidos pasa del 0.44 en el año 1997 a tener signo negativo en el año 2001, es probable que sea la causa fundamental de la mejora del coeficiente de los países CAD, vista anteriormente.

Por otra parte, nos sorprende que el promedio más negativo de los coeficientes sea el de Alemania, que alcanza el valor -0.29 en el año 2001. Sin embargo, Holanda tiene los valores negativos muy bajos, aunque en el año 2001 obtiene -0.24. Buenos resultados relativos son también los del Reino Unido y Japón (los de este último también nos sorprende). Para clarificar todo esto, hemos diseñado el gráfico 2, donde se puede apreciar que el cambio sustancial se da en el año 2001, cuando todos los coeficientes (excepto el de Francia), toman valores negativos, siendo los de Alemania y Holanda bastante elevados (en términos absolutos).

GRÁFICO 2



Fuente: Naciones Unidas y OCDE. Elaboración propia.

De los cinco objetivos “laudables” que según White (1999) tiene la ayuda exterior: el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el empoderamiento de la mujer, la defensa del medio ambiente y las mejoras de gobierno; los dos primeros son los que tradicionalmente se han utilizado para medir la eficacia de la ayuda. Es decir, se considera que la ayuda es eficaz si fomenta el crecimiento o reduce el número (o proporción) de pobres en el país receptor. Esta es la cuestión central de este capítulo.

Como un primer paso en dicho análisis hemos calculado los coeficientes de correlación entre los flujos de AOD netos y las mencionadas variables. Para el crecimiento hemos utilizado las cifras de crecimiento anual del PIB dadas por el Banco Mundial. A falta de datos fiables sobre los niveles de pobreza, hemos usado la mortalidad infantil (por cada mil nacimientos), que es un buen reflejo de aquella. Los datos proceden del BM. Asimismo, hemos incluido el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el PNUD y del que ya hemos hablado en capítulos anteriores.

Como se puede apreciar en el cuadro 2, la correlación entre la AOD y el crecimiento ni es muy elevada ni tiene un signo definido, aunque predomine el negativo (cinco de los ocho años analizados). Sin embargo, la correlación con la mortalidad infantil y el IDH sí es considerable, especialmente con este último, llegando a superar el 0,52 cuando utilizamos las medias del período estimado. En cuanto a los signos de estas dos últimas variables, hay que decir que son

uniformes: los dos únicos años para los que disponemos de datos de la mortalidad infantil tienen signo positivo y los seis años del IDH tienen signo negativo. Además, hay que destacar que en el año 1999 coinciden la mayor correlación para el crecimiento (-0.11) y para el IDH (-0.59).

En principio no podemos decir nada sobre la “bondad” de estos resultados. La escasa correlación con el crecimiento está en línea con gran parte de la literatura. Y en cuanto a los signos del IDH y la mortalidad infantil no sabemos si son los “correctos”. Depende de la dirección causa-efecto que consideremos. Si es la ayuda exterior la que determina los niveles de IDH y de mortalidad, los signos son malos, ya que nos estarían indicando que los flujos de AOD están aumentando la mortalidad y disminuyendo los niveles de desarrollo. Pero si consideramos que son la mortalidad y el nivel de desarrollo los que determinan los flujos de ayuda, entonces los signos sí son correctos, ya que nos estarían indicando que la AOD se está destinando en mayor proporción hacia los países con mayor mortalidad infantil (mayor pobreza) y menor grado de desarrollo.

CUADRO 2

AOD total	Crecimiento	Mortalidad Inf.	IDH
1996	0.0925		
1997	0.0758		-0.4917
1998	-0.0168		-0.5368
1999	-0.1136		-0.5898
2000	-0.0846	0.3724	-0.5041
2001	0.0451		-0.4764
2002	-0.1034	0.4529	-0.5338
2003	-0.1131		
Promedio	-0.0470	0.4115	-0.5274

Fuente: Banco Mundial y PNUD. Elaboración propia.

Para profundizar algo más, vamos a desglosar los flujos de AOD en ayuda no reembolsable o donaciones (cuadro 3) y ayuda reembolsable (cuadro 4). En cuanto a la primera de ellas, los signos coinciden plenamente con la AOD total, aunque parece que hay una ligera menor correlación entre Donaciones y

Mortalidad infantil. En cuanto a la ayuda reembolsable, los signos para las correlaciones ayuda-crecimiento no coinciden en cuatro años, además de una menor correlación con el IDH, especialmente en los años 1999 y 2000. Si comparamos estos dos cuadros vemos que se puede apreciar un comportamiento sustancialmente diferente entre la ayuda reembolsable y la no reembolsable.

CUADRO 3

Donaciones	Crecimiento	Mortalidad Inf.	IDH
1996	0.0636		
1997	0.1183		-0.4685
1998	-0.0084		-0.5340
1999	-0.1318		-0.6486
2000	-0.0752	0.3562	-0.5518
2001	0.0164		-0.5077
2002	-0.1300	0.4054	-0.4797
2003	-0.1441		
Promedio	-0.0709	0.3817	-0.5191

Fuente: Banco Mundial y PNUD. Elaboración propia.

CUADRO 4

Reembolsable	Crecimiento	Mortalidad Inf.	IDH
1996	0.1366		
1997	-0.1127		-0.4260
1998	-0.0439		-0.3909
1999	0.0351		-0.0942
2000	-0.0866	0.2807	-0.2749
2001	0.1248		-0.3138
2002	0.0787	0.4376	-0.4975
2003	0.1315		
Promedio	0.0810	04103	-0.4272

Fuente: Banco Mundial y PNUD. Elaboración propia.

También podemos desglosar la AOD total en ayuda bilateral (cuadro 5) y ayuda multilateral (cuadro 6). De nuevo los signos para la mortalidad infantil y el IDH coinciden, pero para el crecimiento hay divergencias, aunque sólo en el año 1997 para la ayuda bilateral. También se advierte una mayor correlación ayuda-mortalidad infantil y ayuda-IDH (especialmente la primera) en la ayuda multilateral, lo que puede ser un indicio de que los signos de ambas, repetidos

CUADRO 5

Bilateral	Crecimiento	Mortalidad Inf.	IDH
1996	0.0628		
1997	-0.0028		-0.4547
1998	-0.0478		-0.5151
1999	-0.1957		-0.6192
2000	-0.0565	0.2433	-0.5410
2001	0.0389		-0.4481
2002	-0.0865	0.2910	-0.4472
2003	-0.1184		
Promedio	-0.0974	0.2958	-0.4931

Fuente: Banco Mundial y PNUD. Elaboración propia.

CUADRO 6

Multilateral	Crecimiento	Mortalidad Inf.	IDH
1996	0.1364		
1997	0.2166		-0.4917
1998	0.0711		-0.5244
1999	0.1799		-0.4849
2000	-0.1366	0.4850	-0.4222
2001	0.0224		-0.4752
2002	-0.1097	0.6087	-0.5875
2003	0.1315		
Promedio	0.0810	0.5821	-0.5290

Fuente: Banco Mundial y PNUD. Elaboración propia.

en todos los cuadros (positivo para la ayuda-mortalidad infantil y negativo para la ayuda-IDH), responden a una asignación correcta de la ayuda, dado el mejor comportamiento que generalmente tiene la ayuda multilateral respecto a la bilateral.

De la literatura sobre las motivaciones de la ayuda destaca la línea iniciada por McKinlay y Little durante los años setenta (véase, por ejemplo, McKinlay y Little, 1979). Este tipo de trabajos, ya comentados someramente en el capítulo II, fueron seguidos por Maizels y Nissank (1984), Alonso (1999a) y Sánchez (1999). Su gran virtud consiste en la posibilidad de contrastar directamente las dos clases de motivaciones, aparentemente opuestas, que fomentan la ayuda exterior: los intereses políticos, geoestratégico y económicos de los países donantes, por un lado, y las necesidades económicas, sociales y humanitarias de los países receptores, por otro. Algunos autores han centrado su interés en un determinado aspecto de estos dos modelos. Por ejemplo, Wang (1999) estudió la utilización de la ayuda por parte de Estados Unidos para conseguir un comportamiento dócil de los países receptores en las votaciones de las Naciones Unidas.

Otro planteamiento es el de Mosley (1985), que considera la ayuda exterior como un bien público, cuya asignación final es el resultado de la interacción entre la oferta (los gobiernos de los países donantes) y la demanda (los contribuyentes de dichos países), excluyéndose, por tanto, a los países receptores.

Otros autores abordan el tema más generalmente, regresando sobre la ayuda una serie de variables que conceptualmente son susceptibles de un cierto nivel de correlación con ella. Por ejemplo, Alesina y Dollar (2000) afirman que las relaciones más fuertes con la ayuda se producen con la población (negativa) y el estatus colonial (positiva), aunque la influencia del pasado colonial varía enormemente entre donantes, probablemente reflejando sus diferentes historias como metrópolis. Para Boone (1994 y 1996a) las variables dependientes más significativas son el logaritmo de la población, la relación especial con determinados donantes y la ayuda retrasada dos períodos.

En general, predomina una visión pesimista, considerándose que son los intereses de los países donantes los que explican en mayor medida los flujos de ayuda, más que las necesidades de los países receptores. Para comprobar esto procederemos a continuación a estimar un modelo híbrido (en el sentido de que contiene variables independientes que reflejan tanto los intereses de los donantes como las necesidades de los receptores), tal y como lo hicimos para España en el capítulo correspondiente a la ayuda española. En esta ocasión estimaremos el modelo para los cinco principales donantes: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido; así como para Holanda (como representante de los países nórdicos, tradicionalmente considerados más altruistas) y España (de nuevo). El modelo concreto es el siguiente:

$$AOD_{ij} = \alpha_0 + \alpha_1 ExP_{ij} + \alpha_2 PCOL_{ij} + \alpha_3 POB_j + \alpha_4 PIB_j + \alpha_5 MORIN_j \quad (1)$$

donde AOD_{ij} es el desembolso neto de AOD del donante i al receptor j , expresado en millones de dólares; ExP_{ij} es el valor de las exportaciones del donante i al receptor j , expresado también en millones de dólares; $PCOL_{ij}$ es una variable ficticia que toma el valor uno cuando en el pasado ha existido algún tipo de relación colonial entre el donante i y el receptor j , o el segundo está situado en una zona de apreciado valor estratégico para el primero (por ejemplo, en la ecuación de Estados Unidos esta variable es igual a uno para todos los países de Centroamérica y del Golfo Pérsico); POB_j es la población del país receptor j , expresado en miles de personas; PIB_j es el PIB per cápita del receptor j , expresado en dólares, y $MORIN_j$ es la mortalidad infantil del receptor j , expresada en número de niños muertos por cada mil niños nacidos.

Las dos primeras variables explicativas, es decir EXP y PCOL, intentan captar los intereses de los países donantes, la primera de ellas los intereses exclusivamente comerciales, mientras que la segunda también trata de captar los de carácter más político y geoestratégico, así como los derivados de la antigua relación colonial. Por su parte, las variables PIB y MORIN pretenden recoger las necesidades de los países receptores, la primera de ellas las de carácter más económico y la segunda las vinculadas al desarrollo humano. El

coeficiente de la variable POB admite una doble interpretación (Alonso, 1999a): las necesidades del país receptor y es posible también que la importancia del país receptor para los intereses del país donante.

Los resultados de estimar (1) por MCO para cada uno de los países donantes anteriormente mencionados los presentamos en los cuadros 7 y 8. Los datos abarcan el periodo comprendidos entre los años 1990-2003 y son promedios de tres subperiodos: 1990-93, 1994-98 y 1999-03. La pauta general es que la asignación de la ayuda exterior satisface tanto las necesidades de los países receptores como los intereses de los países donantes. Sólo hay dos excepciones: España y Estados Unidos.

CUADRO 7

	Alemania	Francia	Japón	Reino Unido
EXP	0.0140 (6.756)	0.0378 (9.165)	0.0027 (1.630)	0.0109 (4.019)
PCOL	20.5621 (2.365)	48.8978 (8.509)	81.5833 (5.695)	17.0181 (7.947)
POB	0.0001 (4.652)	-0.2E-04 (-1.334)	0.0007 (16.559)	-0.7E-04 (7.935)
PIB	-0.0030 (-3.117)	-0.0019 (-2.909)	-0.0049 (-3.453)	-0.0017 (-4.544)
MORIN	0.0666 (0.740)	0.2070 (3.403)	-0.1091 (-0.883)	0.0818 (3.025)
R ²	0.25	0.37	0.55	0.39
N	433	439	442	410

Ya comentamos el caso de España en el capítulo correspondiente. Su excesiva vocación por los países de renta media (una buena parte de Iberoamérica cumple esta característica) y su excesiva proporción de ayuda ligada (utilizada especialmente para el fomento de las exportaciones españolas) son las causas principales de la escasa presencia de las necesidades de los países receptores. Sin embargo, si estimamos (1) para cada uno de los subperiodos

se observa una mejora sustancial: para los años 1999-2003: el coeficiente de las exportaciones se convierte en negativo y no significativo y el correspondiente al PIB per cápita adquiere una significación del 8%.

CUADRO 8

	EE.UU.	Holanda	España
EXP	-0.0005 (-0.370)	0.8E-04 (0.024)	0.0075 (2.325)
PCOL	66.0628 (3.392)	17.7113 (3.389)	16.1919 (8.330)
POB	0.6E-04 (0.902)	0.3E-04 (4.635)	0.3E-04 (5.961)
PIB	0.0042 (1.475)	-0.0008 (-2.443)	-0.0005 (-1.598)
MORIN	0.1418 (0.644)	0.0637 (2.994)	0.0131 (0.649)
R ²	0.03	0.14	0.28
N	408	413	329

Desde una perspectiva global, el caso de Estados Unidos es el más preocupante. Es el principal donante internacional y los resultados del cuadro 8 están acorde con los bajos índices de calidad de la ayuda estadounidense (véase el capítulo sobre el Sistema Internacional de Ayuda). El ajuste de la estimación es muy reducido ($\bar{R} = 0.03$) y sólo la variable PCOL resulta significativa, además con un coeficiente positivo muy elevado, indicando que lo más importante para recibir ayuda de Estados Unidos es la pertenencia a una de las áreas de interés estratégico para dicho país. Asimismo el signo perverso (positivo) de la variable PIB per cápita, el único de las siete ecuaciones, resulta significativo en los dos primeros períodos estudiados, es decir, en 1990-93 y 1994-98.

Ya en los años setenta, McKinlay y Little (1979) encontraron que los motivos de interés político y de seguridad eran los que mejor explicaban la distribución de

la ayuda estadounidense, mientras que el modelo de necesidades del receptor no tenía apoyo estadístico. Por su parte, Alesina y Dollar (2000) concluían que una característica importante de dicha distribución era la importancia que se les daba a los aliados en las NN.UU. y en Oriente Medio, principalmente Egipto e Israel. Esta relación entre el comportamiento en las NN.UU. y ayuda también fue estudiada por Wang (1999), quien descubrió una utilización de la ayuda por parte de Estados Unidos para obtener una aptitud dócil de los países receptores.

En los resultados de Japón, el otro gran donante, destacan dos aspectos: por un lado, el coeficiente de las exportaciones no es significativo al 5%, lo que es positivo; pero, por otro lado, el coeficiente de la mortalidad infantil tampoco es significativo, teniendo además el signo contrario al esperado (el único de las siete ecuaciones). Es probable que estos resultados guarden relación con la hipótesis de Alesina y Dollar (2000), donde plantean que la ayuda japonesa está altamente correlacionada con las pautas de votaciones en las Naciones Unidas.

De los otros cuatro donantes, destaca el comportamiento de Holanda. El coeficiente de sus exportaciones tampoco es significativo y por el lado de las necesidades de los receptores, tanto la mortalidad infantil como el PIB per cápita resultan significativas y con el signo adecuado. Estos resultados están conformes tanto con los índices de calidad calculados en el capítulo III del presente trabajo como con las conclusiones de Alesina y Dollar (2000), quienes afirmaban que los países nórdicos se caracterizaban por una ayuda dirigida hacia los países más pobres.

Pero el comportamiento de los países nórdicos es una excepción. La pauta general, marcada por los principales donantes, es que el modelo de sus intereses funciona mejor que el de las necesidades de los receptores. Esta es la principal conclusión de Maizels y Nissank (1984), aunque para la ayuda multilateral el comportamiento era el inverso. Para Boone (1996a) los intereses políticos determinan ampliamente los flujos de ayuda, aunque reconoce que los

motivos para dar ayuda varían entre los donantes, teniendo además un amplio componente de permanencia.

VI. 2. La búsqueda de una asignación eficiente: Otra rama de la literatura sobre la eficacia de la ayuda la constituyen las propuestas de distribución eficiente de la misma. Una de ellas es la de Collier y Dollar (1999), seguida en parte por Lensink y White (2000). Consiste en la aplicación a cada país receptor de una fórmula de asignación eficiente, obtenida a partir de un proceso de minimización de la pobreza, sujeta a un nivel dado de ayuda total. Este problema tiene la siguiente expresión:

$$\text{Min. } Z = \sum G_i(a_i, \dots) \alpha_i h_i N_i \quad (2)$$

$$\text{s.a: } \sum a_i Y_i N_i = \bar{A} \quad (3)$$

donde G es una función de crecimiento, que depende entre otras variables de a , que es la proporción de ayuda con respecto al PIB; α es la elasticidad de la pobreza con respecto a la renta, h es el índice de pobreza, N la población total, Y el PIB per cápita y \bar{A} la ayuda total disponible. El subíndice i representa al país receptor correspondiente.

En la ecuación (2) Z representa el cambio en el número absoluto de pobres en el total de países receptores. En la ecuación (3) tenemos que $\sum A_i = \bar{A}$, ya que el denominador de a_i se va con el numerador de Y_i y el denominador de este con N_i . La condición de primer orden de minimizar (2) con respecto a a_i sujeta a la restricción (3) es:

$$G_{a,i} \alpha_i h_i N_i - \lambda Y_i N_i = 0 \quad (4)$$

de donde se deduce que el impacto marginal de la ayuda sobre el crecimiento tiene la siguiente expresión:

$$G_{a,i} = \lambda Y_i / \alpha_i h_i \quad (5)$$

siendo λ el precio sombra de la ayuda. Como quiera que Collier y Dollar estimaron la siguiente ecuación (véase el capítulo II):

$$G = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 P + \beta_3 A + \beta_4 A^2 + \beta_5 AP \quad (6)$$

donde X es el vector de las restantes variables explicativas del crecimiento y P un índice de políticas, el impacto marginal de la ayuda sobre el crecimiento también tiene la siguiente expresión:

$$G_{a,i} = \beta_3 + 2\beta_4 A + \beta_5 P \quad (7)$$

Igualando (5) y (7) tenemos:

$$A_i = -(\beta_3/2\beta_4) - (\beta_5/2\beta_4)P_i + (\lambda Y_i/2\beta_4\alpha_i h_i) \quad (8)$$

que sólo tiene sentido si $\beta_4 < 0$, es decir, si la ayuda tiene rendimientos decrecientes. En este caso A_i , la asignación eficiente de la ayuda, es creciente con respecto al índice de políticas, la elasticidad de la pobreza y la tasa de pobres, y decreciente con respecto al precio sombra de la ayuda y el PIB per cápita.

Collier y Dollar (1999) utilizaron la ecuación (8) para cada uno de los 107 países de su muestra. Según su propuesta, sólo 60 de ellos deberían recibir ayuda, comenzando por Etiopía (3.75% del PIB) y terminando con India y China (0.13% y 0.06%, respectivamente). Hay que advertir, sin embargo, que los autores tuvieron que excluir a estos dos últimos países (dejándoles con la proporción de ayuda que realmente perciben), ya que en caso contrario acumularían la mayor parte del total de ayuda disponible. En concreto, la ecuación de asignación eficiente de la ayuda es la siguiente:

$$A_i = 3.7 + 0.5P_i - (\lambda Y_i/0.6\alpha_i h_i) \quad (8')$$

Lensink y White (2000) siguen la misma metodología, pero en su ecuación de crecimiento el coeficiente del término interactivo resulta no significativo. Para ellos, el efecto marginal de la ayuda sobre el crecimiento es:

$$G_{a,i} = 0.1736 - 0.0035\alpha_i \quad (7')$$

que implica un punto de inflexión, a partir del que comienzan a tener efecto los rendimientos decrecientes, superior al de Collier y Dollar (1999). Aunque las cifras de ambos trabajos no son comparables, ya que los valores del PIB en Collier y Dollar (1999) están expresados en paridad del poder adquisitivo, mientras que las de Lensink y White (2000) están en dólares corrientes. Estos últimos deducen de (7') la siguiente ecuación de asignación eficiente de la ayuda:

$$A_i = 49.6 - (\lambda Y / 0.0035\alpha_i h_i) \quad (8'')$$

De ella se deduce una distribución bastante más restrictiva que la de Collier y Dollar (1999), con sólo 30 países que reciben ayuda (cuando excluyen a India para evitar que acapare una buena parte de ella). En este caso, es Sierra Leona, con un 11.7%, el país con un mayor ratio ayuda/PIB.

La metodología de Collier y Dollar es criticada por Lensink y White (2000) en tres aspectos esenciales: supone que el crecimiento es la única vía para reducir la pobreza, se basa en la existencia de rendimientos decrecientes de la ayuda y supone que la ayuda sólo estimulará el crecimiento en aquellos países con un régimen de incentivos adecuados. En cuanto a la primera crítica, hay que decir que estamos de acuerdo con Lensink y White cuando afirman que, además de la vía del crecimiento, la ayuda puede contribuir a reducir la pobreza mediante el fomento de políticas de servicios sociales y de incremento en los activos de los pobres. Una de estas políticas puede ser la redistribución de renta. Ahora bien, si la ayuda influye sobre la distribución del ingreso estará incluida en la función de la elasticidad de la pobreza, es decir, $\alpha_i(a_i, \dots)$ y el problema de optimización planteado anteriormente variará. Efectivamente, ahora la función objetivo será:

$$Z = \sum G_i(a_i, \dots) \alpha_i(a_i, \dots) h_i N_i \quad (2')$$

por tanto, el efecto marginal de la ayuda sobre el crecimiento es ahora:

$$G_{a,i} = (\lambda Y_i - G_i \alpha_{a,i} h_i) / \alpha_i h_i \quad (5')$$

Igualando (5') y (7) obtenemos la nueva expresión de la asignación eficiente de la ayuda:

$$A_i = -(\beta_3/2\beta_4) - (\beta_5/2\beta_4) P_i + (\lambda Y_i - G_i \alpha_{a,i} h_i) / 2\beta_4 \alpha_i h_i \quad (8')$$

que sigue siendo creciente con respecto al índice de políticas, la elasticidad de la pobreza y la proporción de pobres, y decreciente con respecto al precio sombra de la ayuda y la renta per cápita (todo ello, no olvidemos, siempre que $\beta_4 < 0$). Además, tenemos ahora que A_i será mayor cuanto mayor sea el crecimiento y cuanto mayor sea la respuesta de la elasticidad de la pobreza a la ayuda.

En cuanto al supuesto de rendimientos decrecientes de la ayuda, Lensink y White (2000) hacen una defensa empírica del mismo, aludiendo a su trabajo del año 1999(b). En el mismo, el término cuadrático resulta significativamente negativo entre un 40% (sin la variable Inversión Bruta) y un 60% (con la variable Inversión Bruta) de las regresiones efectuadas. En cualquier caso, el supuesto nos parece plausible teóricamente, dado el problema de capacidad de absorción de ayuda existente en los países receptores.

Ya hemos comentado algo sobre la importancia de la política en la literatura reciente. El índice de políticas utilizado por Burnside y Dollar (1998, 2000 y 2004), así como por World Bank (1998), ha abierto el debate. En realidad, nadie cuestiona dicha importancia, pero sí que sea crucial para la eficacia de la ayuda. En Lensink y White (1999b) el término interactivo entre ayuda y política no resulta significativo. Lo mismo ocurre con el coeficiente de la apertura, uno

de los componentes del índice. Veremos más adelante, en este mismo capítulo, que nosotros obtenemos resultados similares. Por otra parte, estamos de acuerdo con Lensink y White (2000) en que si la política es importante, la ayuda debería ser utilizada para promover la reforma, más que acotar su asignación a aquellos países que ya han llevado a cabo la reforma.

Además de estos inconvenientes ya comentados, el procedimiento de Collier y Dollar adolece de otros problemas. Por ejemplo, con los datos sobre la elasticidad de la pobreza, que son escasos. Este resultado fue solventado por estos autores utilizando una elasticidad igual a 2 para todos los países. También está el hecho de que la aplicación estricta de (8') implicaría el acaparamiento de gran parte del presupuesto de ayuda por parte de China e India, algo políticamente inviable. La solución adoptada fue la exclusión de estos dos países, asignándoles las cantidades reales. Sin embargo, de nuevo estamos conforme con Lensink y White (2000) de que esta discriminación de los pobres de China e India es una clara manifestación del sesgo a favor de los países pequeños, que no está justificada desde el punto de vista ético ni económico.

Ya vimos que Lensink y White (2000), siguiendo el mismo procedimiento, proponen otra distribución eficiente de la ayuda. Nosotros planteamos otra, con un método más sencillo. Partiendo de que los datos sobre mortalidad infantil son extensos y fiables como una aproximación al nivel de pobreza de un país, distribuimos la cantidad total de ayuda directamente proporcional al producto mortalidad infantil x población, de manera que cuanto mayor sea la mortalidad infantil (la pobreza) y/o la población de un país, este debería recibir más ayuda.

En el cuadro (9) tenemos las tres asignaciones, en donde (1) es la de Collier y Dollar, (2) es la de Lensink y White y (3) la nuestra. Las cifras son porcentajes de variación con respecto a la realmente existente. Es necesario advertir que los datos empleados por estos cuatro autores son de los años 1996-1997, mientras que los nuestros son del año 2003. Por otra parte, y para poder compararla con las otras dos, en nuestra propuesta también hemos excluidos a China e India (en caso contrario, acumularían el 43.7% de la ayuda). En

general, hay bastante coincidencia, aunque hay países con fuertes discrepancias. Por ejemplo, para Angola la asignación (1) es la única que propone una reducción sustancial de la ayuda. Para Botswana, nosotros proponemos aumentar la ayuda en un 61.9%, mientras que los otros autores creen que este país no debería recibir ayuda.

CUADRO 9

	(1)	(2)	(3)
Argelia	-100.0	-100.0	89.2
Egipto	-36.6	-100.0	-11.7
Marruecos	-100.0	-100.0	-20.5
Tunisia	-100.0	-100.0	-75.9
Angola	-62.0	68.6	47.7
Benin	-28.0	-4.1	-24.7
Botswana	-100.0	-100.0	61.9
Burkina Faso	-24.8	67.2	1.6
Burundi	-47.8	95.1	39.9
Cabo Verde	-86.0	-100.0	-96.6
Camerún	18.5	-100.0	-38.8
Rep. Centroafricana	-39.3	-9.7	216.5
Chad	-40.8	24.3	43.9
Comores	-63.5	-90.4	-48.9
Rep. Dem. Congo	382.9	1180.5	-54.9
Rep. Congo	-80.5	-100.0	54.3
Costa de Marfil	-43.7	-100.0	174.1
Etiopía	29.3	198.6	84.0
Gabón	-100.0	-100.0	-380.0
Ghana	22.1	-17.6	-52.2
Guinea	-33.1	-100.0	24.9
Guinea-Bissau	-80.9	-56.2	-52.8
Guinea Ecuatorial	-84.1	-100.0	-17.1
Kenia	42.4	168.6	82.2
Lesotho	-9.7	-100.0	-26.9

Madagascar	5.6	181.0	-6.9
Malawi	-50.8	42.2	-12.0
Malí	-50.5	42.3	-4.7
Mauricio	-100.0	-100.0	-148.8
Mauritania	-61.6	-100.0	-52.9
Mozambique	-61.3	-19.8	-17.6
Namibia	-100.0	-100.0	-73.7
Níger	2.0	141.1	42.3
Nigeria	1278.9	2447.4	1411.1
Ruanda	-79.6	-33.4	3.9
Senegal	-31.0	-100.0	-37.5
Sierra Leona	-62.9	44.3	4.8
Sudáfrica	-100.0	-100.0	33.4
Swazilandia	-74.7	-100.0	53.1
Togo	-4.3	-13.7	234
Uganda	10.2	110.2	-22.6
Zambia	-54.1	13.0	-33.0
Zimbabwe	22.1	-100.0	
Argentina	-100.0	-100.0	98.6
Brasil	-100.0	-100.0	596.6
Chile	-100.0	-100.0	-26.2
Colombia	-100.0	-100.0	-62.8
Ecuador	-100.0	-100.0	-34.6
Guayana	-74.0	-100.0	-83.0
Paraguay	-100.0	-100.0	2.4
Perú	-100.0	-100.0	-42.4
Uruguay	-100.0	-100.0	-0.3
Venezuela	-100.0	-100.0	109
Belice	-100.0	-100.0	
Costa Rica	-100.0	-100.0	-54.9
Rep. Dominicana	-100.0	-100.0	43.4
El Salvador	-36.1	-100.0	-60.2
Guatemala	107.8	-100.0	-36.5

Haití	-44.1	-20.0	18.1
Honduras	-15.2	-100.0	-79.7
Jamaica	-100.0	-100.0	367.1
Méjico	-100.0	-100.0	741.7
Nicaragua	-77.4	-87.4	-92.6
Panamá	-100.0	-100.0	-34.2
St. Kitts & Nevis	-100.0	-100.0	
Santa Lucía	-100.0	-100.0	-93.5
Trinidad y Tobago	-100.0	-100.0	-443.4
Jordania	-100.0	-100.0	-95.9
Azerbaiyán	43.0	-100.0	-25.4
Bangladesh	231.4	555.9	68.3
India	-	-	-
Kazajistán	-100.0	-100.0	49.4
Kirguisistán	-11.8	-100.0	-53.0
Maldivas	-76.7	-100.0	-66.6
Nepal	58.8	251.8	-49.4
Pakistán	463.4	-100.0	761.1
Sri Lanka	-28.4	-100.0	-83.8
Tajikistán	6.1	-100.0	39.3
Turkmenistán	-100.0	-100.0	342.8
Uzbekistán	-100.0	-100.0	156.3
China	-	-100.0	-
Corea	-100.0	-100.0	-118.5
Indonesia	62.5	-100.0	39.3
Laos	-51.1	-30.2	-41.6
Malasia	-100.0	-100.0	-35.7
Mongolia	-50.9	-100.0	-79.4
Filipinas	225.0	-100.0	9.5
Tailandia	-100.0	-100.0	-154.5
Vietnam	238.5	366.7	-67.5
Fiji	-100.0	-100.0	-90.2
Papúa Nueva Guinea	-80.8	-100.0	-38.3

Islas Salomón	-82.7	-100.0	-94.6
Vanuatu	-92.5	-100.0	-92.2
Belarús	-100.0	-100.0	86.3
Bulgaria	-100.0	-100.0	-90.6
Rep. Checa	-100.0	-100.0	-94.5
Estonia	-100.0	-100.0	-94.3
Hungría	-100.0	-100.0	-88.5
Letonia	-100.0	-100.0	-87.7
Lituania	-100.0	-100.0	-97.4
Moldavia	27.1	-100.0	-65.3
Polonia	-100.0	-100.0	-90.9
Rumania	-100.0	-100.0	-75.2
Rusia	-100.0	-100.0	-27.2
Eslovaquia	-100.0	-100.0	-90.5
Turquía	-100.0	-100.0	428.2
Ucrania	-100.0	-100.0	-15.2

Un resumen de estas tres asignaciones las tenemos en el cuadro 10, donde hemos calculado medias porcentuales para ocho regiones. Somos conscientes de que cualquiera de estas tres propuestas de distribución de la ayuda no pretenden ser reglas que deban seguirse estrictamente. Sólo son pautas de

CUADRO 10

	(1)	(2)	(3)
Norte de África	-84.50	-100.00	-4.73
África Subsahariana	1.51	81.53	37.13
Sudamérica	-97.40	-100.00	55.73
Centroamérica	-68.93	-93.39	22.94
Asia Central y del Sur	35.07	-8.39	103.55
Este de Asia	15.50	-40.39	-26.43
Oceanía	-89.00	-100.00	-78.83
Este de Europa	-90.92	-100.00	-28.77

comportamiento para la comunidad de donantes que, en caso de ser seguidas, es muy probable que haya un aumento sustancial en la eficacia de la ayuda. Sin embargo, estas normas no son claras para todos los países ni para todas las regiones receptoras.

También existen acuerdos. Según las tres asignaciones, la ayuda debería reducirse en el Norte de África, Oceanía y Este de Europa, y debería aumentar en el África Subsahariana. La propuesta más radical es la de Lensink y White (2000), ya que plantean eliminar la ayuda de las tres primeras regiones y el mayor incremento en la última de ellas. En cuanto al Norte de África, nosotros somos los únicos en proponer un aumento sustancial de la ayuda en Argelia (un 89.2%). Lo mismo ocurre con Turquía: nosotros proponemos que la ayuda a este país aumente en un 428.2%, mientras que los otros autores recomiendan eliminarla. Moldavia es la otra discrepancia en el Este de Europa: sólo Collier y Dollar proponen aumentar su ayuda.

Por otra parte, la recomendación de aumentar la ayuda hacia África Subsahariana es algo confusa, ya que en las tres propuestas predominan los países para los que se aconseja una disminución, aunque en la nuestra en menor medida. La proposición de aumento se concentra principalmente en dos países: R. D. del Congo (para Collier y Dollar y Linsenk y White) y Nigeria (para las tres asignaciones).

En las otras cuatro regiones no hay coincidencia. Nosotros somos los únicos en aconsejar un incremento de la ayuda hacia el continente americano, también concentrado en dos países: Brasil y México. Lensink y White son los únicos en proponer una disminución en Asia Central y del Sur, y Collier y Dollar los únicos en aconsejar un aumento en el Este de Asia.

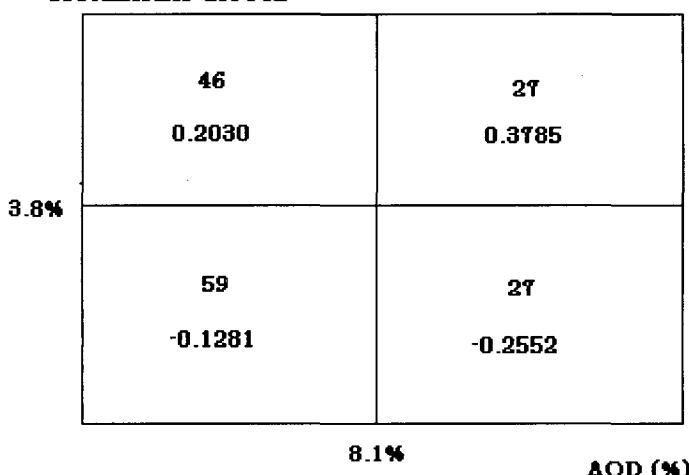
VI. 3. Las etapas de la ayuda. Un tema muy relacionado con la eficacia de la ayuda, sorprendentemente casi olvidado en la literatura, es el de los retrasos de la misma. Es decir, el tiempo que debe transcurrir para que los efectos de la ayuda recibida se hagan notar. Es obvio que estos efectos ni pueden ser

inmediatos, ni pueden ser iguales para todo tipo de ayuda. Sin embargo, en una buena parte de los estudios de carácter transversal no se dota a la variable ayuda de la necesaria estructura de retardos, y se trata la misma como un todo homogéneo, sin distinguir entre los diferentes tipos de ayuda. La ayuda alimentaria, por ejemplo, debe de tener un efecto más inmediato que la ayuda en infraestructura económica. Suponemos que la falta de datos fiables al respecto debe ser la causa fundamental de esta carencia.

Por otra parte, el papel que debe cumplir la ayuda no puede ser el mismo en todo momento, y esto afecta a su eficacia. Ya comentamos en el capítulo II las “Cuatro etapas en la eficacia de la Ayuda” (Mosley et al., 1992), que hemos representado en la figura 1. Según estos autores, la evolución “natural” de los países receptores debe ser la siguiente: bajo crecimiento-baja ayuda, bajo crecimiento-alta ayuda, alto crecimiento-alta ayuda y alto crecimiento-baja ayuda. La transición clave es la que debe darse entre las etapas segunda y tercera, es decir, cuando los efectos de la ayuda comienzan a traducirse en un mayor crecimiento. Esta es precisamente, una de las aportaciones importantes que hace dicho trabajo, que nos permite centrarnos en aquellos países que hacen, o deben hacer, esta transición.

Nosotros hemos construido la tabla siguiendo el mismo procedimiento, aunque hemos utilizado el PIB (en lugar del PNB). Calculamos las medias para el período de estudio (comprendido entre los años 1996-2003): 3.8% para el crecimiento (4.6% y 2.5%, para los años setenta y ochenta, respectivamente, en Mosley et al, 1992) y 8.1% para la ayuda (5.1% y 7.1%). A partir de dichas medias, construimos los cuatro cuadrantes de la figura 1. Las cifras indican el número de países situados en cada uno de los cuadrantes, es decir, en cada una de las etapas, y los correspondientes coeficientes de correlación.

FIGURA 1
Crecimiento del PIB



Fuente: Banco Mundial y OCDE. Elaboración propia

Los autores del citado artículo no aportan números de países, por lo que no podemos hacer comparaciones. Pero sí proporcionan los países que han llevado a cabo transiciones entre los períodos años sesenta-años setenta y años setenta-años ochenta. Predominan las transiciones naturales: 11-4 en la primera transición y 13-2 en la segunda. Si comparamos nuestros resultados con los de los años ochenta de Mosley et al (1992), podemos concluir que entre los años ochenta y los años 1996-2003 han tenido lugar las transiciones que se detallan en el cuadro 11. También predominan las transiciones naturales, aunque hay casos significativos de retrocesos. El que más nos llama la atención es el de Siria, país que estaba situado en la cuarta etapa durante los años sesenta, en la tercera etapa durante los años setenta, en la segunda durante los años ochenta y ahora se ha situado en la primera etapa. Asimismo, hay casos de avances continuos: Mozambique (etapas 1, 2 y 3) y Bangladesh y Nepal (etapas 2, 3 y 4).

Por otra parte, si nos fijamos en los coeficientes de correlación (figura 1), se aprecia un incremento de la misma cuando se consideran únicamente los países pertenecientes a una etapa determinada. La correlación es muy pequeña con los 159 países (-0.0470, véase el cuadro 2), se vuelve algo más negativa si tenemos en cuenta únicamente los 59 países de la primera etapa, todavía más negativa cuando la ayuda aumenta (-0.2552), positiva cuando el

crecimiento aumenta (0.3785) y algo menos positiva cuando la ayuda se reduce (0.2030).

CUADRO 11

Transiciones naturales	
Etapa 1 → Etapa 2	Bolivia
Etapa 2 → Etapa 3	Ruanda, Mozambique, Tanzania
Etapa 3 → Etapa 4	Egipto, Yemen, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka
Etapa 1 → Etapa 3	Nicaragua
Etapa 1 → Etapa 4	Trinidad y Tobago
Etapa 2 → Etapa 4	Sudán
Transiciones no naturales	
Etapa 2 → Etapa 1	Siria
Etapa 3 → Etapa 2	Burundi
Etapa 4 → Etapa 1	Turquía, Pakistán, Hong Kong
Etapa 3 → Etapa 1	Kenia, Papua-Nueva Guinea
Permanecen en la misma etapa	
Etapa 1	Nigeria, Perú
Etapa 2	Zambia, Níger, R.D. del Congo, República Centroafricana
Etapa 3	Chad, Burkina Faso, Senegal
Etapa 4	Corea, China, Camerún, Marruecos

Elaboración propia

Estos resultados admiten varias interpretaciones. La más condescendiente con la idea de un efecto beneficioso de la ayuda es la de estimar que, una vez transcurrido un cierto tiempo, la ayuda ejerce una influencia positiva sobre el crecimiento. Sin embargo, debemos ser prudentes, abordaremos este tipo de ideas más adelante. Por ahora, es suficiente el análisis de correlación llevado a cabo en el cuadro 12, donde se puede apreciar que, únicamente para la ayuda del año 1996 hay una correlación positiva importante con el crecimiento de años posteriores. Mosley y Hudson (1999) utilizaron una estructura de retardos

distribuidos polinomiales, o retardos de Almon, pero los resultados no fueron significativamente diferentes a los obtenidos mediante una estructura simple de cinco años (la variable ayuda se construyó mediante las medias de los flujos recibidos durante los cinco años anteriores). Sin embargo, los retardos de Almon sirvieron para demostrar que “el impacto inicial de la ayuda es fuertemente positivo, pasa a ser negativo tras dos años y, una vez más, vuelve a ser positivo a partir de los ocho años” (Mosley y Hudson, 1999).

CUADRO 12

	1996	1997	1998	1999
1996	0,0925	0,3907	0,1193	0,1893
1997		0,0758	-0,0140	0,0943
1998			-0,0168	0,0609
1999				-0,1136
	2000	2001	2002	2003
1996	0,0495	0,0326	-0,0422	-0,1386
1997	-0,1202	0,0240	-0,0901	-0,0913
1998	-0,1324	0,0108	-0,0873	-0,1107
1999	-0,0213	0,0643	-0,0337	-0,1145
2000	-0,0846	0,0619	-0,0586	-0,1172
2001		0,0451	-0,0508	-0,0924
2002			-0,1034	-0,1179

Fuente: el Banco Mundial y la OCDE. Elaboración propia

VI. 4. Un modelo de respuesta fiscal: Nuestro siguiente paso en el análisis de la eficacia de la AOD consiste en la estimación de modelos, donde la ayuda funciona como una de las variables independientes. En el capítulo sobre revisión de literatura observamos que uno de los caminos más fructíferos en este sentido han sido los modelos de comportamiento fiscal. El que vamos a desarrollar en las próximas páginas sigue los trabajos de Mosley et al (1987) y Mosley y Hudson (1999), quienes a su vez siguieron los planteamientos de Heller (1975). En el capítulo II hicimos una somera exposición de los dos primeros. Nuestra propuesta tiene los mismos ingredientes: una función de bienestar social que trata de optimizar el gobierno receptor de la ayuda, una serie de restricciones y unos valores deseados para las variables relevantes.

1) Función de bienestar del gobierno: aunque el fin último de toda administración de un país subdesarrollado sea el crecimiento económico,

nuestro hipotético gobierno persigue objetivos más modestos: desviarse en la menor medida posible de unos valores deseados para los ingresos y gastos públicos. Distinguiremos dos tipos de ingreso (además de la ayuda): los impuestos (T) y el endeudamiento (B), y tres tipos de gasto: la inversión (I_g), el gasto corriente en servicios sociales básicos (servicios primordiales en sanidad, educación y población en general, G_{sb}) y el resto del gasto corriente (G_c). Por tanto, la función objetivo del sector público es la siguiente:

$$U = f(T, B, I_g, G_{sb}, G_c) \quad (9)$$

Por simplificación, esta función será cuadrática en las desviaciones de los valores reales respecto a los valores deseados. En concreto:

$$U = -(\alpha_1/2)(I_g - I_g^*)^2 - (\alpha_2/2)(T - T^*)^2 - (\alpha_3/2)(G_c - G_c^*)^2 - (\alpha_4/2)(G_{sb} - G_{sb}^*)^2 - (\alpha_5/2)(B - B^*)^2 \quad (10)$$

donde el asterisco indica valor deseado.

2) Las restricciones son tres:

- Financiación del gasto: partimos de la base de que todo gasto debe ser financiado por algún tipo de ingreso o, lo que es lo mismo, el necesario equilibrio en las cuentas públicas. Por tanto:

$$I_g + G_{sb} + G_c = T + B + A \quad (11)$$

siendo A el nivel de ayuda exterior recibido. Además añadimos una limitación específica: el gasto corriente no debe financiarse con endeudamiento (Mosley y Hudson, 1999), por lo tanto:

$$G_{sb} + G_c = \alpha_6 T + \alpha_7 A \quad (12)$$

Las restricciones (11) y (12) se pueden resumir en la siguiente ecuación:

$$I_g = (1-\alpha_6)T + (1-\alpha_7)A + B \quad (13)$$

- Función de inversión privada: debe estar influenciada por la inversión pública, el consumo privado (C), la inversión extranjera (I_e) y la ayuda. Es decir:

$$I_p = \alpha_8 I_g + \alpha_9 C + \alpha_{10} I_e + \alpha_{11} A \quad (14)$$

- Función de producción: consideraremos la habitual función agregada de producción:

$$Y = h(K_g, K_p, L) \quad (15)$$

donde K_g y K_p son los correspondientes stock de capital público y privado, respectivamente, y L el nivel de oferta de trabajo.

3) Valores deseados: la cantidad deseada de inversión pública dependerá de los niveles de renta e inversión privada, es decir:

$$I_g^* = \alpha_{12} Y + \alpha_{13} I_p \quad (16)$$

Por otra parte, los deseos de imposición y gasto corriente dependerán exclusivamente de la renta:

$$T^* = \alpha_{14} Y \quad (17)$$

$$G_{sb}^* = \alpha_{15} Y \quad (18)$$

$$G_c^* = \alpha_{16} Y \quad (19)$$

Por último, se pretende minimizar el endeudamiento:

$$B^* = 0 \quad (20)$$

Procedemos a continuación a optimizar la función objetivo (10), sujeta a la restricción (13). Para ello formamos, en primer lugar, el lagrangiano:

$$L = -(\alpha_1/2)(I_g - I_g^*)^2 - (\alpha_2/2)(T - T^*)^2 - (\alpha_3/2)(G_c - G_c^*)^2 - (\alpha_4/2)(G_{sb} - G_{sb}^*)^2 - (\alpha_5/2)(B - B^*)^2 + ?[I_g - (1-\alpha_6)T - (1-\alpha_7)A - B].$$

Derivando con respecto a cada una de las variables tenemos:

$$\frac{\partial L}{\partial I_g} = -\alpha_1(I_g - I_g^*) + ? = 0 \quad (21)$$

$$\frac{\partial L}{\partial T} = -\alpha_2(T - T^*) - ?(1-\alpha_6) = 0 \quad (22)$$

$$\frac{\partial L}{\partial G_c} = -\alpha_3(G_c - G_c^*) = 0 \quad (23)$$

$$\frac{\partial L}{\partial G_{sb}} = -\alpha_4(G_c - G_c^*) = 0 \quad (24)$$

$$\frac{\partial L}{\partial B} = -\alpha_5(B - B^*) - ? = 0 \quad (25)$$

Si en (21) y (25) sustituimos los valores deseados, es decir, (16) y (20), obtenemos:

$$I_g = [(-\alpha_5/\alpha_1)B + \alpha_{12}Y + \alpha_{13}\alpha_9C + \alpha_{13}\alpha_{10}I_e + \alpha_{13}\alpha_{11}A] / (1-\alpha_{13}\alpha_8) \quad (26)$$

Utilizamos ahora la última restricción. Derivamos en (15):

$$dY = \frac{\partial f}{\partial K_g}dK_g + \frac{\partial f}{\partial K_p}dK_p + \frac{\partial f}{\partial L}dL = \sigma_g I_g + \sigma_p I_p + \sigma_L dL \quad (27)$$

siendo σ_g y σ_p las productividades marginales del capital público y privado, respectivamente. Por último, sustituyendo (26) y (14) en (27), y derivando con respecto a la ayuda obtenemos:

$$\frac{\partial(dY)}{\partial A} = \sigma_g \alpha_{13}\alpha_{11}/1-\alpha_{13}\alpha_8 + \sigma_p \alpha_{13}\alpha_{11}/(1/\alpha_8)-\alpha_{13} + \sigma_p \alpha_{11} \quad (28)$$

que refleja el impacto de los flujos de ayuda sobre el crecimiento. Este impacto depende de tres parámetros:

- α_8 : el “efecto expulsión” de la inversión privada por parte de la inversión pública. El signo esperado es negativo y, si observamos la expresión (28), existe una relación creciente entre la magnitud de dicho efecto y la eficacia de la ayuda sobre el crecimiento. Una posible interpretación de esto es que el efecto la ayuda sobre el crecimiento tiene lugar en mayor medida por la vía de la inversión pública, más que por la inversión privada.
- α_{11} : el “efecto de la ayuda sobre la inversión privada”. Aunque Mosley et al (1987) consideran negativo el signo esperado de este efecto, nosotros no estamos tan seguros de ello. Pensamos que depende de cómo el sector privado valore la afluencia de ayuda. Si cree que la misma es una señal de las dificultades económicas por las que está pasando el país receptor, el signo esperado debe ser negativo. Sin embargo, si estima que la ayuda llega como un respaldo a las buenas políticas adoptadas por el gobierno (una vez más surge la relación política-ayuda), entonces el signo esperado debe ser positivo. Ahora bien, la relación entre la magnitud de este efecto y la eficacia de la ayuda es positiva, es decir, cuanto más favorable sea la ayuda para la inversión privada, mayor será su efecto sobre el crecimiento del output.
- α_{13} : llamado “efecto crowding in” por White (1992) nos mide el impacto de la inversión privada sobre la inversión pública. El signo esperado es positivo. En cuanto a su relación sobre la eficacia de la ayuda no podemos decir nada.

Por tanto, tenemos: $\alpha_8 < 0$ y $\alpha_{13} > 0$, sin poder decir nada sobre el signo de α_{11} . Teniendo en cuenta esto, distinguimos dos posibles casos para el efecto neto de la ayuda sobre el crecimiento, en función del signo de α_{11} : si este es positivo, es decir, si la ayuda fomenta la inversión privada, sólo el segundo sumando de la parte derecha de (28) es negativo. En este caso, para que exista un efecto positivo de la ayuda sobre el crecimiento es necesario que la productividad marginal del capital público sea suficientemente superior a la del capital privado. Si $\alpha_{11} < 0$, es decir, si la ayuda desplaza la inversión privada, es

la productividad marginal del capital privado la que tiene que ser suficientemente superior. A una conclusión similar llegó White (1992, pags. 192-193), con un modelo algo más simple que el nuestro.

Si comparamos la expresión (28) con los resultados de otros autores, vemos que coincidimos con Mosley et al (1987) y White (1992) en la importancia para la eficacia de la ayuda, del efecto de la misma sobre la inversión privada y de esta sobre la inversión pública, estando de acuerdo con White (1992) en el interés especial que tiene el impacto de la ayuda sobre la inversión privada. El trabajo de Mosley y Hudson (1999) es algo más sofisticado, y en su ecuación sobre la eficacia de la ayuda destacan, entre otras, el efecto de la ayuda sobre el ahorro, el efecto de la ayuda sobre la inversión pública (coincidiendo con White, 1992, y Mosley et al, 1987) y, lo que nos parece más interesante, los efectos de la ayuda sobre la calidad de la política implementada y sobre la eficiencia global de la economía (destacando la consideración del capital humano).

Para solventar en parte las deficiencias de nuestro modelo, haremos dos modificaciones. Por un lado, introduciremos un índice de política macroeconómica (π) como variable en la función de inversión privada, ya que un buen clima macroeconómico genera confianza para los inversores del sector privado. Además, dicho índice será función del nivel de ayuda, con la intención de captar la intención de los donantes de cambiar la política de los receptores a través de la ayuda, cuestión sometida a un fuerte debate en los últimos años, como vimos en capítulo II. Por tanto, nuestra nueva función de inversión será:

$$I_p = \alpha_8 I_g + \alpha_9 C + \alpha_{10} I_e + \alpha_{11} A + \alpha_{17} \pi \quad (29)$$

siendo positivo el signo esperado para α_{17} . Además:

$$\pi = \alpha_{18} A \quad (30)$$

Por otro lado, insertaremos la variable ayuda en los deseos de inversión pública. Es obvio que debe haber una relación entre ambas variables. Encontrar el signo de la misma fue una de las obsesiones durante los años ochenta. Pero la visión pesimista inicial fue cambiando, imperando ahora una idea más optimista. Sin embargo, Mosley y Hudson (1999) siguen defendiendo una influencia negativa de la ayuda sobre la inversión, aunque se haya reducido durante la década de los ochenta. En cualquier caso, el signo de este efecto depende crucialmente de que la ayuda sea, o no, fungible. Y en esta cuestión también hay opiniones en ambos bandos. Por tanto, el nivel deseado de inversión pública viene ahora dado por:

$$I_g^* = \alpha_{12}Y + \alpha_{13}I_p + \alpha_{19}A \quad (31)$$

Con estos cambios y procediendo de la misma forma, es decir, optimizando teniendo en cuenta únicamente la restricción de financiación del gasto, obtenemos:

$$I_g = [(-\alpha_5/\alpha_1)B + \alpha_{12}Y + \alpha_{13}\alpha_9C + \alpha_{13}\alpha_{10}I_e + \alpha_{13}\alpha_{11}A + \alpha_{13}\alpha_{17}\alpha_{18}A + \alpha_{19}A] / (1-\alpha_{13}\alpha_8) \quad (32)$$

Y sustituyendo (32) y (29) en (27) tenemos la nueva expresión del impacto de la ayuda sobre el crecimiento:

$$\begin{aligned} \partial(dY)/\partial A &= \sigma_g(\alpha_{13}\alpha_{11} + \alpha_{13}\alpha_{17}\alpha_{18} + \alpha_{19})/1-\alpha_{13}\alpha_8 + \\ &\sigma_p(\alpha_{13}\alpha_{11} + \alpha_{13}\alpha_{17}\alpha_{18} + \alpha_{19})/[(1/\alpha_8)-\alpha_{13}] + \sigma_p\alpha_{11} + \sigma_p\alpha_{17}\alpha_{18} \end{aligned} \quad (33)$$

en la que, efectivamente, aparecen los dos nuevos parámetros añadidos. Ahora el signo final de $\partial(dY)/\partial A$ dependerá de los supuestos que hagamos sobre α_{11} , α_{18} y α_{19} , es decir, sobre el efecto de la ayuda en la inversión privada, el grado de funcionamiento de la condicionalidad política y el nivel de presencia de la fungibilidad. De los ocho casos posibles, el más favorable para la eficacia de la ayuda es aquel en el que $\alpha_{11}>0$, $\alpha_{18}>0$ y $\alpha_{19}>0$, es decir, cuando la ayuda fomenta la inversión privada, funciona su condicionalidad y no

existe fungibilidad (siempre que el capital público sea suficientemente productivo). Pero esta situación no es fácil que se dé realmente, sobre todo en lo que respecta al funcionamiento de la condicionalidad (recuérdese los problemas inherentes a la misma, ya comentados en el capítulo II). Otro caso con posibilidades para ser favorable es: $\alpha_{11}>0$, $\alpha_{18}>0$ y $\alpha_{19}<0$, es decir, cuando existe fungibilidad (en el sentido de un desplazamiento de la inversión pública por parte de la ayuda), siempre que la misma sea suficientemente pequeña.

Volvamos hacia atrás y sustituymos de nuevo (32) y (29) en (27):

$$dY = \sigma_g [(-\alpha_5/\alpha_1)B + \alpha_{12}Y + \alpha_{13}\alpha_9C + \alpha_{13}\alpha_{10}I_e + \alpha_{13}\alpha_{11}A + \alpha_{13}\alpha_{17}\alpha_{18}A + \alpha_{19}A] / (1-\alpha_{13}\alpha_8) + \sigma_p\alpha_8 [(-\alpha_5/\alpha_1)B + \alpha_{12}Y + \alpha_{13}\alpha_9C + \alpha_{13}\alpha_{10}I_e + \alpha_{13}\alpha_{11}A + \alpha_{13}\alpha_{17}\alpha_{18}A + \alpha_{19}A] / (1-\alpha_{13}\alpha_8) + \sigma_p\alpha_9C + \sigma_p\alpha_{10}I_e + \sigma_p\alpha_{11}A + \sigma_p\alpha_{17}\alpha_{18}A + \sigma_LdL \quad (34)$$

Si reagrupamos coeficientes y dividimos por Y, tenemos la forma reducida del crecimiento:

$$dY/Y = \phi_1 + \phi_2B + \phi_3C + \phi_4I_e + \phi_5A + \phi_6dL \quad (35)$$

siendo $\phi_1 = \alpha_{12}(\sigma_g+\sigma_p\alpha_8)/(1-\alpha_{13}\alpha_8)$; $\phi_2 = (-\alpha_5/\alpha_1)(\sigma_g+\sigma_p\alpha_8)/(1-\alpha_{13}\alpha_8)$; $\phi_3 = \alpha_{13}\alpha_9\mu/(1-\alpha_{13}\alpha_8)$; $\phi_4 = \alpha_{13}\alpha_{10}\mu/(1-\alpha_{13}\alpha_8)$; $\phi_6 = \sigma_L$

donde $\mu = \sigma_g+\sigma_p\alpha_8+(\sigma_p/\alpha_{13})-\sigma_p\alpha_8$.

A continuación estimaremos la ecuación (35) por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). La variable dependiente es el ratio de crecimiento anual del PIB, como endeudamiento usamos el saldo presupuestario, como inversión externa la Inversión Directa Extranjera (IDE), la variable ayuda son los flujos netos de AOD y como aproximación a la productividad del trabajo utilizaremos el porcentaje de alfabetización. Los datos proceden del Banco Mundial, excepto los de la ayuda y la alfabetización, que proceden de la OCDE. Para evitar que el tamaño de la economía influya en los resultados hemos dividido por el PIB, es decir, todas las variables independientes (excepto la alfabetización) se

expresan como porcentajes del PIB. El período de análisis es el comprendido entre los años 1990-2003, dividido en tres subperiodos: 1990-93, 1994-98 y 1999-2003.

Los resultados, que los tenemos en el cuadro 13, no son muy prometedores. Las cifras son los correspondientes coeficientes de regresión para cada una de las variables. Las que están entre paréntesis son los habituales estadísticos de t de Student. Sólo los coeficientes del saldo presupuestario y de la productividad del trabajo son significativos, aunque el de esta última no tiene el signo esperado. Además, los coeficientes de determinación son muy bajos. En cuanto al coeficiente que más nos interesa, el correspondiente a la variable ayuda, resulta negativo pero no significativo.

CUADRO 13

B	C	I_e	A	dL	R^2	\bar{R}^2	N
0.2840 (2.755)	-0.0355 (-1.131)	0.2342 (1.848)	-0.0334 (-0.497)	-0.0505 (-2.487)	0.08	0.06	213
Europa	Asia	América	África				
-1.8497 (-1.835)	2.1808 (2.808)	-0.1360 (-0.150)	-1.4118 (-1.475)				

Hemos añadido, por separado, cuatro variables dummy regionales. El único de estos coeficientes que resulta positivo y significativo es el de Asia, reflejando el fuerte crecimiento que han experimentado algunas de las economías en vías de desarrollo pertenecientes a este continente. Todo lo contrario a Europa, cuyo coeficiente es significativamente negativo al 7%, reflejando las dificultades por las que han pasado la mayoría de los países procedentes del antiguo bloque soviético. El coeficiente de África, uno de los continentes que más nos preocupan por la situación tan precaria en la que se encuentra, tiene el signo esperado negativo, aunque no significativo.

Para indagar algo más en las pautas que pudieran existir en la estimación anterior, hemos construido el cuadro 10. En él tenemos los coeficientes (y sus

correspondientes estadísticos t) de la estimación de la ecuación (35) para cada uno de los continentes. Vemos que existen características comunes: alta significación en las variables B y dL y baja significación de los coeficientes del consumo privado. Pero existen algunas especificidades: en Europa el coeficiente de la productividad del trabajo es significativamente negativo (sosteniendo una buena parte del signo incorrecto en el cuadro 9), mientras que en América dicho coeficiente es significativamente positivo; en Europa es el único sitio donde la inversión extranjera ejerce una influencia significativa y positiva sobre el crecimiento y, por último, la ayuda sólo resulta significativa y positiva en América.

CUADRO 14

	Asia	América	Europa	África
B	0.4005 (1.626)	0.6348 (4.629)	0.5699 (1.543)	0.3084 (3.598)
C	-0.0731 (-0.907)	-0.0146 (-0.284)	-0.0357 (-0.221)	0.0228 (0.890)
I _e	0.0843 (0.259)	0.1621 (1.099)	1.1146 (2.767)	0.0075 (0.084)
A	0.0262 (0.137)	0.1286 (2.117)	-0.0848 (-0.108)	-0.0273 (-0.445)
dL	-0.0831 (-1.643)	0.0787 (2.117)	-0.6255 (-2.915)	0.0350 (1.779)
R ²	0.09	0.40	0.30	0.27
\bar{R}^2	0.02	0.33	0.20	0.20
N	68	51	39	55

En las regresiones por periodo (cuadro 11) se observa de nuevo que las únicas variables significativas son el saldo presupuestario y la productividad del trabajo, aunque la ayuda alcanza en el tercer periodo un nivel de significación del 6%. Sin embargo, debemos ser prudentes con estos resultados, dado el escaso poder explicativo de la ecuación (35). Es obvio que dicha ecuación es incompleta. Volveremos más adelante sobre ella.

CUADRO 15

	1990-93	1994-98	1999-03
B	0.5286 (2.081)	0.1532 (1.336)	0.1956 (2.146)
C	-0.0402 (-0.457)	-0.0445 (-1.481)	-0.0422 (-1.555)
I _e	0.5579 (1.132)	0.1867 (1.630)	-0.0612 (-0.532)
A	-0.0496 (-0.300)	-0.334 (-0.499)	0.1367 (1.957)
dL	-0.0982 (-1.941)	-0.0507 (-2.420)	0.0108 (0.575)
R ²	0.13	0.15	0.12
\bar{R}^2	0.06	0.09	0.04
N	69	77	67

VI. 5. Un modelo macroeconómico con la variable ayuda: En este apartado analizaremos, desde una perspectiva teórica, las consecuencias macroeconómicas de la ayuda exterior. Para ello construiremos un modelo macroeconómico con la variable ayuda en el sector exterior. Se trata de un sencillo modelo keynesiano de síntesis de una economía abierta, que admite tanto un tratamiento IS-LM como de oferta-demanda. Tiene cuatro elementos principales:

- Mercado de trabajo:
- Función de producción:

$$Y = Y(K, N) \quad (36) \quad \text{sujeta a } Y'_N > 0, Y''_{NN} < 0, Y''_{NK} > 0$$

donde Y es el nivel de producción y K y N las cantidades de capital y trabajo, respectivamente.

- Demanda de trabajo:

$$N^d = N_d(W/P) \quad (37) \quad \text{sujeta a } N'_d < 0$$

donde W es el salario nominal y P el nivel de precios. En un contexto competitivo sabemos que:

$$Y'_N = W/P \quad (38)$$

- Oferta de trabajo:

$$N^s = N_s(W/P) \quad (39) \quad \text{sujeta a } N'_s > 0$$

- Condición de equilibrio:

$$N^d = N^s \quad (40)$$

- Mercado de bienes:

- Función de consumo:

$$C = C(Y_D, r, P) \quad (41) \quad \text{sujeta a } 0 < C'_Y < 1, C'_r < 0, C'_P < 0$$

donde Y_D es la renta disponible de los consumidores y r el tipo de interés nominal.

- Función de inversión:

$$I = I(r, Y) \quad (42) \quad \text{sujeta a } I'_r < 0, I'_Y > 0$$

- Condición de equilibrio:

$$Y = C + I + G \quad (43)$$

donde G es el gasto público.

- Mercado monetario:

- Demanda monetaria:

$$L^d = L_d(r, P, Y) \quad (44) \quad \text{sujeta a } L'_{dr} < 0, L'_{dP} > 0, L'_{dY} > 0$$

- Oferta monetaria:

$$L^s = L_s(r) \quad (45) \quad \text{sujeta a } L'_{sr} > 0$$

- Condición de equilibrio:

$$L^d = L^s \quad (46)$$

- Sector exterior:

- Función de exportaciones:

$$X = X(P; P^*, tc, Y^*) \quad (47) \quad \text{sujeta a } X'_P < 0, X'_{P^*} > 0, X'_{tc} > 0, X'_{Y^*} > 0$$

siendo P^* el nivel de precios en el resto del mundo, tc el tipo de cambio nominal e Y^* el nivel de producción o renta del resto del mundo.

- Función de importaciones:

$$M = M(P; P^*, tc, Y) \quad (48) \quad \text{sujeta a } M'_P > 0, M'_{P^*} < 0, M'_{tc} < 0, 0 < M'_Y < 1$$

- Movimientos autónomos de capital:

$$K = K(r, r^*) \quad (49) \quad \text{sujeta a } K'_r > 0, K'_{r^*} < 0$$

siendo K el saldo, en moneda extranjera, de los movimientos autónomos de capital y r^* el tipo de interés en el resto del mundo.

- Ayuda exterior:

$$A = A(Y) \quad (50) \quad \text{sujeta a } A'_Y < 0$$

Efectivamente, si consideramos que la ayuda se concede en función de las necesidades del país receptor, su cuantía dependerá inversamente del nivel de renta. Es decir, cuanto mayor sea el nivel de renta menor será la necesidad de ayuda externa. Sin embargo, cabe la posibilidad, más plausible por lo visto en este trabajo, de que la ayuda se conceda más en función de los intereses de los países donantes. En este caso, su cuantía tendrá una relación directa con las exportaciones de estos países, es decir, con las importaciones del país receptor. Añadiremos más adelante esta segunda posibilidad.

Por tanto, una vez introducido el sector exterior, la nueva condición de equilibrio en el mercado de bienes será:

$$Y = C + I + G + X - M + A \quad (51)$$

A continuación deduciremos las pendientes de las curvas IS, LM, demanda agregada, oferta agregada y de equilibrio en la balanza de pagos (BP), así como sus respectivos movimientos ante cambios en la variable ayuda. Para hallar la pendiente de la curva IS diferenciamos (51) con respecto a r e Y , teniendo en cuenta (41), (42), (47), (48) y (50). Además: $dG = dP = dP^* = dY^* = dtc = 0$. Por tanto:

$$dY = c'_Y dY + c'_r dr + l'_Y dY + l'_r dr - M'_Y dY + A'_Y dY \quad (52)$$

de donde se deduce que:

$$dr/dY|_{IS} = (1 - c'_Y - l'_Y + M'_Y - A'_Y)/(c'_r + l'_r) \quad (53)$$

Como el denominador de (53) tiene signo negativo, la pendiente de la curva IS tendrá también dicho signo siempre que:

$$1 + M'_Y + A'_Y > c'_Y + l'_Y \quad (54)$$

Para saber el movimiento de la IS ante cambios en A, haremos lo mismo, pero ahora $dY = 0$. Por tanto:

$$0 = c'_r dr + l'_r dr + dA \quad (55)$$

de donde:

$$dr/dA|_{IS} = -1/(c'_r + l'_r) > 0 \quad (56)$$

Es decir, que un incremento en la variable exterior ayudará a desplazar la curva IS hacia la derecha.

Con el fin de obtener la pendiente de la curva LM diferenciamos (44), (45) y (46), haciendo $dP = 0$. Por tanto:

$$L'_{dr} dr + L'_{dY} dY = L'_{sr} dr \quad (57)$$

de donde:

$$dr/dY|_{LM} = L'_{dY}/(L'_{sr} - L'_{dr}) > 0 \quad (58)$$

por lo que la pendiente de la LM será positiva en cualquier caso.

Para hallar la pendiente de la curva de demanda agregada diferenciamos de nuevo (41), (42), (47), (48), (50) y (51), por un lado, y (44), (45) y (46), por otro, pero ahora $dP \neq 0$. Del primer grupo de ecuaciones obtenemos:

$$dr = [(1 - c'_Y - l'_Y + M'_Y - A'_Y)dY + (M'_P - C'_P - X'_P)dP]/(c'_r + l'_r) \quad (59)$$

Del segundo grupo de ecuaciones derivamos:

$$L'_{dP}dP + L'_{dY}dY = (L'_{sr} - L'_{dr})dr \quad (60)$$

Sustituyendo (59) en (60) y operando:

$$\begin{aligned} dP/dY|_D &= [L'_{dY}(c'_r + l'_r) - (L'_{sr} - L'_{dr})(1 - c'_Y - l'_Y + M'_Y - A'_Y)] / [(L'_{sr} - L'_{dr}) \\ &\quad (M'_P - C'_P - X'_P) - L'_{dP}(c'_r + l'_r)] \end{aligned} \quad (61)$$

El denominador de (61) es positivo y el primer sumando del numerador es negativo. Por tanto, para que la pendiente de la curva de demanda sea negativa el segundo sumando deberá tener también signo negativo, y ello nos conduce de nuevo a la condición (54).

Veamos ahora cómo se desplaza esta curva ante modificaciones en la ayuda exterior. Con este fin operaremos de la misma forma, pero ahora $dY = 0$. De (41), (42), (47), (48), (50) y (51) obtenemos:

$$(c'_r + l'_r)dr = (M'_P - C'_P - X'_P)dP - dA \quad (62)$$

De las ecuaciones (44), (45) y (46) deducimos:

$$dr = [L'_{dP}/(L'_{sr} - L'_{dr})]dP \quad (63)$$

Sustituyendo (63) en (62) tenemos:

$$dP/dA|_D = -(L'_{sr} - L'_{dr})/[L'_{dP}(c'_r + l'_r) - (L'_{sr} - L'_{dr})(M'_P - C'_P - X'_P)] \quad (64)$$

donde tanto el numerador como el denominador son negativos, por lo que un incremento en la ayuda exterior desplazará hacia la derecha la curva de demanda agregada.

Para obtener la pendiente de la curva de oferta agregada diferenciamos primero en (28) y obtenemos:

$$dN = dY/Y'_N \quad (65)$$

Por otra parte, diferenciando en (38):

$$Y''_{NN}dN = -(W/P^2)dP \quad (66)$$

Sustituyendo (65) en (66) tenemos:

$$dP/dY|_S = -P^2 Y''_{NN} / W Y'_N > 0 \quad (67)$$

por tanto, la pendiente de la curva de oferta agregada es positiva. Pasamos a continuación a calcular la pendiente de la curva de equilibrio en la balanza de pagos (BP). Este equilibrio se cumplirá si:

$$BP = (P/tc)X - P^*M + A + K = 0 \quad (68)$$

es decir, cuando el valor en divisas de las exportaciones, más el saldo de los movimientos autónomos de capital, más la ayuda externa es igual al valor en divisas de las importaciones. Diferenciando en (68), teniendo en cuenta (47), (48), (49) y (50), y haciendo $dP = dP^* = dY^* = dtc = 0$, tenemos:

$$-P^*M'_Y dY + A'_Y dY + K'_r dr = 0 \quad (69)$$

de donde se obtiene:

$$dr/dY|_{BP} = (P^*M'_Y - A'_Y)/K'_r > 0 \quad (70)$$

es decir, la pendiente de la curva BP es positiva. Operando de la misma forma, pero haciendo $dY = 0$, deducimos:

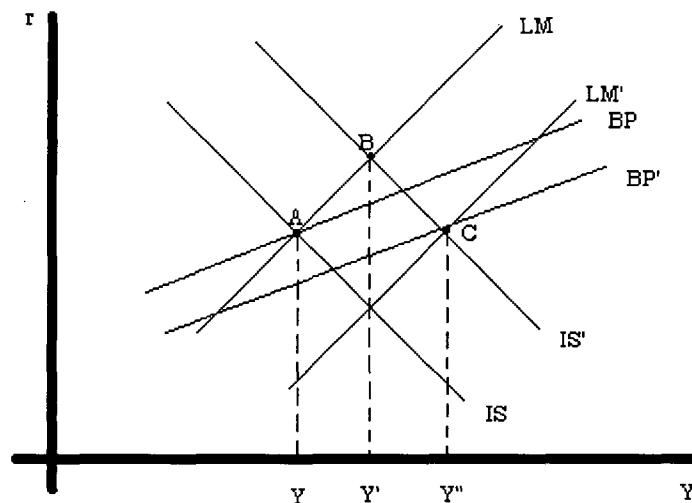
$$dr/dA|_{BP} = -1/K'_r < 0 \quad (71)$$

por tanto, un incremento en la ayuda externa desplazará la curva BP hacia la derecha.

En resumen, un aumento de la ayuda desplazará hacia la derecha las curvas IS, D y BP. Por tanto, ya estamos en condiciones de representar gráficamente un incremento de la ayuda externa y valernos de ella para indagar en las consecuencias macroeconómicas de la misma. Distinguiremos dos sistemas de tipos de cambio: fluctuante y fijo, y dos contextos teóricos: clásico y keynesiano.

Supongamos, en primer lugar, que el país que recibe la ayuda deja fluctuar libremente su tipo de cambio. En la figura 2 representamos un aumento de la ayuda. Partimos del punto A, donde existe equilibrio interno (cruce entre la IS y la LM) y equilibrio externo (ya que estamos sobre la línea BP). Hemos representado la BP más horizontal que la LM, por lo que estamos suponiendo que los movimientos de capital internacional son más elásticos al tipo de interés que la demanda de dinero interna, lo que es plausible, al menos en el corto plazo.

FIGURA 2



Como vimos anteriormente, la recepción de ayuda desplaza tanto la IS como la BP hacia la derecha, situándose la economía en el punto B (cruce entre la LM y

la IS'), caracterizado por un superávit en la balanza de pagos. El efecto sobre la balanza de capital (vía entrada de capital) ocasionado por el incremento en el tipo de interés, es superior al efecto sobre la balanza comercial (vía aumento de las importaciones) originado por el aumento en el nivel de renta (dado nuestro supuesto de una mayor elasticidad por parte de los movimientos de capital).

El superávit en la balanza de pagos hará que el tipo de cambio se aprecie, por lo que disminuirá la demanda de exportaciones y aumentará la de importaciones. Por tanto, habrá una disminución en la demanda interna, desplazándose de nuevo las curvas IS y BP hacia sus posiciones iniciales. Ahora bien, en un contexto keynesiano el incremento de precios ocasionado por el aumento inicial de la demanda hará que se expanda la oferta, por lo que el equilibrio final se alcanzará para un nivel de precios superior y con una renta situada entre Y e Y' en la figura 2.

Por tanto, bajo los supuestos keynesianos, el aumento en la ayuda externa provocará incrementos en los niveles de tipo de interés, renta y precios. Todo hace pensar en una disminución del consumo y la inversión, aunque las expresiones dI/dA y dC/dA en el modelo planteado no son claramente negativas.

Bajo los supuestos clásicos, la oferta agregada no se modificará, por lo que todo el esfuerzo para re establecer el equilibrio descansará sobre la demanda. Por tanto, la renta y el tipo de interés permanecerán constantes, produciéndose únicamente un aumento en los precios (en mayor medida que en el modelo keynesiano) y, como consecuencia de ello, una disminución en la demanda de consumo.

Esta presión a la baja que el flujo de ayuda provoca sobre el tipo de cambio (enfermedad holandesa, véase Wijnbergen, 1986), y sus consecuentes efectos contractivos sobre la demanda interna, se confirma en el modelo propuesto. Efectivamente, si diferenciamos en (68), teniendo en cuenta (47), (48), (49) y (50), y haciendo $dP = dP^* = dY^* = dr = dY = 0$, tenemos:

$$(PX'_{tc}/tc - XP/(tc)^2 - P^*M'_{tc})dtc + dA = 0 \quad (72)$$

Operando en (72) se obtiene:

$$dtc/dA|_{BP} = -1/(PX'_{tc}/tc - XP/(tc)^2 - P^*M'_{tc}) \quad (73)$$

que sólo será negativa si:

$$PX'_{tc}/tc + P^*M'_{tc} > XP/(tc)^2 \quad (74)$$

Si multiplicamos toda la desigualdad (74) por $(tc)^2/XP$ y multiplicamos y dividimos el segundo sumando de su lado derecho por $M \cdot tc$, obtenemos:

$$\varepsilon_{X,tc} + \varepsilon_{M,tc} \cdot P^*M/(XP/tc) > 1 \quad (75)$$

donde $\varepsilon_{X,tc}$ y $\varepsilon_{M,tc}$ son las elasticidades de las exportaciones e importaciones al tipo de cambio, respectivamente. La desigualdad (75) es la condición de estabilidad en el mercado de cambio de Marshall-Lerner, ponderada por la cobertura de las exportaciones por parte de las importaciones. Es decir, si (75) se cumple (73) será negativa y tendrá lugar el efecto de "enfermedad holandesa". Ahora bien, muchos de los países en vías de desarrollo se caracterizan por una baja elasticidad de las importaciones y una baja cobertura importaciones/exportaciones, por lo que el cumplimiento de (75) no es claro.

Consideremos el caso de un sistema de tipo de cambio fijo. Ahora el superávit del punto B de la figura 2, y la consiguiente apreciación del tipo de cambio, se eliminan mediante la compra de divisas por parte del banco central del país receptor de la ayuda. Esto hace que se expanda la base monetaria y, por tanto, la oferta monetaria, por lo que la curva LM se desplazará hacia la derecha y la economía se situará en el punto C.

En un modelo keynesiano, la doble expansión de la demanda interna (incremento de la ayuda y compra de divisas) hará que los precios suban (en

mayor medida que con el tipo de cambio flexible), por lo que la oferta agregada se expandirá también, alcanzándose el equilibrio en un nivel de renta situado entre Y' e Y'' de la figura 2. El efecto sobre el tipo de interés nominal es indeterminado, por lo que ahora sí son posibles incrementos en el consumo y, especialmente, en la inversión.

En un contexto clásico, de nuevo el efecto de un incremento de la ayuda es el aumento en el nivel de precios (de nuevo en mayor medida que en el modelo keynesiano, dada la rigidez de la oferta). Como ahora no hay movimientos en las exportaciones e importaciones, salvo que la inversión se modifique (respondiendo a un movimiento en el tipo de interés), el consumo deberá reducirse en la misma cuantía que el incremento de la ayuda, ya que el nivel de renta permanecerá inalterado.

En definitiva, según nuestro modelo los efectos macroeconómicos de un incremento en la ayuda dependen crucialmente de los supuestos teóricos de partida, e incluso del sistema de tipo de cambio del país receptor. En un modelo keynesiano los efectos expansivos de la ayuda se traducen tanto en un incremento de la renta como de los precios. La relación que exista entre ambos incrementos dependerá sobre todo de la elasticidad de la oferta agregada a los precios. Cuanto mayor sea esta mayor será el incremento en la renta y menor el de los precios. Si dicha elasticidad es nula nos situamos en los supuestos clásicos y sólo se producirá un incremento en los precios. Por tanto, bajo estos supuestos la ayuda tendrá una repercusión sobre el bienestar más negativa.

A la misma conclusión llega Wijnbergen (1986), aunque por razones diferentes. Este autor diseña un modelo de desequilibrio con dos sectores (bienes de consumo interno y bienes comerciales) para evaluar los efectos de la ayuda sobre el bienestar. Su principal conclusión es que en el modelo clásico la ayuda disminuye el bienestar debido a que aumenta aún más la apreciación del tipo de cambio real (agudiza la “enfermedad holandesa”). Mientras que en el modelo keynesiano el efecto es inverso, amortiguando la apreciación inicial.

Por otra parte, hasta ahora la función de ayuda de nuestro modelo (ecuación 50) sólo tiene como parámetro el nivel de renta del país receptor. Es decir, la ayuda se concede en función de las necesidades de la economía receptora. Un supuesto más realista es que también estén presentes los propios intereses de los países donantes. Es sabido que muchos países donantes utilizan la ayuda como un vehículo para fomentar sus exportaciones. Por tanto, una función de ayuda alternativa podría ser:

$$A = A(Y, M) \quad (50') \quad \text{sujeta a } A'_Y < 0, A'_M > 0$$

La introducción de (50') no modifica los efectos de la ayuda sobre las curvas IS y de demanda agregada calculadas anteriormente, pero sí sus pendientes. Por ejemplo, ahora:

$$\frac{dr}{dY}|_{IS} = (1 - c'_Y - l'_Y + M'_Y - A'_Y - A'_M M'_Y) / (c'_r + l'_r) \quad (53')$$

que implica una menor pendiente que en (53). Por tanto, la eficacia de la ayuda para incrementar el nivel de renta disminuye. Es decir, la presencia de los intereses comerciales de los donantes ha disminuido la eficacia de la ayuda, como era de esperar. Todavía podemos ir más lejos, eliminando las necesidades del país receptor. En este caso el término A'_Y desaparecería de la ecuación (53'), por lo que la pendiente de la IS sería aún menor. En conclusión, según nuestro modelo conceder la ayuda en función de las necesidades del país receptor aumenta la eficacia de la misma, mientras que los intereses de los países donantes la disminuyen.

VI. 6. Análisis de las tres principales fuentes de financiación: En este apartado evaluaremos los efectos que producen sobre el crecimiento los diferentes componentes de la financiación del gasto de una economía en desarrollo: el ahorro interno, los flujos privados externos y la ayuda internacional. De nuevo el periodo de análisis es 1990-2003, dividido en los tres subperiodos ya comentados. Las variables utilizadas para el análisis son el crecimiento del PIB, el ahorro interno, la inversión directa extranjera (IDE) y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), estas tres últimas expresadas en porcentajes del PIB.

En el cuadro 16 presentamos la matriz de correlaciones, así como los valores medios de dichas variables. Se observa que el crecimiento de las economías en vías de desarrollo se ha estabilizado por encima del 3%, una vez superada la crisis de los primeros años noventa. La tasa de ahorro tiene una tendencia ligeramente creciente, en torno al 14%, mientras que la IDE tiene un perfil muy similar al del crecimiento: su participación en el PIB en los dos últimos periodos es bastante superior a la del primer periodo. Por último, la AOD ha perdido importancia relativa de un periodo a otro, acorde con la tesis de *la fatiga de la Ayuda*. En cualquier caso, la principal vía de financiación es el ahorro interno, seguido de la AOD y de la IDE, acortándose en los últimos años las distancias entre estas dos últimas.

CUADRO 16

	Crecimiento	Ahorro	IDE	AOD	Media
Crecimiento					
1990-93	1				0.92
1994-98	1				3.74
1999-03	1				3.53
Ahorro					
1990-93	-0.089	1			13.7
1994-98	-0.007	1			14.0
1999-03	0.171	1			14.7
IDE					
1990-93	0.204	0.078	1		1.99
1994-98	0.344	0.056	1		3.65
1999-03	0.091	0.115	1		3.95
AOD					
1990-93	0.062	-0.604	0.070	1	9.61
1994-98	0.107	-0.507	-0.010	1	8.30
1999-03	0.009	-0.637	-0.039	1	6.57

En lo que respecta a las correlaciones se aprecia que, en general, son pequeñas, excepto la existente entre el crecimiento y la IDE (que prácticamente ha desaparecido en el tercer periodo) y entre el ahorro y la AOD, con una importante correlación negativa entre ambas variables, lo que puede ser un indicio del cumplimiento de la hipótesis de fungibilidad de la ayuda (Feyzioglu et al, 1998; Griffin, 1970; Pack y Pack, 1993; Banco Mundial, 1998). Por último, se observa que la AOD ha tenido una escasa pero positiva correlación con el crecimiento.

Una primera aproximación a la evaluación de los efectos sobre el crecimiento de estas tres fuentes de financiación se puede llevar a cabo mediante la estimación por Mínimo Cuadrados Ordinarios (MCO) de la ecuación:

$$dY/Y = \alpha_0 + \alpha_1 S + \alpha_2 IDE + \alpha_3 AOD \quad (76)$$

siendo Y el PIB y S la tasa de ahorro. En el cuadro 17 tenemos los coeficientes de regresión y sus correspondientes estadísticos t para los tres períodos, así como los coeficientes de determinación y el número de observaciones. Los coeficientes de la IDE fueron los únicos que resultaron significativos en los dos primeros períodos, siendo además los de mayor cuantía. En el tercer período la variable que resulta significativa es el ahorro, aunque su coeficiente es muy bajo.

Estos resultados parecen confirmar la conclusión del trabajo de Singh (1985), de que el ahorro interno tuvo un mayor efecto sobre el crecimiento que la ayuda externa, durante los años sesenta y setenta. También coinciden en parte con Durbarry et al (1998), quienes concluyeron que la inversión extranjera es la vía de financiación con mayor impacto sobre el crecimiento, seguida de la ayuda externa y del ahorro interno. También hay que resaltar que los coeficientes de la AOD presentan una significación creciente, llegando al 8% en el último período. Sin embargo, estas conclusiones hay que tomarlas con cierta precaución, ya que estas tres variables sólo explican una pequeña parte del crecimiento (los reducidos coeficientes de determinación así lo indican).

CUADRO 17

	1990-93	t	1994-98	t	1999-03	T
Ahorro	-0.067	-1.098	-0.014	0.428	0.057	2.619
IDE	0.575	2.428	0.268	4.266	0.045	0.776
AOD	-0.016	-0.242	0.050	1.405	0.058	1.784
R ²	0.05		0.13		0.06	
R ² ajustado	0.03		0.11		0.04	
Observaciones	128		139		137	

Asimismo hemos estimado (76) sustituyendo la variable AOD por cada tipo de ayuda vistos anteriormente: bilateral, multilateral, donaciones y ayuda reembolsable. Los resultados más importantes los tenemos en el cuadro 18 (en el que hemos incluido de nuevo los coeficientes de la AOD total). En el primer periodo, con un crecimiento bajo, no podemos decir nada sobre la AOD total ni sobre cualquiera de sus clases. Sin embargo, en el segundo periodo parece ser que la ayuda donada de carácter bilateral tuvo un efecto significativamente positivo sobre el crecimiento, todo lo contrario al tercer periodo, en el que es la ayuda reembolsable y multilateral la que resulta significativa.

CUADRO 18

	1990-93	t	1994-98	t	1999-03	t
AOD total	-0.016	-0.242	0.050	1.405	0.058	1.784
Multilateral	-0.024	-0.168	0.026	0.277	0.168	2.074
Bilateral	-0.033	-0.303	0.109	2.000	0.075	1.483
Donaciones	-0.033	-0.368	0.100	2.085	0.051	1.317
Reembolsable	0.017	0.091	-0.043	-0.405	0.356	2.738

Para seguir indagando la posibilidad de la fungibilidad de la ayuda, también hemos regresado sobre el ahorro la AOD total y los tipos de ayuda que ya conocemos. La existencia de la fungibilidad parece que se confirma de nuevo para los tres periodos considerados (cuadro 19), aunque para probar la existencia de la misma es necesario un análisis de mayor profundidad, comprobando, entre otras cosas, la evolución de las diferentes partidas del gasto presupuestario (véase, por ejemplo, Pack y Pack, 1993). Otra cuestión que parece indicar el cuadro 19 es que la ayuda multilateral es más fungible que la bilateral, y la reembolsable en mayor medida que la ayuda donada. De lo primero no podemos decir nada, pero lo segundo sí que resulta algo sorprendente, ya que implica una menor fungibilidad en la ayuda que tiene un menor coste para el receptor (en términos financieros, coste cero), lo que contradice la propia esencia de la fungibilidad de la ayuda: el ahorro disminuye porque resulta más *fácil* conseguir financiación desde el exterior.

CUADRO 19

	1990-93	t	1994-98	t	1999-03	t
AOD total	-0.656	-8.508	-0.566	-6.893	-0.963	-9.600
Multilateral	-1.342	-7.105	-1.514	-7.068	-2.403	-9.632
Bilateral	-1.099	-8.724	-0.836	-6.447	-1.473	-8.928
Donaciones	-0.891	-8.902	-0.764	-7.002	-1.125	-9.030
Reembolsable	-1.518	-5.364	-1.364	-4.914	-3.684	-7.965

VI. 7. Efecto de la ayuda sobre las principales macromagnitudes: Se han utilizado tres tipos de variable dependiente en el debate sobre la eficacia de la ayuda. En primer lugar, tenemos las macromagnitudes más relevantes: el crecimiento (generalmente del PIB o del PIB per cápita), el consumo (total, o bien desglosado: privado y público), la inversión (también total o desglosado), el ahorro, los ingresos y la tasa de inflación. En segundo lugar, las diversas medidas del nivel de pobreza: el número de pobres (los que viven por debajo de un determinado nivel de renta), la mortalidad infantil y la esperanza de vida. Por último, tenemos el gasto público y sus diferentes partidas, con objeto de estudiar la fungibilidad de la ayuda. En este apartado nos centraremos en el primer tipo de ellas, partiendo del crecimiento, que es la más usada.

Las variables explicativas del crecimiento encontradas en la literatura son numerosas y también se pueden agrupar en tres grandes bloques:

- Macroeconómicas: que van desde agregados concretos como la inversión (Boone, 1994; Durbarry, Gemmell, y Greenaway, 1998; Lensink y Morrissey, 1999, y Levy, 1988) y el ahorro (Mosley y Hudson, 1999; Mosley, Hudson y Horrel, 1987 y 1992, y Singh, 1985), a la construcción de índices que tratan de captar la influencia en el crecimiento de la estabilidad macroeconómica. El más citado en la literatura se debe a Burnside y Dollar (1998 y 2000), que incluye el presupuesto público, la inflación y el grado de apertura de la economía. El mismo tipo de índice también se utiliza en Dalgaard y Hansen (2001) y Hansen y Tarp (2000 y 2001), aunque con resultados diferentes.

- Políticas o sociales: como la calidad institucional (Burnside y Dollar, 2000), que intenta recoger la seguridad de los derechos de propiedad y la eficiencia en la burocracia gubernamental; la intervención estatal (Singh, 1985), o los diferentes ratios de escolarización (Lensink y Morrissey, 1999; Lensink y White, 2001, y Sachs y Warner, 1995), utilizados como aproximaciones a la productividad del trabajo.
- Regionales: se trata de variables dummy. La mayoría de ellas se refieren a todo o parte de los tres continentes con mayor subdesarrollo: África, Asia y Latinoamérica. Un ejemplo lo tenemos en Sala-i-Martín (1997), quien encontró que la pertenencia a Latinoamérica o al África Subsahariana perjudica al crecimiento.

En principio nos centraremos en los dos primeros bloques. Ampliaremos la ecuación (76) con las siguientes variables:

- El crecimiento del valor de las exportaciones (EXP): con la que se intenta captar la influencia de la demanda externa en el crecimiento. Algunos autores (Mosley et al, 1987 y 1992) la utilizaron con resultados satisfactorios. Los datos son ratios de crecimiento anual. Signo esperado: positivo.
- El ratio de alfabetización (ALF): también fue usada por Mosley et al (1987 y 1992), aunque los resultados fueron menos buenos. Es una aproximación a la productividad del trabajo y con ella se trata de recoger el efecto del factor trabajo sobre el crecimiento. Otros autores, como Lensink y Morrissey (1999) y Lensink y White (2001), emplearon el ratio de escolarización secundaria, o el ratio de escolarización primaria (Sachs y Warner, 1995). Los datos son porcentajes de personas alfabetizadas. Signo esperado: positivo.
- El crecimiento de la población (POB): Singh (1985) la utilizó con cierto éxito. Los datos son ratios de crecimiento anual. Signo esperado: positivo.
- El PIB per cápita inicial (PIB): trata de recoger el proceso de convergencia, según el cual, los países más atrasados, con menor renta

per cápita, deberían crecer en mayor medida. Boone (1994), Burnside y Dollar (2004), Lensink y Morrissey (1999), Lensink y White (2001), (Sachs y Warner, 1995) y Singh (1985) también usaron variables similares. Los datos corresponden a los años iniciales de los tres períodos estudiados: 1990, 1994 y 1999. Signo esperado: negativo.

- La deuda externa (DEX): con ella queremos captar el obstáculo que puede significar en una economía subdesarrollada su excesivo endeudamiento. Es una variable con poca presencia en la literatura. Tan sólo Boone (1994) empleó una variable ficticia que tomaba el valor uno si el país había renegociado su deuda en el marco del Club de París. Los datos son porcentajes de deuda con respecto al PIB. Signo esperado: negativo.

Todos los datos proceden del Banco Mundial, excepto los de alfabetización, obtenidos de la OCDE. Por tanto, la nueva ecuación a estimar queda de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} dY/Y = & \alpha_0 + \alpha_1 S + \alpha_2 IDE + \alpha_3 AOD + \alpha_4 EXP + \\ & \alpha_5 ALF + \alpha_6 POB + \alpha_7 PIB + \alpha_8 DEX \end{aligned} \quad (77)$$

El análisis comprende los tres períodos ya considerados (años 1990-93, 1994-1998 y 1999-2003) y 96 países. Los primeros resultados los tenemos en el cuadro 20. En este se incluyen dos estimaciones principales: para toda la muestra (columnas segunda y tercera) y excluyendo los países europeos (columnas cuarta y quinta). Los signos son los esperados, excepto en la estimación para el panel completo, en la que la variable ALF resulta negativa, aunque no significativa. De cualquier forma, su coeficiente es reducido, al igual que en los trabajos de Mosley et al (1987 y 1992), no obstante en Mosley et al (1987) resultó significativamente positivo para el periodo 1960-70.

Otra diferencia entre ambas estimaciones es la significación de la variable IDE, que resulta significativa para toda la muestra, pero no significativa cuando se excluyen los países europeos, cuestionando así la relevancia de la inversión

extranjera para el crecimiento en los países en desarrollo. Las otras variables que también nos salen significativas para el crecimiento son el ahorro interno, el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento demográfico. Los coeficientes de la AOD son reducidos y no significativos, aunque positivos y con un incremento considerable de la significación cuando no se consideran los países europeos.

Por otra parte, también hemos estimado (76) añadiendo, por separado, las variables dummy regionales Europa, América, Asia y África. Únicamente en los casos de Europa y Asia el poder explicativo del modelo aumenta, resultando perjudicial para el crecimiento la pertenencia a Europa. Sin duda, un reflejo de las consecuencias del desmantelamiento del antiguo bloque soviético.

CUADRO 20

	Toda la muestra	t	Sin países europeos	t
S	0.0614	2.866	0.0663	3.478
IDE	0.1973	2.469	0.0877	1.246
AOD	0.0193	0.501	0.0529	1.600
EXP	0.1927	8.953	0.2225	9.726
ALF	-0.0036	-0.270	0.0100	0.871
POB	0.7264	3.368	0.4632	1.949
PIB	-0.00008	-0.466	-0.0002	-1.166
DEX	-0.0024	-0.677	-0.0045	-1.462
EUROPA	-1.8493	-2.376		
AMÉRICA	0.3119	0.544		
ASIA	0.9359	1.672		
ÁFRICA	-0.2985	-0.523		
R ²	0.34		0.38	
\bar{R}^2	0.32		0.36	
N	260		223	

En el cuadro 21 tenemos los resultados de estimar (77) para cada uno de los cuatro continentes mencionados. El modelo funciona mejor para Asia y Europa. De nuevo resalta la importancia del crecimiento de las exportaciones, excepto para Europa, debido probablemente a que su crecimiento económico tiene un carácter más endógeno, con una mayor influencia de factores internos.

Las dos principales novedades del cuadro 21 son, por un lado, el coeficiente significativamente positivo del ratio de alfabetización para América y, por otro lado, el coeficiente significativamente negativo de la AOD para Europa. La posible causa de esto último es la peor asignación de la ayuda en el continente europeo, donde tienen un mayor peso los criterios de índole política, geoestratégico o de estricto interés económico de los países donantes. Los coeficientes de la AOD para los otros tres continentes son positivos, aunque no significativos.

CUADRO 21

	Africa	T	Asia	t	América	t	Europa	t
S	0.0434	1.654	0.0919	1.820	0.0387	0.686	-0.2264	-1.584
IDE	0.1437	1.777	-0.3996	-1.611	0.1210	0.829	0.9871	1.960
AOD	0.0521	1.354	0.2324	1.708	0.1180	1.045	-0.9515	-3.228
EXP	0.1235	3.813	0.3384	6.015	0.2219	3.806	0.1177	1.843
ALF	0.0014	0.092	-0.0001	-0.004	0.1003	2.556	-0.1965	-0.969
POB	0.1360	0.317	0.0203	0.043	0.7545	1.131	0.6378	0.554
PIB	-0.0001	-0.455	0.0006	0.775	-0.0005	-1.932	-0.0003	-0.137
DEX	-0.0062	-1.107	-0.0010	-0.084	-0.0070	-1.330	-0.0122	-0.368
R ²	0.20		060		0.36		0.51	
R ²	0.13		0.53		0.26		0.37	
N	104		57		62		37	

En el cuadro 22 presentamos los resultados de estimar (77) para cada uno de los períodos por separado, sin considerar los países europeos. Nuevamente la variable EXP es la que sale significativamente positiva en los tres períodos. Destaca el tercer periodo, con cinco variables significativas. Entre ellas están el PIB per cápita inicial con signo negativo, indicando que sí se produjo la convergencia, aunque su magnitud es muy reducida, y la deuda externa

negativa, reflejando las dificultades que suponen para el crecimiento económico el excesivo endeudamiento externo de la economía. También resulta significativamente positivo el coeficiente de la AOD, lo que puede ser un indicio de una mejora en la eficacia de la ayuda durante el cambio de siglo.

CUADRO 22

	90-93	t	94-98	t	99-03	t
S	0.1009	2.500	0.0325	1.068	0.0728	2.935
IDE	0.0747	0.328	0.0656	0.643	0.1128	1.252
AOD	0.0775	1.294	0.0323	0.660	0.1584	2.642
EXP	0.3511	7.371	0.1772	5.100	0.1155	3.397
ALF	0.0217	0.999	-0.0308	-1.759	0.0122	0.702
POB	0.7821	1.798	0.0134	0.038	0.0368	0.086
PIB	0.0007	1.360	0.0002	0.616	-0.0006	-3.181
DEX	-0.0032	-0.680	-0.0041	-0.882	-0.0180	-2.155
R ²	0.59		0.36		0.42	
\bar{R}^2	0.54		0.29		0.35	
N	70		78		75	

A continuación pasaremos a considerar como variable dependiente la tasa de ahorro interna. En esta ocasión la exclusión de los países europeos no mejora el modelo, por lo que hemos decidido limitarnos a la muestra completa (véase el cuadro 23). El poder explicativo del modelo aumenta sustancialmente: el coeficiente de determinación ajustado pasa de 0.32 (cuadro 20) a 0.46. Excepto la tasa de alfabetización y el crecimiento de la población, las restantes variables son significativas para el ahorro. Ejercen una influencia positiva sobre el crecimiento el PIB per cápita inicial y la deuda externa, siendo la magnitud de la misma muy reducida en los dos últimos casos. Y ejercen una influencia negativa la inversión extranjera, el crecimiento de las exportaciones y la ayuda externa. La hipótesis de la fungibilidad surge de nuevo.

Por otra parte, la introducción de cada una de las variables dummy regionales por separado nos conduce a la conclusión de que es positivo para el ahorro la

pertenencia al continente asiático, siendo los países americanos los menos ahorradores.

CUADRO 23

	Coeficientes	t		Coeficientes	t
dY/Y	0.5163	2.866	EUROPA	-1.3479	-0.585
IDE	-0.7002	-3.039	AMÉRICA	-5.7717	-3.649
AOD	-0.9508	-10.086	ASIA	4.6116	2.903
EXP	-0.1517	-2.135	ÁFRICA	1.8494	1.121
ALF	0.0243	0.628	R ²	0.48	
POB	0.0437	0.068	\bar{R}^2	0.46	
PIB	0.0013	2.601	N	260	
DEX	0.0286	2.794			

También hemos estimado el nuevo modelo para cada una de las regiones por separado. Los resultados los tenemos en el cuadro 24. Ahora no resultan significativas ni el crecimiento ni las exportaciones, pero la tasa de alfabetización sí parece influir positivamente sobre el ahorro en el continente

CUADRO 24

	Africa	t	Asia	t	América	t	Europa	t
dY/Y	0.6449	1.654	0.7025	1.820	0.2274	0.686	-0.3632	-1.584
IDE	-1.0211	-3.415	-0.8919	-1.288	0.7450	2.184	-1.0595	-1.629
AOD	-0.9171	-7.870	-1.4237	-4.334	-0.9938	-4.136	-1.5626	-4.844
EXP	-0.0292	-0.218	0.1411	0.688	-0.1059	-0.667	-0.0265	-0.310
ALF	-0.0118	-0.210	0.1906	2.047	0.1167	1.173	0.4231	1.701
POB	2.5782	1.576	0.7066	0.547	-0.6453	-0.395	1.5532	1.081
PIB	0.0049	4.480	0.0039	1.965	0.0001	0.191	0.0021	2.004
DEX	0.0881	4.467	-0.0517	-1.580	0.0266	2.155	-0.0390	-0.937
R ²	0.58		0.55		0.63		0.84	
\bar{R}^2	0.55		0.48		0.58		0.79	
N	104		57		62		37	

asiático. Aunque el resultado que más queremos destacar del cuadro 24 es el desplazamiento significativo del ahorro por parte de la ayuda. Dicho

desplazamiento se confirma en los cuatro continentes, siendo además de una cuantía considerable. Véase, por ejemplo, que en Europa y Asia los coeficientes son superiores (en términos absolutos) a uno.

Por último, estimamos el nuevo modelo para cada uno de los tres períodos considerados (cuadro 25). Los signos de las variables significativas se repiten. Nuevamente, el resultado más llamativo es la influencia negativa de la AOD sobre el ahorro. Este efecto es además creciente, a juzgar por los coeficientes de la variable AOD. Resulta curioso que precisamente en el periodo en el que la AOD influye positivamente sobre el crecimiento (véase el cuadro 22), el efecto fungibilidad sea el de mayor magnitud. Es probable que la influencia de la ayuda sobre el crecimiento se lleve a cabo vía inversión sin pasar por el ahorro. Una cuestión que analizamos a continuación.

CUADRO 25

	90-93	T	94-98	t	99-03	t
dY/Y	0.6726	2.498	0.1632	0.488	1.5724	3.167
IDE	-0.3999	-0.610	-1.1280	-3.261	-0.4635	-1.202
AOD	-0.7941	-5.440	-0.9201	-6.153	-1.3503	-5.914
EXP	-0.3243	-3.174	0.1761	1.311	-0.1347	-0.861
ALF	0.0251	0.400	0.0769	1.164	-0.0325	-0.433
POB	-0.7088	-0.574	1.1536	1.211	0.0741	0.055
PIB	0.0017	1.228	0.0014	1.637	0.0018	2.216
DEX	0.0064	0.475	0.0427	2.573	0.0967	2.786
R ²	0.63		0.68		0.44	
\bar{R}^2	0.58		0.48		0.39	
N	79		91		90	

Para indagar en la influencia de la AOD sobre la inversión, introduciremos como variable dependiente la tasa de formación bruta de capital (FBC) con respecto al PIB. Los datos proceden del Banco Mundial. En el cuadro 26 observamos que, si bien los coeficientes de determinación no son muy elevados, algunas variables resultan significativas. Son positivas para la

inversión, el crecimiento del PIB, el ahorro, la inversión extranjera, la productividad del trabajo e, incluso, la AOD. Los cuatro primeros efectos son teóricamente aceptables. El efecto de la AOD sobre la inversión no es unánime en la literatura. Boone (1994) obtiene un coeficiente significativamente negativo cuando estima por MCO, pero la significación desaparece cuando utiliza Variables Instrumentales (VI). Para Collier y Dollar (2001) la influencia es positiva, pero no significativa. Boone (1996) obtiene un impacto positivo y significativo, aunque esta vez estimando con VI. Por último, Hansen y Tarp (2001) consiguen un coeficiente significativamente positivo, pero estimando con efectos fijos por país (EF) y por el Método Generalizado de Momentos (MGM).

Llevaremos a cabo algunos de estos métodos de estimación más adelante. En la estimación por MCO, presentada en el cuadro 26 se confirma la existencia de un efecto positivo de la ayuda sobre la inversión. Pero la muestra sin los países europeos deja algunas dudas sobre la significación de dicho efecto. Por otra parte, queremos resaltar la importancia de la inversión extranjera. Esta fomenta el crecimiento a través de una triple vía (Hansen y Tarp, 2001): como indicador del buen funcionamiento político e institucional, contribuyendo en la acumulación de capital e incrementando la productividad total de la economía (esto último mediante la transferencia de tecnología).

Además, se confirma el efecto convergencia, aunque a juzgar por los coeficientes de la variable PIB, la magnitud del mismo es muy reducida. En las regresiones con las variables regionales, al igual que sucedió con el ahorro, la pertenencia a América resulta negativa para la inversión, mientras que la pertenencia a Asia resulta positiva.

De las regresiones por continente (cuadro 27) queremos destacar dos cuestiones. Por un lado, la confirmación que tiene la inversión extranjera para la inversión nacional, significativa al 5% en tres de los cuatro territorios. En segundo lugar, los coeficientes de la AOD, que son todos positivos, pero no significativos.

CUADRO 26

	Toda la muestra	t	Sin países europeos	t
dY/Y	0.2162	1.828	0.5015	3.228
S	0.1933	4.741	0.1425	3.201
IDE	0.9647	6.367	0.9835	6.127
AOD	0.1598	2.213	0.1018	1.345
EXP	-0.1106	-2.388	-0.1110	-1.777
ALF	0.0714	2.853	0.0609	2.323
POB	-0.0369	-0.089	-0.2647	-0.486
PIB	-0.0008	-2.277	-0.0007	-1.867
DEX	-0.0075	-1.114	-0.0027	-0.383
EUROPA	1.5716	1.056		
AMÉRICA	-2.8359	-2.672		
ASIA	2.7318	2.610		
ÁFRICA	-0.7868	-0.735		
R ²	0.28		0.30	
\bar{R}^2	0.26		0.27	
N	260		223	

CUADRO 27

	Africa	t	Asia	t	América	t	Europa	t
dY/Y	0.9299	3.505	0.0854	0.370	0.7461	3.381	-0.1792	-1.358
S	-0.0287	-0.417	0.3658	4.380	0.2669	2.931	0.2890	2.774
IDE	1.0842	5.103	0.7940	1.949	0.4857	2.057	1.0488	2.796
AOD	0.0277	0.276	0.1919	0.856	0.1137	0.621	0.4003	1.660
EXP	-0.0648	-0.721	-0.1540	-1.292	-0.2565	-2.427	-0.1402	-2.970
ALF	0.0355	0.937	0.0518	0.923	-0.0893	-1.336	-0.0443	-0.308
POB	-2.2877	-2.059	1.3272	1.769	1.4309	1.319	1.1429	1.414
PIB	0.0015	1.843	-0.0009	-0.741	-0.6E-4	-0.147	0.0004	0.588
DEX	-0.0032	-0.219	-0.0133	-0.683	0.0083	0.976	-0.0891	-3.824
R ²	0.48		0.48		0.50		0.75	
\bar{R}^2	0.43		0.38		0.42		0.67	
N	104		57		62		37	

En las regresiones por periodo (cuadro 28), destaca el mal funcionamiento del modelo para los primeros años tras la caída del Muro. Es la única estimación con la IDE no significativa. Además, el ahorro interno tampoco fomenta la inversión. Por otra parte, de nuevo los coeficientes de la AOD resultan todos positivos, pero no significativos.

CUADRO 28

	90-93	t	94-98	t	99-03	t
dY/Y	0.5379	2.423	0.1027	0.514	0.7333	2.779
S	0.0737	0.780	0.2524	3.828	0.1636	2.937
IDE	0.1311	0.252	1.4120	6.432	1.0757	5.518
AOD	0.1411	1.025	0.0320	0.296	0.2026	1.480
EXP	-0.1576	-1.825	-0.1519	-1.873	-0.0660	-0.837
ALF	0.1688	3.395	0.0451	1.135	-0.0276	-0.733
POB	-0.8447	-0.863	0.0862	0.150	-0.0692	-0.102
PIB	-0.0016	-1.504	-0.0008	-1.548	0.0002	0.527
DEX	-0.0146	-1.361	-0.0060	0.582	-0.0152	-0.833
R ²	0.32		0.47		0.44	
\bar{R}^2	0.23		0.41		0.38	
N	79		91		90	

A continuación consideraremos como variable dependiente el consumo, tanto público como privado. La literatura no se ha preocupado demasiado del efecto de la ayuda sobre el consumo. Boone (1994 y 1996) obtuvo coeficientes positivos y significativos cuando usó como variable dependiente el consumo total. Pero cuando desglosó el mismo en consumo privado y público, sólo los coeficientes de este último permanecían significativos. Para Boone, la mayor parte de la ayuda se dirige al consumo público, incrementa el tamaño del gobierno, pero sin tener impacto significativo sobre los indicadores de pobreza. Analizaremos esto más adelante. Burnside y Dollar (2000) sólo estudiaron el efecto sobre el consumo público, estando la variable explicativa ayuda

desglosada en dos: bilateral y multilateral. Los dos coeficientes resultaron positivos, pero únicamente el de la bilateral tuvo significación estadística.

CUADRO 29

	Consumo privado	t	Consumo público	t
dY/Y	0.1079	0919	-0.1093	-0.929
S	-0.9912	-29.484	-0.0068	-0.202
IDE	-0.3639	-3.002	0.3576	2.944
AOD	-0.1200	-2.098	0.1186	2.071
EXP	0.1266	2.686	-0.1100	-2.329
ALF	-0.0285	-1.441	0.0273	1.375
POB	-1.0476	-2.546	1.0190	2.471
PIB	-0.0004	-1.555	0.0004	1.601
DEX	-0.0005	-0.101	0.0011	0.202
EUROPA	-4.6432	-4.014	4.5539	3.924
AMÉRICA	5.7031	7.295	-5.8063	-7.438
ASIA	0.8850	1.045	-0.9728	-1.147
ÁFRICA	-4.1581	-5.096	4.3960	5.409
R ²	0.88		0.14	
\bar{R}^2	0.88		0.10	
N	223		223	

Nuestros resultados, presentados en el cuadro 29, coinciden en lo básico con los de Boone y Dollar: la ayuda tiene un efecto positivo sobre el consumo público. Sin embargo, nuestro coeficiente sobre el consumo privado también nos sale significativo, pero negativo. Es decir, la ayuda fomenta el consumo público, pero desalienta el consumo privado. Otros aspectos relevantes del cuadro 23 son, por un lado, la fuerte relación negativa entre ahorro y consumo privado, defendida por la teoría; y, por otro lado, el comportamiento tan opuesto de ambos tipos de consumo, reflejado en el signo de las variables que resultan significativas: IDE, AOD, POB y EXP, las tres primeras negativas para el consumo privado y positivas para el público, y la última a la inversa. Este

comportamiento opuesto se refleja también en los signos de las variables ficticias regionales, así como en las regresiones por regiones y por períodos.

También hemos utilizado como variable dependiente la tasa de inflación (INF). Usamos tanto el deflactor del PIB como el ratio de crecimiento de los precios al consumo. En ambos casos los datos proceden del Banco Mundial. Los resultados son muy similares, como cabría esperar, dada la alta correlación entre las dos variables: 0.86. Los coeficientes de la AOD nunca son significativos. Al igual que Boone (1996a), quien obtuvo coeficientes de ambos signos, pero en ningún caso significativos.

A modo de resumen de este apartado sobre los efectos macroeconómicos de la ayuda, presentamos el cuadro 30. En él tenemos los coeficientes, y sus correspondientes estadísticos t, de la variable AOD como variable explicativa, sobre cada una de las variables explicadas utilizadas. En todas las regresiones usamos la muestra completa (Incluidos los países europeos) y la variable INF es el deflactor del PIB. Según estas cifras, durante los años 1990-2003 la ayuda no fomenta el crecimiento, ni tiene efecto significativo alguno sobre los precios. Pero sí desplaza el ahorro (el resultado más evidente de todos) y el consumo privado (significativo al 6%), por un lado, y alienta la inversión y el consumo público (significativo al 8%), por otro.

Los signos opuestos del ahorro y la inversión son paradójicos. Pueden parecer contradictorios. Pero no es el caso, si seguimos el razonamiento de Hansen y Tarp (2000), basado en el supuesto de que la ayuda no tiene impacto alguno sobre los restantes recursos externos. En efecto, como ya demostramos en capítulo II, de la conocida identidad ahorro-inversión en una economía abierta se deriva:

$$\partial i_t / \partial a_t = \partial s_t / \partial a_t + 1 \quad (78)$$

en donde i_t es la demanda de inversión en el gasto total, s_t la tasa de ahorro y a_t la proporción de ayuda externa con respecto a la producción total. Según (70), sólo si el impacto de la ayuda sobre el ahorro fuese inferior a -1 se podría

esperar un efecto negativo de la ayuda sobre la inversión. En caso contrario, aunque la ayuda influyera negativamente sobre el ahorro, su efecto sobre la inversión debe ser positivo.

Ahora bien, el supuesto de partida, efecto nulo de la ayuda sobre los restantes flujos externos, es discutible. Como ya advertimos en el capítulo II, si el incremento en la ayuda es interpretado como señal de dificultades económicas, se debe esperar una disminución en los flujos privados externos. Por el contrario, si es interpretado como un apoyo a la estabilidad macroeconómica conseguida, se debe esperar un aumento en dichos flujos. Con los datos que tenemos, parece ser que es lo primero lo que está ocurriendo, ya que introduciendo como variable dependiente la IDE en todas las regresiones anteriores, los coeficientes para la AOD siempre son negativos, llegando a obtener un nivel de significación del 6% en una de ellas.

A pesar de ello, el cuadro 30 nos señala la existencia de un efecto positivo de la ayuda sobre la inversión. Por tanto, la paradoja se traslada hacia la significación de este coeficiente y la no significación en la ecuación de crecimiento. En otras palabras, ¿cómo es que la ayuda fomenta la inversión pero no el crecimiento?

CUADRO 30

	dY/Y	S	I	C (Público)	C (Privado)	INF
Coeficientes	0.0193	-0.9508	0.1598	0.1048	-0.1092	-2.9007
t	0.501	-10.086	2.213	1.810	-1.890	-1.109

Nuestras conclusiones coinciden parcialmente con algunos de los principales estudios presentes en la literatura. Por ejemplo, para Boone (1994) la ayuda no es un instrumento adecuado para crear crecimiento. Según él, 2/3 de la ayuda se dirige al consumo público y la otra tercera parte hacia el consumo privado, por lo que los incentivos a la inversión son bajos en los países receptores de ayuda (su correspondiente coeficiente es ligeramente negativo y no

significativo). Es decir, que la ayuda fomenta sobre todo el consumo, y no la inversión.

Otros autores no son tan categóricos, y condicionan el buen funcionamiento de la ayuda al cumplimiento de determinadas características de los países receptores. Por ejemplo, Singh (1985) afirma que la ayuda exterior per se no puede sostener un alto ratio de crecimiento, a menos que otros factores favorables al crecimiento esté presentes. En concreto, la introducción en su estudio de la variable intervención estatal reduce la significación estadística de la ayuda, lo que hace pensar en las dificultades que tendría la ayuda en entornos excesivamente intervencionistas.

En esta misma línea se sitúan el Banco Mundial (1998) y diversos autores: Burnside y Dollar (1998, 2000 y 2004), Collier y Dollar (1998) y Duerbarry et al (1998). Su principal conclusión, ya comentada en varias ocasiones en este trabajo, es que la ayuda exterior sólo es eficaz en ambientes macroeconómicos adecuados. Para los países con buenas políticas, los que reciben grandes cantidades de ayuda han crecido mucho más rápido (3.7% anual) que los que han recibido pequeñas cantidades (2.2%). Para los países con malas políticas, no se puede demostrar una relación positiva entre cantidad de ayuda recibida y ratio de crecimiento (Burnside y Dollar, 1998). Esta importancia de la política para la eficacia de la ayuda parece ser más importante en los países de bajos ingresos (Burnside y Dollar, 2000).

La opinión de otros autores ha ido evolucionando con el tiempo. Mosley et al (1987) eran escépticos sobre la eficacia de la ayuda para fomentar el crecimiento. Pero Mosley et al (1992) lograron un coeficiente de regresión parcial positivo y significativo, aunque pequeño. La introducción de una variable dummy sobre política demostró que la orientación política no tenía una influencia significativa independiente sobre la eficacia de la ayuda. Aunque reconocían que podía ejercer una influencia indirecta a través de su impacto sobre las exportaciones, los flujos financieros no concesionales y la propia ayuda. En Mosley y Hudson (1999) se analizaron dos períodos separadamente: años 1969-80 y 1981-95. El efecto de la ayuda sobre el crecimiento resultó

manifestamente no significativo para el primer período, y positivo y significativo para el segundo. En cuanto al efecto sobre la inversión, fue significativamente negativo en el primer período, y positivo pero no significativo para el segundo.

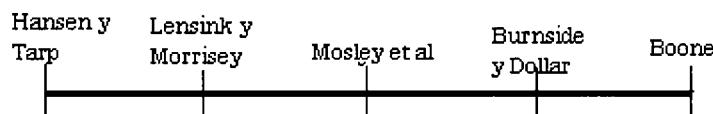
Para otros autores, los condicionantes para el buen funcionamiento de la ayuda se sitúan por el lado de los donantes. Por ejemplo, para Lensink y Morrisey (1999) el efecto de la ayuda sobre el crecimiento puede depender de la incertidumbre en los flujos de ayuda. En dicho trabajo se demostró que, una vez controlada la incertidumbre, la ayuda tiene un efecto robusto sobre el crecimiento, vía inversión. Esto sugiere que la estabilidad en la relación donante-receptor puede elevar la eficacia de la ayuda.

Otros autores son más rotundos, afirmando un efecto positivo de la ayuda sobre el crecimiento. Por ejemplo, Lensink y White (2001) obtuvieron un coeficiente positivo y significativo de la ayuda sobre el crecimiento. Para Levy (1988) la ayuda está positivamente correlacionada con la inversión y el crecimiento económico, aunque su análisis se limita a los países subsaharianos. Hansen y Tarp (2000 y 2001) son de la misma opinión. Para ellos la ayuda externa incrementa el ahorro, la inversión y el crecimiento, y esta influencia positiva no está condicionada al índice político establecido por Burnside y Dollar (2000). En la misma línea están Dalgaard y Hansen (2001), por lo que consideran que es prematuro aplicar normas políticas selectivas en la asignación en la ayuda, como las propuestas en Banco Mundial (1998).

Por tanto, podemos clasificar a los diferentes autores en función de su opinión sobre la capacidad de la ayuda para fomentar el crecimiento económico. En un extremo situamos aquellos que niegan la eficacia de la ayuda (parte derecha de la figura 3), en el otro extremo están los que la afirman (parte izquierda). Moviéndonos de derecha a izquierda, pasaríamos por lo que condicionan dicha eficacia al cumplimiento de ciertas características en los países receptores (Burnside y Dollar), los que consideran que la misma ha mejorado con el tiempo (Mosley et al) y los que la condicionan al cumplimiento de ciertas características por parte de los donantes (Lensink y Morrisey).

A continuación analizaremos algunos de estos condicionantes para la eficacia de la ayuda. En concreto, nos centraremos en los dos que nos parecen más plausibles: la calidad del entorno macroeconómico (Burnside y Dollar, 2000), y la orientación hacia los pobres del gasto público (Mosley, 2003).

FIGURA 3



Comenzamos con la inclusión de algunas variables latentes, indicativas de la calidad de la política macroeconómica que se está implementando. Como ya hemos visto a lo largo de este trabajo en varias ocasiones, la trilogía ayuda-política-crecimiento constituye uno de los pilares básicos del debate sobre la eficacia de la ayuda. A partir del trabajo del Banco Mundial (1998) sobre la evaluación de la ayuda, la importancia del entorno macroeconómico en la eficacia de la ayuda ha sido objeto de una fuerte controversia con importantes connotaciones para la asignación de la ayuda. Una parte de esta discusión se ha centrado en qué podemos entender por una política macroeconómica adecuada. El Índice Político propuesto por Burnside y Dollar (1998 y 2000), eje central del debate, consta de tres elementos: la tasa de inflación, el saldo presupuestario y el nivel de apertura de la economía.

Por tanto, el próximo paso consiste en la introducción en nuestro modelo base, ecuación 77, de estas tres variables. Como tasa de inflación (INF) utilizaremos el deflactor del PIB. El saldo presupuestario (SP) incluye las subvenciones y está expresado en porcentaje con respecto al PIB. Por último, el grado de

apertura es el convencionalmente utilizado en otros trabajos (Durberry, R., Gemmell, N. y Greenaway, D., 1998):

$$\text{Apertura} = (X+M) / |X-M|$$

donde X y M son las exportaciones e importaciones, respectivamente. En este índice se consideran tanto la intensidad como el equilibrio comercial del país. Todos los datos son obtenidos del Banco Mundial. Por tanto, la especificación del nuevo modelo a estimar es la siguiente:

$$dY/Y = \alpha_0 + \alpha_1 S + \alpha_2 IDE + \alpha_3 AOD + \alpha_4 EXP + \alpha_5 ALF + \\ \alpha_6 POB + \alpha_7 PIB + \alpha_8 DEX + \alpha_9 INF + \alpha_{10} SP + \alpha_{11} APER \quad (78)$$

Los resultados más importantes los tenemos en el cuadro 31 (columnas cuarta y quinta), en el que hemos incluido los correspondientes al modelo (77) (columnas segunda y tercera). Lo primero que queremos resaltar de la estimación por MCO es la importante reducción que se produce en el tamaño de la muestra, debido a la falta de datos en la variable SP. Se eliminan 81 observaciones, lo que supone el 31% del total inicial. En cuanto a los coeficientes del modelo (77) sólo hay dos cambios sustanciales: desaparece la significación estadística de la inversión extranjera y, en segundo lugar, también desaparece el signo perverso de la variable ALF. Ahora el nivel de alfabetización produce el efecto positivo esperado sobre el crecimiento.

Por otro lado, aunque el poder explicativo del modelo aumente, el coeficiente de determinación ajustado aumenta de 0.32 a 0.35, sólo uno de los tres componentes del Índice resulta significativo y con el signo correcto, el saldo presupuestario. La tasa de inflación, aunque tiene el signo correcto, sólo obtiene un nivel de significación del 13%. El grado de apertura ni siquiera tiene el signo esperado. En Burnside y Dollar (2000) las tres variables resultaron significativas, lo que les permitió la construcción del siguiente Índice:

$$P = 1.28 + 6.85SP - 1.40INF + 2.16APER \quad (80)$$

aprovechando los coeficientes obtenidos en la estimación. Como nuestra variable APER es no significativa, no tiene el signo aceptable teóricamente y, además, tiene un coeficiente muy reducido, decidimos eliminarla de nuestro Índice. Por tanto:

$$P = 0.2954 - 0.0014INF + 0.2118SP \quad (81)$$

CUADRO 31

	Coeficientes	t	Coeficientes	t
S	0.0614	2.866	0.0507	2.407
IDE	0.1973	2.469	0.0764	0.962
AOD	0.0193	0.501	0.0147	0.281
EXP	0.1927	8.953	0.1852	7.171
ALF	-0.0036	-0.270	0.0141	1.017
POB	0.7264	3.368	0.4151	2.074
PIB	-0.00008	-0.466	-0.0003	-1.666
DEX	-0.0024	-0.677	-0.0014	-0.350
INF			-0.0014	-1.559
SP			0.2118	3.254
APER			-0.0009	-0.822
R ²	0.34		0.39	
\bar{R}^2	0.32		0.35	
N	260		179	

Estimamos de nuevo (79), sustituyendo las variables INF y SP por nuestro Índice P, y añadiendo un término interactivo AOD*P que trata de captar los efectos marginales cruzados entre ambas variables. Burnside y Dollar (2000) hicieron lo propio con su Índice (80), resultando significativos tanto el índice como el término interactivo. Esto, unido a que el coeficiente de la AOD (que sigue sin ser significativo) se aproxima a cero cuando se añade el término interactivo, es interpretado por estos autores como que la ayuda sólo sería eficaz en un entorno macroeconómico adecuado. Sin embargo, en nuestra estimación, aunque el Índice P resulta significativo y positivo, como era de

esperar, y el coeficiente de la AOD se acerca a cero, el término AOD^*P es negativo y no significativo, por lo que no podemos decir nada sobre la influencia mutua entre ayuda y política macroeconómica.

Probamos con otros índices, aportados por el Banco Mundial, que reflejan en alguna medida el funcionamiento de la economía. Por ejemplo, con los derechos de crédito o la flexibilidad del mercado laboral, pero los resultados no fueron buenos. Sin embargo, con el ICRG sí tuvimos cierto éxito (véase el cuadro 32). El ICRG es un índice de riesgo que comprende 22 componentes, agrupados en tres categorías: político (12 componentes), económico (5) y financiero (5).

En las columnas segunda y tercera del cuadro 32 tenemos los resultados para la muestra completa, aunque hemos tenido que eliminar 52 observaciones. Destaca la alta significación de la variable riesgo (RIES), como era de esperar, dada la importancia que tiene para el crecimiento la seguridad política, económica y financiera. Si comparamos con las mismas columnas del cuadro 31, se aprecia que la inclusión de dicha variable suprime la significación al 5% del ahorro y de la inversión extranjera, mientras que convierte en significativo el proceso de convergencia (PIB). Además, el coeficiente de la AOD se aproxima a cero, pero la prueba que hicimos con el término interactivo AOD^*RIES no fue satisfactoria.

Por otra parte, dividimos la muestra entre países de alto y bajo riesgo. Los primeros con un ICRG inferior a 64.387 (siendo 0 = el más alto riesgo y 100 = el más bajo riesgo). Los resultados indican que el ahorro sólo es significativo para el crecimiento en los países con bajo riesgo, mientras que el crecimiento de la población es especialmente importante en los países con alto riesgo. Los coeficientes de la AOD siguen próximos a cero y sin ser significativos, aunque su signo es positivo en el caso de los países de bajo riesgo.

Pasamos a continuación a valorar la importancia que puede tener para el crecimiento un gasto público orientado hacia los pobres. En este sentido, los

gastos sanitario y en educación pueden jugar un papel considerable. Por tanto, un posible índice es el siguiente (Índice de Gasto Favorable a los Pobres):

CUADRO 32

	Total	t	Alto riesgo	t	Bajo riesgo	t
S	0.0301	1.269	-0.0255	-0.659	0.0728	3.064
IDE	0.1823	1.855	0.2394	1.501	0.0790	0.810
AOD	-0.0010	-0.024	-0.0400	-0.757	0.0247	0.286
EXP	0.1074	4.528	0.0705	2.318	0.2357	5.649
ALF	-0.0128	-0.954	-0.0103	-0.575	-0.0060	-0.283
POB	0.5867	2.853	0.8787	2.735	0.3424	1.599
PIB	-0.0006	-3.446	-0.0007	-2.118	-0.0005	-2.734
DEX	-0.3E-4	-0.009	0.0006	0.127	-0.144	-1.719
RIES	0.1645	5.253	0.1554	2.941	0.0854	1.227
R ²	0.32		0.28		0.54	
R ²	0.29		0.22		0.48	
N	208		125		83	

$$IGFP = (GSAN+GED-GMIL)/PIB \quad (82)$$

donde GSAN es el gasto público en sanidad, GED el gasto público en educación y GMIL el gasto militar. Un índice muy similar fue utilizado por Mosley (2003), aunque él consideró además los gastos en servicios sociales y en agricultura, todos ellos en proporción al gasto público total. Creemos que ponderarlos por el PIB da una visión más precisa del esfuerzo que hace el sector público en favor de los más pobres. Lo siguiente que vamos a hacer es modificar la ecuación 79, sustituyendo las variables de política macroeconómica por los tres componentes del gasto incluidos en el IGFP. Por tanto:

$$\begin{aligned} dY/Y &= \alpha_0 + \alpha_1 S + \alpha_2 IDE + \alpha_3 AOD + \alpha_4 EXP + \alpha_5 ALF + \\ &\alpha_6 POB + \alpha_7 PIB + \alpha_8 DEX + \alpha_9 GSAN + \alpha_{10} GED + \alpha_{11} GMIL \end{aligned} \quad (83)$$

Los resultados de estimar (83) por MCO los tenemos en el cuadro 33. En esta ocasión, por falta de datos, hemos tenido que reducir el análisis a un solo periodo comprendido entre los años 1997-2001, con 69 países. Para una mejor apreciación del efecto que produce la introducción de los tres tipos de gastos, presentamos también la estimación sin ellos (columnas 2^a y 3^a). Se observa que la inclusión de las tres variables de gasto público no afectan a los principales resultados del modelo. Las variables significativas son las mismas y sus coeficientes muy similares. En cualquier caso, destaca del cuadro 33 el coeficiente significativamente negativo de la deuda externa (idéntico resultado al del periodo 1999-2003, véase el cuadro 22), y el coeficiente significativamente positivo de la ayuda (igual que el en el periodo 1999-2003).

CUADRO 33

	Coeficientes	t	Coeficientes	T
S	0.0909	3.024	0.0906	2.901
IDE	0.1535	1.684	0.1919	1.868
AOD	0.2160	3.478	0.2170	3.128
EXP	0.0832	2.360	0.0819	2.114
ALF	-0.0146	-0.935	-0.0123	-0.753
POB	0.1873	0.845	0.1804	0.766
PIB	-0.0001	-0.609	-7.2E-4	-0.327
DEX	-0.0175	-2.396	-0.0180	-2.346
GSAN			-0.1274	-0.448
GED			-0.1265	-0.829
GMIL			-0.0481	-0.294
R ²	0.37		0.39	
\bar{R}^2	0.28		0.27	
N	69		69	

Por tanto, parece ser que las partidas de gasto público en sanidad, educación y militar no afectan al crecimiento económico. Pero, ¿pueden influir sobre los pobres? Esta cuestión se puede abordar desde dos puntos de vista. Mediante el concepto de elasticidad pobreza-crecimiento, que nos mide la sensibilidad de

la pobreza a la evolución en el crecimiento económico (White, 1999). O bien, utilizando como variable dependiente en los modelos anteriores algunas de las aproximaciones a los índices de pobreza más utilizados en la literatura: la mortalidad infantil, la esperanza de vida y el número de personas que viven con una renta baja. De ambos puntos de vista nos ocupamos en el próximo apartado.

VI. 8. Efecto de la ayuda sobre la pobreza: El hecho de que la ayuda no tenga un efecto positivo sobre el crecimiento no significa que no pueda tener algún tipo de influencia beneficiosa sobre la economía receptora. Ya dijimos en el capítulo II que uno de los objetivos de la ayuda, muy presente en los últimos años en la literatura, es el alivio de la pobreza. Es decir, la ayuda puede beneficiar a los pobres, aunque no esté favoreciendo el crecimiento. Sería un error reducir el concepto de desarrollo económico al de crecimiento, igual que no podemos medir el grado de pobreza de una determinada persona exclusivamente por su nivel de renta. Por ejemplo, el Premio Nobel Amartya Sen defiende una idea de pobreza *como privación de capacidades básicas*, y “*la privación de capacidades elementales puede traducirse en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición (especialmente en el caso de los niños), una persistente morbilidad, un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos*” (Sen, 2000).

Esta última idea se ha ido imponiendo en los últimos años y la tasa de mortalidad infantil se considera una buena aproximación al nivel de desarrollo de un determinado país, proporcionando una medida del beneficio que las personas con menores recursos están obteniendo de dicho desarrollo. En la literatura existen algunos casos de utilización de la mortalidad infantil como variable dependiente. Por ejemplo, Boone (1996) usó la variación en el logaritmo de la mortalidad infantil. La mayoría de los coeficientes de regresión de la ayuda que obtuvo tenían signo negativo, pero ninguno resultó significativo. Un resultado similar consiguieron Burnside y Dollar (1998) con el ratio anual, aunque en este trabajo predominan los coeficientes positivos.

Sin embargo, Mosley y Hudson (1999) sí lograron coeficientes de regresión de la ayuda sobre la mortalidad infantil significativos. Ellos llevaron a cabo tres tipos de estimaciones: para la muestra completa (años 1969-1995), y para dos submuestras (años 1969-1980 y 1981-1995). Los tres coeficientes tenían el signo correcto negativo, pero el correspondiente al último periodo (1981-1995) no alcanzó un nivel de significación aceptable. Mosley (2003) dividió su muestra entre aquellos países con un gasto público orientado hacia los pobres (a través de un IGFP similar al nuestro) y los que no lo tenían. En el primer caso el coeficiente resultó negativo (aunque no significativo) y en el segundo caso positivo y significativo. Sin embargo, sus resultados hay que tomarlos con cautela, debido a que sus muestras eran muy pequeñas: 12 y 9 países, respectivamente.

A continuación utilizaremos como variable dependiente la mortalidad infantil (MORTINF). Los datos son del Banco Mundial y están expresados en tanto por mil de niños nacidos. Además, hemos dejado al crecimiento dentro de la ecuación, como variable independiente, con la intención de que recoja el efecto que tiene sobre la mortalidad infantil. Por tanto, el nuevo modelo queda de la siguiente forma:

$$\text{MORTINF} = \alpha_0 + \alpha_1 dY/Y + \alpha_2 S + \alpha_3 IDE + \alpha_4 AOD + \alpha_5 EXP + \\ \alpha_6 ALF + \alpha_7 POB + \alpha_8 PIB + \alpha_9 DEX \quad (84)$$

Los resultados de la estimación por MCO los tenemos en el cuadro 34. En él hemos incluido tanto la estimación para la muestra completa (260 observaciones), como para los países no europeos (223 observaciones). Los resultados son parecidos. Son positivos para la mortalidad infantil (es decir, que la reducen): el crecimiento del PIB, el nivel de alfabetización, el PIB per cápita inicial y la deuda externa. Aumentan la mortalidad infantil y, por tanto, la pobreza: la inversión extranjera, la ayuda y el crecimiento de la población. Este último fenómeno sólo es significativo para la muestra completa, un indicio de que se produce exclusivamente en el continente europeo (véase el cuadro 35).

CUADRO 34

	Toda la muestra	t	Sin Europa	t
dY/Y	-0.7448	-2.048	-1.5522	-3.227
S	0.1536	1.225	0.1469	1.065
IDE	1.5722	3.375	1.5439	3.106
AOD	1.3870	6.249	1.4818	6.323
EXP	-0.2019	-1.418	-0.0284	-0.147
ALF	-0.9416	-12.242	-0.8858	-10.913
POB	3.3558	2.642	1.0749	0.637
PIB	-0.0060	-5.853	-0.0070	-6.158
DEX	-0.0641	-3.100	-0.0719	-3.284
EUROPA	-11.6869	-2.583		
AMÉRICA	-5.5235	-1.679		
ASIA	-1.7295	-0.531		
ÁFRICA	13.2679	4.166		
R ²	0.76		0.74	
\bar{R}^2	0.75		0.73	
N	260		223	

También hemos añadido por separado las cuatro variables ficticias regionales. Sólo dos son significativas, teniendo además el signo admisible: negativo para Europa (su media de mortalidad infantil es de 20.8) y positivo para África (89.8 de media). Aparte de la ya mencionada relación positiva entre el crecimiento de la población y la mortalidad infantil para Europa, otra pauta regional importante que se aprecia en el cuadro 35 es el coeficiente significativamente negativo de la variable AOD para Europa. Idéntico resultado lo tenemos en el cuadro 21, cuando la variable dependiente era el crecimiento del PIB. Es decir, en Europa la ayuda disminuye el crecimiento, pero reduce la mortalidad infantil. Este paradójico comportamiento de la ayuda no puede deberse a una mayor elasticidad pobreza-crecimiento, ya que, como se observa en la segunda fila del cuadro 35, este continente tiene la menor de todas.

CUADRO 35

	Africa	t	Asia	t	América	t	Europa	t
dY/Y	-1.7012	-1.930	-1.1591	-1.560	-1.1624	-1.771	-0.3723	-1.798
S	0.0250	0.109	0.4464	1.661	0.1308	0.483	0.1794	1.098
IDE	1.8702	2.649	1.8483	1.410	-0.5721	-0.814	0.5733	0.974
AOD	1.0403	3.117	1.9773	2.741	0.9510	1.745	-0.9240	-2.442
EXP	-0.2294	-0.768	-0.1396	-0.364	0.4818	1.533	0.0947	1.278
ALF	-0.7220	-5.730	-0.6877	-3.804	-0.8374	-4.213	-1.6112	-7.129
POB	4.9141	1.331	1.5603	0.646	-1.9443	-0.603	3.0685	2.418
PIB	-0.0101	-3.743	-0.0145	-3.772	-0.0033	-2.648	-0.0041	-4.159
DEX	0.0352	0.728	-0.0848	-1.355	-0.0670	-2.636	-0.0008	-0.022
R ²	0.68		0.59		0.74		0.85	
\bar{R}^2	0.65		0.51		0.69		0.80	
N	104		57		62		37	

De las regresiones por periodo (véase el cuadro 36) queremos destacar dos cuestiones: por un lado, el creciente impacto del crecimiento sobre el nivel de pobreza, reflejado en los coeficientes cada vez más negativos de la variable dY/Y; y, por otro lado, el también creciente efecto perverso de la ayuda sobre la mortalidad infantil.

CUADRO 36

	90-93	t	94-98	t	99-03	t
dY/Y	0.2899	0.548	-1.6357	-2.431	-2.3585	-2.079
S	-0.3535	-1.572	0.2625	1.182	0.4336	1.810
IDE	0.9021	0.729	1.6640	2.251	1.3719	1.637
AOD	0.7610	2.324	1.7528	4.821	1.9799	3.362
EXP	-0.5380	-2.617	-0.1747	-0.640	0.1263	0.373
ALF	-1.0813	-9.136	-0.8566	-6.399	-0.8781	-5.4224
POB	1.0570	0.454	5.8761	3.040	1.8932	0.647
PIB	-0.0058	-2.223	-0.0053	-2.948	-0.0071	-3.954
DEX	-0.0535	-2.094	-0.0898	-2.590	-0.0565	-0.721
R ²	0.83		0.79		0.72	
\bar{R}^2	0.80		0.77		0.69	
N	79		91		90	

Precisamente, este efecto perverso es lo que más nos llama la atención de estos últimos resultados (cuadros 34, 35 y 36). Con la información que disponemos, sólo Mosley (2003) llegó a una conclusión similar, aunque para países con un gasto público poco orientado hacia los pobres.

Para explorar la posibilidad de que la eficacia de la ayuda para reducir la pobreza esté condicionada a la estructura del gasto, hemos estimado de nuevo la ecuación (83), pero tomando como variable dependiente la mortalidad infantil y dejando el crecimiento como variable explicativa. Recordamos que la muestra se reduce a un periodo con 69 países. En el cuadro 37 tenemos los resultados (columnas segunda y tercera).

El único gasto que resulta significativo, además con el signo correcto, es el sanitario. Se puede afirmar que este gasto reduce la mortalidad infantil (la pobreza), a pesar de que no favorece el crecimiento (véase el cuadro 33). Los otros dos no tienen el signo adecuado y no son significativos. Por otra parte, hay que mencionar el signo positivo y significativo de la AOD. En esta ocasión ocurre lo contrario a la ayuda hacia Europa, es decir, la ayuda fomenta el crecimiento (signo positivo en el cuadro 33), a pesar de que aumenta la mortalidad infantil (signo positivo en el cuadro 37).

El siguiente paso fue calcular el IGFP (82) y dividir la muestra entre países con bajo (<5.452) y alto (>5.452) IGFP. Parece ser que la reducción de la pobreza es más sensible al crecimiento en los países con un gasto público más orientado hacia los pobres. Además, para estos países el efecto perverso de la ayuda sobre la mortalidad infantil deja de ser significativo. Son dos buenas razones para tener un alto IGFP. Sin embargo, el cuadro 37 también nos indica que únicamente para estos países la inversión extranjera sí ejerce una influencia positiva y significativa sobre la mortalidad infantil.

Pero existen otros indicadores del nivel de pobreza de un país. Por ejemplo, la esperanza de vida. Boone (1996) realizó varias regresiones, utilizando distintas técnicas de estimación, tomando como variable dependiente la variación en la esperanza de vida. Pero ninguno de los coeficientes de la ayuda obtuvo un

nivel de significación aceptable. Otra posibilidad es el porcentaje de población que vive por debajo de la línea nacional o internacional de pobreza. Mosley (2003) utilizó ambos indicadores como variables dependientes, obteniendo coeficientes significativamente negativos para la línea nacional de pobreza, y coeficientes significativamente positivos para la línea internacional.

CUADRO 37

	Toda la muestra	t	IGFP bajo	t	IGFP alto	t
dY/Y	-2.8799	-1.974	-4.2080	-1.800	-4.7536	-2.318
S	0.1694	0.460	0.5077	1.126	0.7774	1.381
IDE	1.1258	0.966	-0.1570	-0.088	3.3388	2.113
AOD	2.5704	3.109	4.7344	3.529	1.4339	1.349
EXP	0.3609	0.815	0.0679	0.157	-0.3341	-0.366
ALF	-0.7982	-4.416	-0.6397	-4.020	-1.4750	-2.480
POB	3.6930	1.417	5.2384	1.985	2.4093	0.470
PIB	-0.0021	-0.870	-0.0065	-1.536	-0.0055	-2.018
DEX	-0.0847	-0.957	-0.1319	-1.082	-0.2830	-1.889
GSAN	-6.3166	-2.013				
GED	2.2348	1.321				
GMIL	-0.6576	-0.365				
IGFP			-0.4594	-0.236	-1.1843	-0.451
R ²	0.75		0.88		0.67	
\bar{R}^2	0.70		0.83		0.50	
N	69		39		30	

A continuación introduciremos en nuestro estudio estas dos aproximaciones al nivel de pobreza. Estimaremos de nuevo la ecuación (84), pero tomando como variables dependientes la esperanza de vida (ESPVID) por un lado, y la proporción de pobres (PPOB) por otro. Para la primera de ellas tomaremos la esperanza de vida al nacer en números de años. Como variable PPOB usamos el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar diario. Los datos de ambas variables son del Banco Mundial. En el cuadro 38 tenemos los

resultados de las dos nuevas estimaciones y repetidos los correspondientes a la mortalidad infantil.

El efecto perverso de la ayuda sobre la mortalidad infantil se repite sobre la esperanza de vida y la proporción de pobres. El cuadro es bastante lógico. En general, aquellas variables que fomentan la esperanza de vida, disminuyen la mortalidad infantil y la proporción de pobres, y viceversa. Pero tiene dos excepciones: la inversión extranjera y el crecimiento del PIB, de las que no podemos decir nada sobre su efecto sobre la proporción de pobres. Nos centraremos a continuación en la relación crecimiento-proporción de pobres.

CUADRO 38

	MORTINF	t	ESPVID	t	PPOB	t
dY/Y	-0.7448	-2.048	0.3204	2.483	-0.5246	-1.290
S	0.1536	1.225	-0.0781	-1.755	0.1308	0.955
IDE	1.5722	3.375	-0.4867	-2.944	0.4751	1.017
AOD	1.3870	6.249	-0.3950	-5.014	1.5597	5.256
EXP	-0.2019	-1.418	0.0204	0.404	0.1697	0.983
ALF	-0.9416	-12.242	0.2193	8.034	-0.1594	-2.062
POB	3.3558	2.642	-0.9530	-2.114	2.7152	2.477
PIB	-0.0060	-5.853	0.0018	4.893	-0.0021	-2.226
DEX	-0.0641	-3.100	0.0174	2.371	-0.0396	-1.911
R ²	0.76		0.62		0.56	
\bar{R}^2	0.75		0.60		0.53	
N	260		260		153	

Es aparentemente contradictorio que el crecimiento llegue a los pobres, lo que se refleja en su influencia negativa sobre la mortalidad infantil y positiva sobre la esperanza de vida, pero no disminuya la proporción que los mismos representan con respecto al conjunto de la población. Sin embargo, esta paradoja se desvanece si tenemos en cuenta el concepto de elasticidad de la pobreza. Es obvio que si queremos que el crecimiento económico reduzca la pobreza, aquel debe ser superior al crecimiento de la población. La cuantía en

la que la economía debe crecer por encima de la población depende directamente del crecimiento de esta e inversamente de la sensibilidad de la pobreza al crecimiento. Por tanto, para que el crecimiento reduzca el número absoluto de pobres debe cumplirse (suponiendo que no afecte a la distribución del ingreso):

$$G - P = - (P/\varepsilon) \quad (85)$$

donde G es el crecimiento del PIB, P el crecimiento de la población y ε la sensibilidad de la pobreza respecto al crecimiento del PIB. Operando en (85) tenemos:

$$G = (1 - 1/\varepsilon)P \quad (86)$$

que es la fórmula aportada por White (1999). Por tanto, que el número de pobres no disminuya puede tener tres causas: crecimiento económico insuficiente (G), reducida elasticidad pobreza-crecimiento (ε) o excesivo crecimiento de la población (P). Veamos lo que ha ocurrido durante las dos últimas décadas.

En el cuadro 39 tenemos la evolución del número de personas (en millones) que viven con menos de un dólar diario. Los cálculos son nuestros, pero los datos proceden del Banco Mundial. Vemos que la tendencia es claramente decreciente, habiéndose reducido la pobreza en algo más de un 26.5% durante el periodo comprendido entre los años 1981-2001. El único periodo con tendencia creciente es el de 1987-1993, coincidiendo con el derrumbe del anterior sistema bipolar. Pero la propensión decreciente general se sustenta esencialmente en la evolución del Este asiático y Pacífico, con una disminución del 65.9%. Si no tenemos en cuenta esta región, la pobreza ha aumentado en un 19.1%. En concreto, existen tres regiones en las que la pobreza ha aumentado: Latinoamérica y El Caribe, Europa y Asia Central y África Subsahariana. De estas tres, la última es la más preocupante, ya que sus cifras son crecientes durante toda la serie.

CUADRO 39

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Latinoamérica y El Caribe	35.4	45.8	44.8	49.1	51.7	51.5	52.8	49.2
Oriente Medio y Norte de África	9.1	7.5	6.9	5.5	4.1	5.5	7.5	7.2
Sur de Asia	474.8	460.7	472.9	462.7	476.7	460.8	428.3	431.3
Africa Subsahariana	164.2	199.3	219.4	227.6	243.5	271.9	293.6	312.3
Este asiático y Pacífico	796.2	562.6	425.3	472.6	414.8	287	280.9	271.6
Europa y Asia Central	3	2.2	1.8	2.3	17.4	20.3	29.9	17.1
Total	1482.6	1278.1	1171.1	1219.9	1208.2	1096.9	1093.1	1088.8

En (78) se puede considerar como datos P y ϵ , y calcular los ratios de crecimiento necesario para reducir el número absoluto de pobres, que es lo que hace White (1999). Una alternativa es calcular las elasticidades, dados los crecimientos del PIB y la población. Operando en (86) se obtiene:

$$\epsilon = P / (P - G) \quad (87)$$

que sólo tiene sentido para $G > P$ (recuérdese 85), $P > 0$ y $G > 0$. Las dos últimas condiciones se deducen de las dos derivadas parciales:

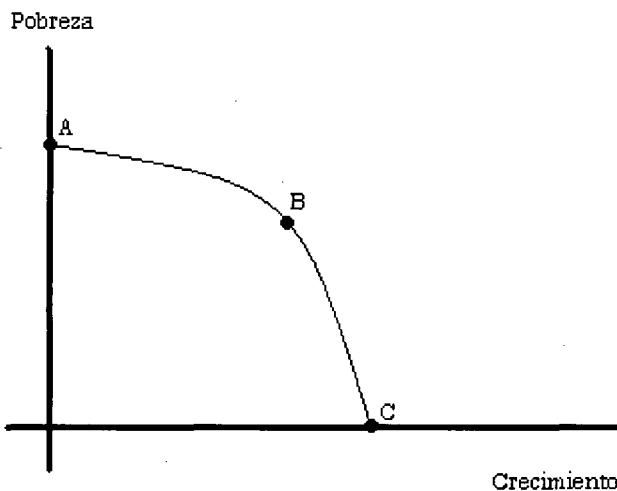
$$\partial\epsilon/\partial G = P/(P - G)^2 \quad (88)$$

que sólo es positivo para $P > 0$, garantizando que cuanto mayor sea el crecimiento del PIB mayor (menos negativa) será la elasticidad necesaria. La otra derivada parcial será:

$$\partial\epsilon/\partial P = -G/(P - G)^2 \quad (89)$$

que sólo será negativo para $G > 0$, garantizando que cuanto mayor sea el crecimiento de la población más sensible deberá ser la pobreza al crecimiento del PIB.

FIGURA 4



Por tanto, cuanto mayor sea el crecimiento de la economía y menor el de la población, menos serán las *necesidades de elasticidad* de la pobreza que tendrá la economía. Pero esas dos condiciones están implícitas con el desarrollo económico, lo que implica a su vez que dicha elasticidad aumente. Es decir, cuanto más sensible es la pobreza al crecimiento menos necesaria es dicha sensibilidad. En este caso la economía entra en una especie de círculo virtuoso (similar al cuadrante 2 del artículo de White, 1999) que le permite superar el subdesarrollo.

Una evolución ideal es la representada en la figura 4. El punto óptimo es el C, con el máximo crecimiento posible y un nivel nulo de pobreza. Supongamos que en el punto B se cumple que $\epsilon = 1$. Si partimos del punto A, una economía en desarrollo debería pasar por dos etapas: la existente entre los puntos A-B, con una elasticidad inferior a la unidad, por lo que las ganancias en pobreza son inferiores a las del crecimiento; y la existente entre los puntos B-C, con una elasticidad superior a la unidad, por lo que las ganancias en pobreza son superiores. Pero no olvidemos que este análisis se basa en tres supuestos que no siempre se cumplen en los países subdesarrollados: crecimiento económico positivo, crecimiento económico superior al de la población y elasticidad pobreza-crecimiento negativa.

Con la intención de tener una visión más empírica de todo esto, calculamos (87) para una serie de años y las comparamos con las elasticidades reales. Comprobamos que de los 25 casos aceptables (en los que se cumplían las tres condiciones mencionadas), en 22 la elasticidad estimada era superior a la necesaria (en términos absolutos) y el número de pobres había disminuido, o bien la elasticidad estimada era inferior y el número de pobres había aumentado. Es decir, que en 22 de los 25 casos la ecuación (88) funcionaba. Por tanto, decidimos calcularla para los últimos años en los que disponemos datos sobre crecimiento del PIB y de la población y construimos el cuadro 40.

A pesar de que en general *las necesidades de elasticidad* se han reducido, de nuevo las regiones de Latinoamérica y África Subsahariana se presentan como las más problemáticas, además de Oriente Medio y el Norte de África. Los últimos años de Latinoamérica se caracterizan por necesitar una elasticidad de la pobreza elevada (superior a la unidad), tener un crecimiento del PIB negativo o tener un crecimiento demográfico superior al del PIB. En cuanto al África Subsahariana, la sensibilidad necesaria de la pobreza es cada vez menor, pero sigue siendo elevada, teniendo en cuenta que la elasticidad pobreza-crecimiento en estos países es inferior a la unidad.

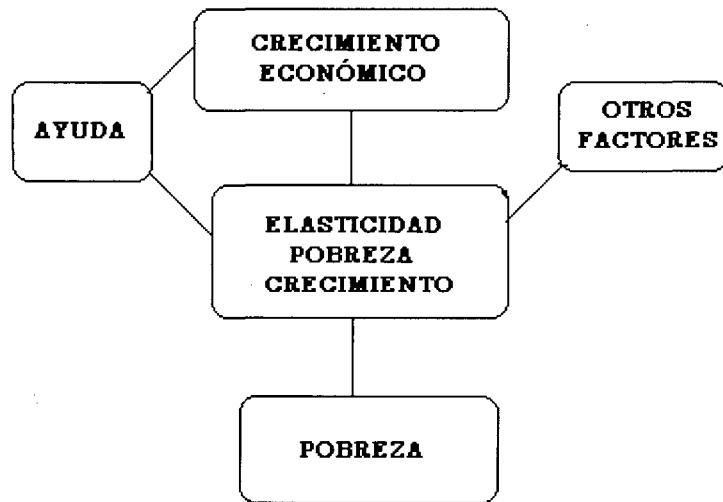
CUADRO 40

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Latinoamérica y El Caribe	-2.3	-0.9	P > G	P > G	-1.3	P > G	G < 0	P > G
Oriente Medio y Norte de África	-1.0	-1.2	-1.2	P = G	-0.8	-1.3	-1.6	
Sur de Asia	-0.4	-0.8	-0.5	-0.4	-0.8	-0.6	-0.7	-0.3
África Subsahariana	-1.2	-2.9	P > G	-24	-2.9	-2.7	-2.3	-1.6
Este asiático y Pacífico	-0.2	-0.2	P > G	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.1
Europa y Asia Central	-0.1	0.0	P = G	0.0	0.0	0.0	P < 0	0.0

Pero estas elasticidades se pueden cambiar y un posible instrumento para hacerlo es precisamente la ayuda exterior. A través de ella se puede orientar el gasto, tanto público como privado, hacia aquellas partidas de mayor incidencia sobre la pobreza. Nuestros resultados anteriores avalan la idea de que determinados tipos de gastos favorecen especialmente a los pobres. Véase, por ejemplo, los coeficientes significativamente negativos de las variables ALF y GSAN. Otros posibles candidatos son los gastos en agricultura (dada su intensidad en trabajo) y los relativos al agua (Mosley, 2003).

Por tanto, la ayuda tiene dos vías para reducir la pobreza. Una es mediante el fomento del crecimiento, que ha sido la obsesión de gran parte de la literatura hasta tiempos muy recientes. La otra es mediante el aumento de la elasticidad de la pobreza, que ha ido tomando cuerpo en los últimos años. En la figura 5 (similar a la de Mosley, 2003) se representa esta idea.

FIGURA 5



Sin embargo, por los resultados obtenidos hasta ahora, no podemos ser optimistas respecto a ninguna de las dos vías. Parece ser que la ayuda exterior ni ha fomentado el crecimiento económico ni ha tenido una influencia positiva sobre la pobreza (más bien, todo lo contrario). No obstante, el carácter multidimensional de la pobreza (Sen, 2000; White, 1999) hace que la medición del impacto sobre ella sea una tarea compleja. Esto ha hecho que se defienda

el ingreso como medida de la pobreza, argumentándose que es el principal medio para salir de la pobreza. Contra esto existen tres tipos de réplicas (White, 1999): (1) los medios no necesariamente conducen a los fines, especialmente cuando se ignoran los aspectos distributivos, y particularmente en lo que se refiere a los fines de autonomía/empoderamiento; (2) el ingreso no es el único medio; y (3) es mejor medir el bienestar con un indicador output, en lugar de un indicador input (especialmente cuando el ingreso es como mucho una aproximación imperfecta).

VI. 9. Efecto de la ayuda sobre el ingreso y gasto público: El tercer tipo de variable independiente utilizado en la literatura sobre la eficacia de la ayuda lo constituyen el gasto público total y sus diferentes partidas. En la mayoría de los casos se trata de trabajos sobre la fungibilidad de la ayuda que intentan averiguar si las cantidades recibidas son desviadas hacia otras actividades, distintas de las que inicialmente fueron concebidas. Ya comentamos con cierto detalle esta clase de análisis en el capítulo II. En este apartado nos limitaremos, partiendo del modelo base ya conocido, a introducir como variables dependientes el ingreso y el gasto público.

Hemos encontrado pocos trabajos que se preocupen por el efecto de la ayuda sobre el esfuerzo impositivo. Una excepción está en Boone (1996a), quien empleó los impuestos indirectos como variable dependiente mediante diversas técnicas de estimación. Con ninguna de ellas obtuvo resultados satisfactorios: en la mayoría de los casos los coeficientes de la ayuda fueron negativos, pero sin alcanzar un nivel de significación aceptable.

En cuanto al gasto público, queremos destacar el trabajo de Feyzioglu et al (1998). Estos autores encontraron un efecto significativamente positivo de la ayuda sobre el gasto público, utilizando un modelo para datos de panel con efectos fijos y aleatorios. En general, descubrieron que el impacto de los préstamos es superior al de la ayuda total, y el del gasto corriente superior al gasto de capital.

A continuación estimaremos por MCO la ecuación 84, aunque empleando como variables dependientes el gasto público y los ingresos impositivos. Los datos de ambas variables, tomados como porcentajes del PIB, proceden del Banco Mundial. Los resultados los tenemos en el cuadro 41. Las variables significativas son las mismas: la inversión extranjera y el PIB per cápita inicial (positivas) y el crecimiento de la población (negativa). Los dos coeficientes de la AOD son positivos, pero únicamente el correspondiente a la ecuación del gasto público tiene un nivel de significación admisible: 8%. Como vemos, en línea con los resultados obtenidos por Boone (1996a) y Feyzioglu et al (1998).

CUADRO 41

	Gasto Público	t	Ingresos Impositivos	t
dY/Y	-0.3603	-1.327	-0.0987	-0.488
S	0.0306	0.399	-0.0509	-0.893
IDE	0.6717	2.432	0.4504	2.190
AOD	0.3361	1.764	0.0856	0.603
EXP	-0.1214	-1.148	-0.0847	-1.076
ALF	0.0429	0.860	0.0480	1.292
POB	-2.1744	-2.995	-2.6505	-4.903
PIB	0.0013	2.291	0.0012	2.640
DEX	0.0201	1.548	0.0162	1.672
R ²	0.25		0.35	
R ²	0.21		0.32	
N	178		178	

VI. 10. Efectos país: Hasta ahora hemos considerado α_0 como una constante válida para cualquier país y período. Pero es plausible incorporar efectos individuales y temporales. Los primeros recogen los efectos de aquellas variables omitidas invariantes en el tiempo, como son la inestabilidad política, las dictaduras militares, las condiciones climáticas, etc. (Durbarry et al, 1998). Los segundos son los efectos de aquellas variables omitidas invariantes entre países, como son los precios en los mercados internacionales de los bienes y

servicios. Dado el período relativamente corto y homogéneo que estamos estudiando, el que sigue a la caída del Muro, nos parece que deben ser más relevantes (y así lo confirman las regresiones que hemos llevado a cabo) los efectos país, por lo que nos centraremos en ellos. Estos efectos recogerán la situación interna de cada país, que varía bastante entre los países receptores de ayuda, y que debe afectar a la eficacia de esta.

A continuación estimaremos, incorporando los mencionados efectos individuales, las principales ecuaciones ya vistas. Comenzaremos con la ecuación de crecimiento (77), que se puede reescribir de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} dY/Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_i + \alpha_1 S_{it} + \alpha_2 IDE_{it} + \alpha_3 AOD_{it} + \alpha_4 EXP_{it} + \\ \alpha_5 ALF_{it} + \alpha_6 POB_{it} + \alpha_7 PIB_{it} + \alpha_8 DEX_{it} \end{aligned} \quad (90)$$

siendo α_i los efectos país. Estos pueden considerarse constantes, por lo que estaríamos en un modelo con efectos fijos (o mínimos cuadrados de variables ficticias, MCVF); o perturbaciones, por lo que estaríamos en un modelo con efectos aleatorios. Para discernir entre los tres modelos (MCO, MCVF y efectos aleatorios) utilizaremos tres tipos de contrastes:

- MCO versus efectos país:

$$\text{Contraste F: } F(n-1, N-n-k) = (R^2_{NR} - R^2_R)(N-n-k)/(1-R^2_{NR})(n-1)$$

donde R^2_{NR} es el coeficiente de determinación del modelo no restringido, R^2_R el correspondiente al modelo restringido, N el número total de observaciones, n el número de países y k el número de regresores empleados.

Contraste del multiplicador de Lagrange de Breusch y Pagan:

$$LM = [N/2(T-1)][(e'DD'e/e'e)-1]^2$$

donde T es el número de periodos, D la matriz de variables artificiales y e'e la suma de los cuadrados de los residuos.

- Efectos fijos versus efectos aleatorios:

$$\text{Contraste de Hausman: } W = \chi^2(k) = (\beta_{EF} - \beta_{EA})' / [\text{var}(\beta_{EF}) - \text{var}(\beta_{EA})]^{-1} \cdot (\beta_{EF} - \beta_{EA})$$

donde β_{EF} y β_{EA} son los estimadores de los coeficientes de los modelos con efectos fijos y aleatorios, respectivamente.

De las seis macromagnitudes utilizadas como variables explicadas: el crecimiento, el ahorro, la inversión, el consumo público y privado y la tasa de inflación, en dos de ellas no hemos podido adoptar un modelo con efectos individuales. Efectivamente, en las ecuaciones del crecimiento y de la inflación los valores de F y LM eran muy reducidos: F=1.066 y LM=2.20 para la ecuación del crecimiento, y F=1.356 y LM=1.07 para la ecuación de la inflación.

Los resultados de las otras cuatro ecuaciones los tenemos en el cuadro 42. En la primera fila están las variables dependientes y en la primera columna las explicativas. Hemos añadido en las cuatro últimas filas los valores de los tres contrastes anteriormente mencionados y las probabilidades asociadas, así como el tipo de efectos adoptado finalmente. Una característica general de estas estimaciones es el incremento considerable en el ajuste del modelo, con respecto a la estimación por MCO. Por ejemplo, en la ecuación del ahorro el coeficiente de determinación ajustado pasa de 0.46 a 0.86. Veamos otras diferencias relevantes:

- Ecuación del ahorro (segunda y tercera columnas, compárese con el cuadro 23): resaltan la pérdida de significación de algunas variables (dY/Y, IDE, PIB y DEX) y el mantenimiento de una influencia negativa sobre el ahorro por parte del crecimiento de las exportaciones y, sobre todo, de la ayuda exterior.

- Ecuación de la inversión (columnas cuarta y quinta, compárese con el cuadro 26): pierden la significación estadística la IDE, EXP, ALF y PIB, adquieren dicha significación las variables POB y DEX y se mantiene el efecto positivo del ahorro y la ayuda sobre la inversión. Este últimos se mantiene incluso en la muestra sin países europeos ($t=2.203$), cosa que no ocurría en la estimación por MCO.
- Consumo privado (C_{Pr}): en esta ocasión no cabe la comparación directa con el cuadro 27, ya que allí excluimos los países europeos. En cualquier caso, lo importante es la significación de dos efectos teóricamente aceptables: el del crecimiento y el del ahorro. El primero positivo (que no se daba en la estimación por MCO) y el segundo negativo. Por otra parte, y es lo que más nos interesa desde el punto de vista de nuestro estudio, desaparece la significación del coeficiente de la AOD (al 6% por MCO).
- Consumo público (C_{Pub}): por la misma razón, tampoco cabe la comparación con el cuadro 27. La única variable que resulta significativa es el crecimiento, con una influencia negativa sobre el consumo público. De nuevo el coeficiente de la AOD pierde la significación que tenía en la estimación por MCO (8%).

CUADRO 42

	S	t	I	t	C_{Pr}	t	C_{Pub}	
dY/Y	-0.0696	-0.583	0.1560	1.698	0.2679	4.986	0.2804	-5.352
S			0.4163	6.766	-0.9520	-26.455	-0.0591	-1.684
IDE	0.1885	0.955	0.1588	1.044	-0.0131	-0.147	0.0231	0.266
AOD	-0.5628	-4.351	0.3061	2.908	0.0059	0.096	-0.0093	-0.155
EXP	-0.0972	-1.988	-0.0530	-1.393	-0.0198	-0.888	0.0372	1.714
ALF	0.2053	1.476	0.1488	1.383	0.0225	0.357	-0.0268	-0.437
POB	0.4570	0.512	2.5661	3.737	-0.0039	-0.010	-0.0606	-0.155
PIB	-0.0003	-0.408	0.0005	0.773	-0.0003	-0.740	0.003	0.738
DEX	-0.0067	-0.694	-0.0193	-2.607	-0.0038	-0.877	0.0034	0.816
R ²	0.92		0.84		0.98		0.90	
\bar{R}^2	0.86		0.73		0.97		0.83	
N	260		260		260		260	
F	8.580	0.00	5.563	0.00	11.838	0.00	12.593	0.00
LM	98.23	0.00	61.14	0.00	126.46	0.00	129.01	0.00
H	27.92	0.00	42.44	0.00	16.15	0.06	16.20	0.06
Efectos	Fijos		Fijos		Fijos		Fijos	

En cuanto a las variables relacionadas con el nivel de pobreza, sólo mostramos los resultados correspondientes a la mortalidad infantil y la esperanza de vida (cuadro 43). Lo intentamos también con la proporción de pobres, pero no tuvimos éxito: el test F nos daba un valor muy reducido (0.511) y la probabilidad de equivocarnos era muy elevada (0.86). Por otra parte, en lo que respecta a los ecuaciones estimadas, también se produce un aumento importante del poder explicativo de los modelos, en relación a la estimación por MCO (véase el cuadro 38): el coeficiente de determinación ajustado sube del 0.75 al 0.96 en el caso de la mortalidad infantil, y del 0.60 al 0.95 en la ecuación de la esperanza de vida. Veamos otras diferencias que también nos interesan:

- Mortalidad infantil: tres variables permanecen significativas, la tasa de alfabetización, el PIB per cápita inicial y el crecimiento de la población. Las dos primeras mantienen el signo adecuado (negativo), pero el coeficiente negativo de la variable POB nos sorprende. Pero son las variables que dejan de ser significativas lo que más queremos resaltar: el crecimiento, la IDE, la deuda externa y, sobre todo, la AOD, que abandona el efecto perverso positivo que ejercía sobre la mortalidad infantil.
- Esperanza de vida: de nuevo hay variables que dejan de ser significativas, dY/Y, IDE, ALF y DEX. En consonancia con los resultados de la mortalidad infantil, las variables toman ahora signo positivo. Pero el punto más importante es el cambio de signo de la variable AOD. Ahora la ayuda externa ejerce una influencia significativamente positiva sobre la esperanza de vida.

Por último, estimamos el modelo con efectos fijos individuales, tomando como variables dependientes el gasto y el ingreso público (cuadro 44). De nuevo hay una mejora sustancial del ajuste en ambos modelos y una reducción en el número de variables que resultan significativas. En lo que atañe a nuestra investigación, lo que más nos interesa es la pérdida de significación en la influencia positiva de la AOD sobre el gasto público. En lo que respecta a los

ingresos impositivos, la AOD sigue sin mostrar ningún tipo de efecto significativo.

CUADRO 43

	MORINF	t	ESPVID	t
dY/Y	-0.1851	-1.038	0.1006	1.739
S	0.1697	1.421	0.0192	0.496
IDE	-0.1146	-0.388	-0.1398	-1.459
AOD	0.2230	1.092	0.1678	2.531
EXP	0.1194	1.618	-0.0280	-1.167
ALF	-0.9987	-4.782	0.0655	0.966
POB	-3.1111	-2.335	1.2646	2.924
PIB	-0.0030	-2.474	0.0012	3.054
DEX	0.0010	0.695	-0.0084	-1.795
R ²	0.98		0.97	
\bar{R}^2	0.96		0.95	
N	260		260	
F	16.427	0.00	19.957	0.00
LM	131.27	0.00	131.12	0.00
H	46.34	0.00	65.87	0.00
Efectos	Fijos		Fijos	

En resumen, el efecto de la ayuda exterior sobre le crecimiento económico sigue sin confirmarse, a pesar de que se ratifica una influencia positiva sobre la inversión. También se reafirma el desplazamiento del ahorro, por parte de la ayuda (aunque el coeficiente sigue siendo superior a -1), pero no un efecto significativo sobre el consumo, tanto público como privado. En relación a la pobreza, la utilización de un modelo con efectos fijos ha provocado un viraje importante en la valoración de la ayuda. Ha desaparecido el efecto perverso sobre la mortalidad infantil y, además, se produce un efecto significativamente positivo sobre la esperanza de vida. Por último, el fomento del gasto público también ha desaparecido. Un resultado contrario al de Feyzioglu et al (1998),

quienes utilizaron el mismo tipo de modelo, aunque para un periodo de tiempo anterior: años 1971-1990.

CUADRO 44

	Gasto Público	t	Ingresos Impositivos	t
dY/Y	-0.4622	-2.394	-0.1574	-1.104
S	0.0843	0.691	0.1150	1.276
IDE	0.3075	1.318	0.2268	1.315
AOD	0.3682	1.167	0.2993	1.285
EXP	-0.0034	-0.042	-0.0002	-0.003
ALF	0.5860	2.771	0.3289	2.105
POB	-0.5704	-0.462	-0.8708	-0.955
PIB	-0.0008	-0.930	-0.0011	-1.721
DEX	0.0161	1.245	0.0049	0.513
R ²	0.90		0.91	
R̄ ²	0.80		0.83	
N	178		178	
F	7.824	0.00	7.967	0.00
LM	69.34	0.00	59.13	0.00
H	14.44	0.11	17.25	0.04
Efectos	Fijos		Fijos	

VI. 11. Modelos multiecuacionales: Uno de los principales problemas de los modelos uniecuacionales es la posible presencia de simultaneidad entre las variables ayuda y crecimiento. Ya comentamos este problema en el capítulo II. La ayuda puede ralentizar el crecimiento, y por tanto aquella es la causa y este su efecto. Pero también la ayuda puede ser la respuesta a una situación de escaso crecimiento, por lo que la variable exógena es ahora el crecimiento. Esto provocaría que la estimación por MCO fuese sesgada.

Una posible solución es el uso de modelos multiecuacionales. Véase, por ejemplo, Mosley et al (1987) y Mosley y Hudson (1999). En el primero de estos

trabajos se completaba la ecuación del crecimiento con dos más: la ayuda y la mortalidad infantil. En el segundo trabajo se añadían dos ecuaciones más: el ahorro y las exportaciones. Por nuestra parte, proponemos el siguiente modelo de tres ecuaciones:

$$dY/Y = \alpha_{10} + \alpha_{11}S + \alpha_{12}IDE + \alpha_{13}AOD + \alpha_{14}EXP + \alpha_{15}POB \quad (91)$$

$$S = \alpha_{20} + \alpha_{21}AOD + \alpha_{22}IDE + \alpha_{23}TPOB + \alpha_{24}EXP + \alpha_{25}dY/Y \quad (92)$$

$$AOD = \alpha_{30} + \alpha_{31}dY/Y + \alpha_{32}TPOB + \alpha_{33}IMP + \alpha_{34}MORIN \quad (93)$$

Intentamos añadir dos ecuaciones más, para la inversión privada y la mortalidad infantil, pero los resultados no fueron buenos. La ecuación de crecimiento (91) es la utilizada anteriormente, sin las variables con menor nivel de significación. La ecuación del ahorro (92) es muy parecida a la de Singh (1985), en la que hemos añadido la variable crecimiento. La ecuación de la ayuda (93) trata de captar los dos grupos de motivaciones que ya hemos considerado: las necesidades del país receptor (crecimiento, mortalidad infantil y, en parte, el tamaño de la población, TPOB) y los intereses de los países donantes (las importaciones, IMP, y en parte, también el tamaño de la población). Las fuentes y las unidades de medidas de casi todas estas variables ya las conocemos, excepto dos, el tamaño de la población y las importaciones. Ambas son tomadas de la base de datos del Banco Mundial, la primera está expresada en miles de personas y la segunda en porcentajes con respecto al PIB.

Estimaremos el sistema (91)-(92)-(93) por MCO (a pesar de su inconsistencia), mínimos cuadrados bietápicos (MCB) y mínimos cuadrados en tres etapas (MC3E). El empleo de MCB queda justificado por la superidentificabilidad de las tres ecuaciones. Efectivamente, en las tres se cumple:

$$K'' + G'' > G - 1 \quad (94)$$

donde K'' es el número de variables explicativas excluidas, G'' el número de variables endógenas excluidas y G el número total de variables endógenas, es decir, tres. Por tanto, $G - 1 = 2$ y la suma $K'' + G''$ es igual a 3, 3 y 4, respectivamente.

CUADRO 45
ECUACIÓN DEL CRECIMIENTO

	MCO	MCB	MC3E
S	0.0465 (2.207)	0.2478 (2.009)	0.1365 (1.075)
IDE	0.1820 (2.335)	0.2751 (2.554)	0.0951 (0.770)
AOD	0.0014 (0.044)	0.2074 (1.363)	0.0193 (0.112)
EXP	0.1978 (8.999)	0.2106 (8.064)	0.2112 (8.871)
POB	0.8278 (4.544)	0.7762 (3.326)	0.6762 (3.119)
R^2	0.33	0.10	0.25
\bar{R}^2	0.32	0.08	0.24
N	268	268	268

De la ecuación del crecimiento (cuadro 45) queremos destacar dos cosas. Por un lado, la influencia positiva del ahorro, la inversión extranjera, el crecimiento de las exportaciones y de la población, en línea con la estimación de la ecuación (77). Aunque en la estimación por MC3E desaparece la significación del efecto positivo de las dos primeras variables. En segundo lugar, los coeficientes de la ayuda son siempre positivos pero no significativos, lo que de nuevo nos hace dudar sobre un posible efecto positivo de la ayuda externa sobre el crecimiento del país receptor. Estos resultados son muy parecidos a los de Mosley y Hudson (1999), en el que el modelo se estimaba por MCB. Estos autores sólo consiguieron un coeficiente positivo y significativo de la

ayuda en la submuestra de los años 1981-95 y recordemos que nosotros hacíamos lo propio para el periodo 1999-2003 (véase el cuadro 22).

En cuanto a la ecuación del ahorro (cuadro 46), se confirma en los tres métodos de estimación el efecto negativo de la ayuda sobre el ahorro, así como la influencia positiva del tamaño de la población (en línea con los resultados de Singh, 1985), aunque los coeficientes de esta última variable son muy reducidos.

CUADRO 46
ECUACIÓN DEL AHORRO

	MCO	MCB	MC3E
dY/Y	0.2971 (1.757)	0.5376 (0.953)	0.6779 (0.895)
IDE	-0.4203 (-1.913)	-0.5015 (-2.150)	-0.3992 (-1.596)
AOD	-0.9083 (-13.042)	-1.0409 (-9.837)	-1.0050 (-5.855)
EXP	-0.1654 (-2.326)	-0.1904 (-1.509)	-0.2295 (-1.395)
TPOB	0.1E-04 (3.446)	0.1E-04 (2.590)	0.1E-04 (2.620)
R ²	0.46	0.45	0.45
\bar{R}^2	0.45	0.44	0.44
N	268	268	268

En la ecuación de la ayuda (cuadro 47) destaca la presencia de las necesidades de los países receptores en la asignación de la ayuda, lo que se refleja en los coeficientes positivos y significativos de la mortalidad infantil. Sin embargo, también resaltan los intereses de los países donantes, lo que se refleja en los coeficientes positivos y significativos de la variable importaciones. Por último, los coeficientes significativamente negativos del tamaño de la población nos indican que son los países más pequeños los que reciben más

ayuda por unidad de PIB (aunque los coeficientes son muy pequeños), un resultado prácticamente generalizado en la literatura.

CUADRO 47
ECUACIÓN DE LA AOD

	MCO	MCB	MC3E
dY/Y	0.0756 (0.759)	0.3579 (2.006)	0.6347 (2.062)
MORIN	0.1495 (14.138)	0.1480 (13.874)	0.1848 (5.485)
TPOB	-0.6E-05 (-2.213)	-0.7E-05 (-2.641)	-0.4E-05 (-0.957)
IMP	0.0717 (3.379)	0.0654 (3.029)	0.1573 (1.910)
R ²	0.45	0.43	0.31
\bar{R}^2	0.44	0.42	0.30
N	268	268	268

VI. 12. Modelo estructural. A continuación estimaremos un modelo estructural, especificado sobre la posibilidad de que exista un nexo en la lucha contra la pobreza entre la AOD y el Sector Privado, y aplicado al último de los tres periodos considerados a lo largo de este capítulo, es decir, años 1999-2003. El método de estimación que aplicamos (Múltiples Indicadores Múltiples Causas, MIMIC) supone que los cambios que se producen en algunas variables (causas) implican cambios en otras (efectos) pero no al revés, siempre la causa precede al efecto.

Entre los posibles efectos, distinguiremos los efectos directos e indirectos, que representaremos utilizando el diagrama causal. Las variables que aparecen dentro de círculos son latentes y las que están dentro de rectángulos son observables. Las flechas nos indican las direcciones de los efectos.

El modelo consta de tres variables latentes. Dos son exógenas: la AOD y el Sector Privado, y la tercera es endógena: la ineficacia en la lucha contra la pobreza. Cada una de estas variables latentes se mide por una colección de indicadores relacionados con aspectos económicos y sociales de los países receptores de ayuda. A continuación explicamos brevemente en qué consiste estas variables y sus correspondientes indicadores:

1º) Variable endógena *Ineficacia*:

Con esta variable tratamos de medir la ineficacia en la lucha contra la pobreza a partir de varias dimensiones. Con sus indicadores se tienen en cuenta, por un lado, aspectos económicos, recogidos a través del PIB per capita; y en segundo lugar, aspectos de desarrollo humano, captados mediante la tasa de escolarización y la tasa de mortalidad infantil.

2º) Variable exógena *Sector Privado*:

El sector privado es uno de los pilares básicos que consideramos en este modelo en la lucha contra la pobreza. En la literatura existen trabajos que destacan la importancia que puede tener el sector privado en dicha tarea. Véase, por ejemplo, Riddell (1992). Los tres indicadores asociados a esta variable que hemos seleccionados tienen, teóricamente, efectos multiplicadores sobre la economía. Son los siguientes:

- *Ahorro interno*: en concreto, la tasa de ahorro con respecto al PIB. En la mayoría de las estimaciones anteriores hemos comprobado el efecto positivo que tiene sobre el crecimiento.
- *Exportaciones*: el crecimiento anual en el valor de las exportaciones. Su introducción queda justificada por el papel que suelen jugar las exportaciones en una economía en desarrollo, como dinamizador de la economía. En general, acostumbran a ser un buen indicador del nivel de apertura económica,

- *Flujos Netos de Capital Privado*: es decir, las inversiones privadas procedentes del exterior, tomadas en términos netos. Su papel se muy similar al de las exportaciones.

3º) Variable exógena *AOD*.

Los flujos de AOD constituyen el otro pilar básico para combatir la pobreza, a pesar de su tendencia a la baja desde los comienzos de los años noventa (6.57% de media durante el periodo 1999-2003, véase el cuadro 12 de este mismo capítulo). Sus indicadores asociados son:

- *Ayuda Bilateral*: ya hemos comprobado su peor comportamiento, con respecto a la multilateral, debido a que recoge una gran parte de los intereses de los países donantes.
- *Ayuda Multilateral*: las necesidades de los países receptores están, en general, más presentes en este tipo de ayuda.
- *Donaciones*: con esta variable, dejando al margen la ayuda reembolsable, tratamos de resaltar el aspecto altruista de la ayuda.

El sistema de ecuaciones a estimar queda de esta forma:

$$\eta = \beta_1 \xi_1 + \beta_2 \xi_2 + \zeta \quad (95)$$

donde η es la variable endógena latente *Ineficacia*, $\xi_1 \xi_2$ son las dos variables exógenas latentes *AOD* y *Sector Privado* y ζ es la perturbación aleatoria. Las ecuaciones de medidas son:

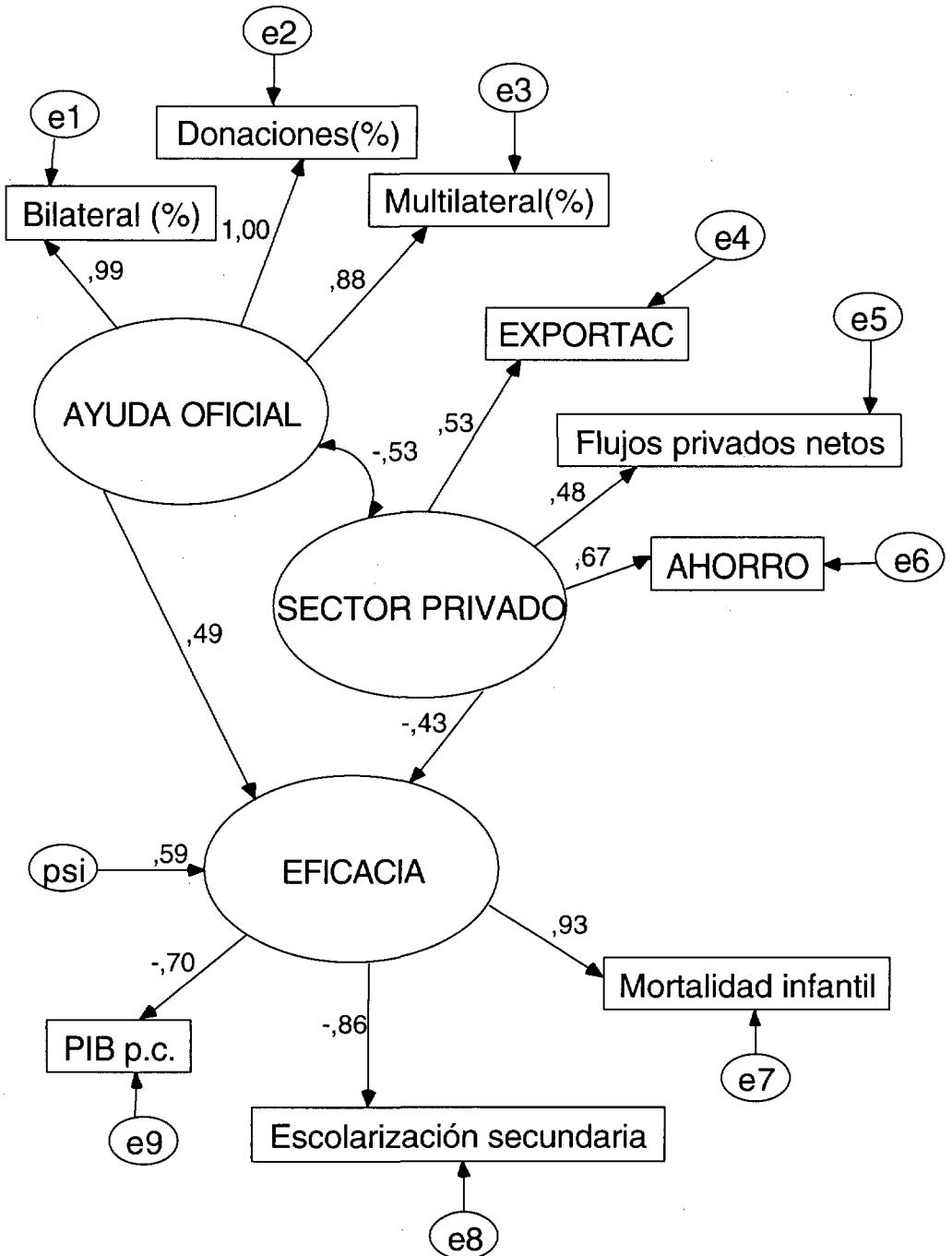
$$\begin{pmatrix} y_1 \\ y_2 \\ y_3 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \lambda_{y1} \\ \lambda_{y2} \\ \lambda_{y3} \end{pmatrix} \eta + \begin{pmatrix} \varepsilon_7 \\ \varepsilon_8 \\ \varepsilon_9 \end{pmatrix}$$

$$\begin{pmatrix} x_1 \\ x_2 \\ x_3 \\ x_4 \\ x_5 \\ x_6 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \lambda_{x1} & 0 \\ \lambda_{x2} & 0 \\ \lambda_{x3} & 0 \\ 0 & \lambda_{x4} \\ 0 & \lambda_{x5} \\ 0 & \lambda_{x6} \end{pmatrix} [\xi_1 \ \xi_2] + \begin{pmatrix} \varepsilon_1 \\ \varepsilon_2 \\ \varepsilon_3 \\ \varepsilon_4 \\ \varepsilon_5 \\ \varepsilon_6 \end{pmatrix}$$

En el *diagrama causal*, presentamos los resultados de las estimaciones. Los valores que acompañan a las flechas nos indican el sentido y la intensidad de los diferentes efectos.

El modelo supera todos los contrastes estadísticos que habitualmente se aplican cuando tenemos variables latentes. Por ejemplo, en la penúltima columna del cuadro 44 aparece el Critical Ratio (C.R.). Comprobamos que todos sus valores son superiores a dos, en términos absolutos.

El Contraste CMIN/DF se utiliza como medida de buen ajuste y se define como el ratio entre una χ^2 y sus grados de libertad (df). No existe una regla general, aunque en la mayoría de los estudios prácticos se consideran algunas de las siguientes interpretaciones: para valores del estadístico CMIN/DF menores que 2 el ajuste es adecuado, o también, para valores del estadístico comprendidos entre 1 y 3 el ajuste del modelo teórico a los datos muestrales es aceptable. En nuestra estimación este estadístico es igual a 2.31, por lo que podemos afirmar que el ajuste es bueno.



Otros contrastes en los que hemos obtenido buenos resultados son el estadístico GFI (goodness of fit index), con un valor igual a 0.839, y el AGFI (adjusted goodness of fit index), con un valor igual a 0.711.

CUADRO 48

Regression Weights	Estimate	S.E.	C.R.
EFICACIA <---AYUDA OFICIAL	2,963	,860	3,446
EFICACIA <---SECTRO PRIVADO	-14,161	5,458	-2,595
DONACI_A <---AYUDA OFICIAL	1,000		
MULTIL_A <---AYUDA OFICIAL	,391	,028	13,729
BILATE_A <---AYUDA OFICIAL	,702	,017	42,269
EXPORTAC <---SECTRO PRIVADO	11,660	3,296	3,537
FLUJOSPR <---SECTRO PRIVADO	1,000		
AHORRO <---SECTRO PRIVADO	7,809	1,768	4,418
PIBP.C <---INEFICACIA	-41,598	6,511	-6,389
ESCOLARI <---INEFICACIA	-,723	,080	-8,982
MORTALID <---INEFICACIA	1,000		

La cuestión clave de los resultados mostrados en el diagrama causal está en el signo opuesto sobre la *Ineficacia* de las variables latentes *AOD* (0.49) y *Sector Privado* (-0.43). Esto nos está indicando que el sector privado está siendo eficaz para combatir la pobreza, en el sentido de que aumenta la renta per cápita y la tasa de escolarización secundaria, por un lado, y disminuye la mortalidad infantil, por otro. Sin embargo, la AOD se comporta de forma contraria. Por tanto, la estimación del modelo estructural nos genera nuevas dudas sobre la capacidad del actual Sistema Internacional de Ayuda al Desarrollo para reducir el nivel de pobreza mundial.

VII. Conclusiones:

La principal conclusión de este trabajo es que, en contra de algunos estudios más recientes, no podemos confirmar una influencia positiva y significativa de la ayuda sobre el crecimiento de los países receptores. Sin embargo, sí estamos en condiciones de ratificar su impacto negativo sobre el ahorro interno y su impacto positivo sobre la inversión. En lo que respecta a los índices de pobreza, el efecto perverso de la estimación mínimo cuadrática nos parece excesivo, aunque es apoyada por el modelo estructural. En el modelo con efectos fijos obtuvimos una influencia significativamente positiva sobre la esperanza de vida, lo que puede ser un indicio de que la ayuda esté llegando a la población más pobre. En cualquier caso, tenemos serias dudas de que esto se esté haciendo con eficacia, y la discusión sobre la búsqueda de una asignación eficiente así lo confirma.

Una de las principales causas de esta ineficacia es la desmedida presencia de los intereses de los países donantes en la distribución de la ayuda. Este punto, casi nunca nombrado en los documentos oficiales pero defendido casi por unanimidad en la literatura, lo comprobamos a través de la estimación del modelo híbrido. En este modelo los coeficientes de las variables que representan los intereses de los países donantes tenían, en general, mayor significación y valor numérico que los correspondientes a las variables de las necesidades de los países receptores.

La otra gran causa se deriva de la propia burocracia de los países receptores. Estos en ocasiones se enfrentan a un elevado número de proyectos, procedentes a su vez de varios donantes (con frecuencia, compitiendo entre ellos, en lugar de cooperar), por lo que su capacidad de absorción se ve desbordada. Luego está la falta de libertades, que provoca elevados niveles de corrupción y escasa participación de la sociedad civil. Esto dificulta que los proyectos sean asumidos como propios por los supuestos beneficiarios de los mismos.

Pero es la primera de estas deficiencias la que queremos resaltar. El actual Sistema Internacional de Ayuda al Desarrollo (SIAD), surgido a partir del fin de la II Guerra Mundial, tiene un defecto principal que lo acompaña desde sus orígenes. Está impregnado de los intereses políticos, geoestratégicos, económicos y comerciales de los países donantes. Efectivamente, al margen de otras causas ya comentadas (el desarrollo como objetivo prioritario de las NN.UU., la Conferencia de Bretton Woods, el Plan Marshall, la creación del PNUD y los cambios en la teoría económica sobre el desarrollo), los restantes fundamentos del SIAD tienen mucho que ver con dichos intereses.

La ayuda hacia las antiguas excolonias respondía más a un intento de conservar los privilegios de metrópolis que a las propias necesidades de los países receptores (Maestro, 1995). Por otra parte, el carácter bipolar del sistema internacional surgido tras la contienda mundial sembró el terreno para que la ayuda jugase un papel de cohesión en cada uno de los bloques. La ayuda se concedía como premio a la fidelidad del país receptor y cuanto mayor era esta, mayor era la probabilidad de que aumentase su cuantía.

El contexto de Guerra Fría vivido durante más de cuatro décadas cimentó esta deficiencia de tal manera que, después de quince años del desmantelamiento del antiguo sistema bipolar, aún no se ha corregido. Esto es así porque junto a los intereses geoestratégicos y de defensa del bloque están íntimamente ligados los intereses comerciales y económicos, y estos no han desaparecidos.

La creación del CAD en el año 1961 y la petición de un Nuevo Orden Económico Internacional en el año 1974, por parte de los países del Tercer Mundo, no han logrado cambios sustanciales. Esta última es sólo una declaración de buenas intenciones, una de tantas aprobadas por las NN.UU., pero que no se han plasmado en la realidad.

Las duras condiciones de los programas de ajuste implementados por el FMI a partir de la década de los ochenta empeoró la situación. En ocasiones se produjeron mejoras macroeconómicas importantes, pero esto no se tradujo en una reducción de la pobreza. Muy al contrario, esta siguió creciendo. La

imperiosidad y velocidad de los procesos de ajuste, la preferencia por actuar por el lado de la demanda y la insistencia en disminuir el papel del Estado acentuaron la desarticulación social y política, por lo que las condiciones de vida de las capas de población más pobres se agravaron.

El grupo de organizaciones que forman las NN.UU., es decir aquellas en las que los países subdesarrollados tienen un mayor poder de decisión, debido a su carácter más democrático, son precisamente las que tienen una menor capacidad de influencia en los procesos de desarrollo. A pesar de ello, estos organismos han llevado a cabo una serie de iniciativas de extraordinaria importancia. Entre ellas, destaca la “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en el año 1992; la “Cumbre Social”, celebrada en Copenhague en el año 1995; la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Pekín también en el año 1995; y el “Programa de Desarrollo”, aprobado por la Asamblea General de las NN.UU. en el año 1997. Todos estos documentos son favorables a los países pobres, y especialmente para la población con menos recursos de dichos países. Pero sus posibilidades reales de implementación son escasas, quedando por hacer una buena parte de sus recomendaciones.

La presencia de los intereses de los países donantes en la distribución de la ayuda lo pudimos comprobar mediante la estimación por MCO de un modelo uniecuacional que tenía como variable dependiente los flujos de AOD y algunas variables explicativas con las que se intenta captar tanto los intereses de los países donantes como las necesidades de los países receptores. Es decir, en la línea iniciada por McKinlay y Little durante los años setenta y seguida por Maizels y Nissank durante los años ochenta, aunque adoptando la metodología de Alonso (1999a) en el sentido de que incluimos en una misma ecuación ambos tipos de intereses (modelo híbrido).

La principal conclusión que obtenemos de la estimación del modelo es que se confirma la presencia de los intereses de los países donantes en la distribución de la ayuda. Esta es una de las ideas prácticamente unánime en la literatura sobre la eficacia de la ayuda. Queríamos comprobar si el surgimiento de un

sistema unipolar había hecho que los donantes optasen por una ayuda menos interesada. Nuestros resultados lo niegan. Aunque asimismo detectamos que, en cierta medida, las necesidades de los países receptores también se tienen en cuenta. En cinco de las siete ecuaciones el coeficiente del PIB per cápita nos sale significativamente negativo (Alemania, Francia, Japón, Reino Unido y Holanda), aunque sólo en tres el coeficiente de la mortalidad infantil resulta significativamente positivo (Francia, Reino Unido y Holanda).

Por otra parte, de los cinco grandes donantes es el Reino Unido el que obtiene los mejores resultados, pensamos que reflejando el hecho de que la lucha contra la pobreza sea el objetivo supremo de su sistema de ayuda. Igualmente se confirma que las razones para la ayuda varían entre donantes. Japón y Alemania priorizan la relación de vecindad (el primero concentra su ayuda en el este asiático y Oceanía y el segundo en Europa), Francia prioriza la antigua relación colonial y a Estados Unidos lo que más le preocupa son la seguridad y la geoestrategia.

El mal comportamiento de los principales donantes se confirma con la aplicación de los índices de calidad en el capítulo III: índice de McGillivray con el PNB per cápita y el IDH, siendo este último más crítico ya que presenta cifras más reducidas. De nuevo con la única excepción del Reino Unido, las malas cifras obtenidas por los otros cuatro grandes donantes son un buen reflejo del deterioro cualitativo que ha sufrido el Sistema Internacional de Ayuda durante los últimos años.

Por otro lado, aunque en esta tesis hemos hecho hincapié en el aspecto cualitativo del problema, es decir, en la eficacia de los flujos de ayuda, no hemos olvidado la parte cuantitativa del mismo. Demostramos las grandes diferencias existentes entre las cantidades de ayuda realmente concedida y las prometidas hace más de cuatro décadas, aunque aplicando una tasa progresiva. El déficit es importante y tiende a concentrarse considerablemente en los Estados Unidos.

Por lo visto en el capítulo III, se hace patente la necesidad de una voluntad firme, por parte de todos los agentes implicados en el sistema internacional de ayuda, para superar definitivamente la crisis de la pasada década. Dicha voluntad pasa por un incremento en la cuantía de la ayuda y por un aumento en su eficacia. Los porcentajes alcanzados por el conjunto de los países CAD durante los últimos años, algo por encima del 0.20% del PNB, están lejos de los compromisos adquiridos en diversos organismos internacionales. Según Raffer (1999) ha habido durante la década de los noventa un cambio en el paradigma de la ayuda con un doble objetivo: justificar menos ayuda y financiar actividades que parecen más cercanas a los intereses de los donantes que a las necesidades de los receptores.

Sin embargo, hemos demostrado que la denominada “fatiga de la ayuda” tiene un carácter marcadamente bilateral, ya que la ayuda multilateral permanece casi constante a lo largo de los últimos años. En cuanto a la composición de esta última, cabe destacar dos cuestiones. Una positiva: la creciente participación de la ayuda procedente de la UE. Otra negativa: la tendencia decreciente de la ayuda de los organismos pertenecientes a las NN.UU., aquellos que, como ya hemos dicho, son más permeables a las aspiraciones del Tercer Mundo.

La tendencia creciente en los flujos internacionales de ayuda durante los últimos años, hacen pensar en una tímida superación de la situación de crisis vivida desde el principio de la década de los noventa. Aunque todavía no hemos alcanzado los niveles de esos años. Desaparecida la confrontación entre bloques del anterior sistema, y por tanto el papel de cohesión que jugaba la ayuda en el mismo, la visión optimista se impone. Aunque algunos autores no lo ven así. Por ejemplo, Griffin (1991) predecía que los flujos de ayuda podían llegar a desaparecer. Otras predicciones pesimistas suyas eran que la ayuda multilateral disminuiría a favor de la bilateral y que lo mismo ocurriría con la ayuda hacia el Tercer Mundo en favor de los países pertenecientes al antiguo bloque soviético. Afortunadamente, la única predicción que se ha cumplido, al menos en parte, es esta última.

El carácter bilateral de la crisis agrava la magnitud de la misma, ya que la proporción de ayuda bilateral sigue siendo excesiva. Esto hace que la discrecionalidad sea una característica esencial del sistema, lo que implica una reducción en la eficacia de los fondos concedidos, debido a una mayor incertidumbre en los flujos de ayuda (véase Lensink y Morrisey, 1999) y, en general, a una mayor presencia de los intereses de los países donantes (una vez más). Nuestros resultados apoyan la tesis, extendida en la literatura, de que la ayuda bilateral tiene un peor comportamiento que la multilateral, desde el punto de vista de las necesidades de los países receptores. Véase el análisis de correlaciones entre el PNB per cápita y los flujos de ayuda y privados, donde confirmamos la relación negativa con los primeros y la relación negativa con los segundos, así como una correlación más negativa de la ayuda multilateral con respecto a la bilateral.

Por tanto, una de las claves para aumentar la eficacia de la ayuda es atenuar la presencia de los intereses de los países donantes en la asignación de la ayuda. Para ello, nos parece fundamental que el actual sistema bilateral sea cada vez más multilateral. Es decir, que la ayuda se distribuya sobre todo a través de los organismos multilaterales, donde la defensa de los intereses de los países receptores sea más factible. Especialmente a través de los organismos de carácter más democrático (Naciones Unidas). El actual sistema bilateral y discrecional plantea tres tipos de problemas (Alonso, 2003c):

- falta de coordinación (incluso rivalidad) entre donantes
- estimula la subordinación de la ayuda a los intereses de los países donantes
- abre la posibilidad de discrepancias entre los propósitos del donante y los del receptor.

Sin embargo, para que este avance hacia el multilateralismo sea efectivo es cada vez más evidente la necesidad de un marco institucional y normativo a escala internacional que sea legítimo (Alonso, 2003a). Es la condición necesaria, aunque no suficiente, para acabar con el carácter discrecional del actual sistema, sometido a la arbitrariedad de los gobiernos de los principales países

donantes. El desarrollo del Tercer Mundo ya es un problema que nos concierne a todos, también al mundo desarrollado, por lo que la solución al mismo debe diseñarse en un marco global que sea legítimo, es decir, que abarque a todos los agentes implicados (también al mundo subdesarrollado).

Por otra parte, consideramos positiva la evolución reciente en la distribución sectorial de la AOD, con una mayor participación de la infraestructura social: educación, sanidad, agua... Aunque el punto negativo lo encontramos en el escaso peso que se le está dando a la agricultura, un sector del que depende mucha población pobre y que debería potenciarse para reducir la dependencia alimentaria de muchos países del Tercer Mundo.

En lo que respecta a la distribución geográfica de la ayuda, queremos destacar dos conclusiones que nos preocupa. Por un lado, está la excesiva presencia de donantes vecinos o de antiguas metrópolis, lo que puede ser un indicio de intereses comerciales. Por otro lado, la participación decreciente del África Subsahariana en los flujos totales de ayuda. Esta región es la gran perjudicada por el término del antiguo sistema bipolar y tiene grandes carencias en la mayoría de las infraestructuras sociales. Como vimos en la introducción, si se mantienen las tendencias actuales es muy complicado que en este territorio se consiga al menos uno de los ODM.

En línea con esta segunda preocupación están las conclusiones del apartado sobre la asignación eficiente de la ayuda. Nosotros resumimos la planteada por Collier y Dollar (1999), seguida en parte por Lensink y White (2000). Asimismo propusimos otra, con la idea subyacente de que la ayuda debe distribuirse en forma directamente proporcional al nivel de pobreza de los países. De la comparación de las tres propuestas se deduce que la ayuda debería reducirse en el Norte de África, Oceanía y Este de Europa, y debería aumentar en el África Subsahariana. En las otras cuatro regiones consideradas (Sudamérica, Centroamérica, Asia Central y del Sur y Este de Asia) no hay acuerdo. Ya vimos, sin embargo, que las tres asignaciones parten de eliminar en los cálculos los grandes países (India y China), donde se concentran una buena

parte de los pobres del mundo, por lo que, como ya dijimos, las tres adolecen de un sesgo en contra de los pobres de dichos países.

La vinculación conceptual entre la ayuda y el desarrollo está determinada por la visión que se tenga del propio proceso de desarrollo, así como del mercado. En realidad, la historia de la ayuda está ligada a la evolución de ambos conceptos. La idea del desarrollo se ha hecho más compleja, lo que ha provocado que la búsqueda de una mayor eficacia de la ayuda también lo sea. La idea sobre el papel que el mercado puede jugar en el proceso de desarrollo también ha variado a lo largo de las últimas décadas. Según Riddell (1992), la actitud hacia la ayuda abarca las siguientes opiniones sobre el mercado:

- La ayuda debería compensar el fracaso del mercado (idea fuerte durante los años setenta y débil durante los años noventa).
- La ayuda se debería utilizar para ayudar a crear las condiciones previas para que el mercado funcione mejor (años cincuenta y noventa).
- La ayuda debería contribuir al mejor funcionamiento del mercado, más eficiente y eficaz (años sesenta) a través del retroceso del estado (años ochenta y noventa).
- La ayuda debería sustituir al mercado.
- Habría que retirar la ayuda, ya que frustra el funcionamiento eficiente del mercado.

La segunda y la tercera de estas ideas son las de mayor vigencia en los últimos tiempos. El peligro que conllevan (Riddell, 1992) es el retroceso del Estado, reduciendo el gasto en ámbitos fundamentales para el desarrollo humano, como la salud y la educación básica.

Hasta el Tratado de Maastricht (1992) la UE no cuenta con una política de cooperación al desarrollo en sentido estricto. En el mismo Tratado se estableció la lucha contra la pobreza como uno de los objetivos prioritarios de dicha política, así como los tres principios que deberían regirla (las tres C): la

coherencia con los objetivos de las otras políticas de la UE y la *coordinación* y la *complementariedad* con los estados miembros y los otros estados. El principal obstáculo para la puesta en práctica del primer principio reside en la existencia de dos tipos de intereses opuestos: la protección del mercado interno por parte de la UE y los deseos, por parte de los países del Tercer Mundo, de que sus productos puedan entrar en dicho mercado. El libre acceso de estos productos tiene unos costes electorales tan elevados que muy pocos partidos están dispuestos a asumirlos. Por otro lado, la recomendación de una mayor coordinación coincide con una buena parte de la literatura existente. Acabar con los solapamientos, e incluso rivalidades, entre los diferentes donantes redundaría, sin duda, en una mayor eficacia de la ayuda concedida.

En el año 2000 comienza en el seno de la UE la reforma en materia de cooperación. Una de las consecuencias más importante de la misma es una ayuda al desarrollo más orientada hacia los resultados. La evaluación llevada a cabo por la UE, a finales del año 2002 y principios del 2003, sobre la posibilidad de conseguir los ODM resaltó, de nuevo, las dificultades del África Subsahariana. La propagación de enfermedades transmisibles, los conflictos y crisis sociales y la grave escasez de alimentos son los principales obstáculos planteados por la Comisión.

En el capítulo IV vimos el importante peso que ha tomado la CE en la ayuda total concedida por la UE. Como es obvio, África es el principal destino de la AOD otorgada por la CE, aunque su tendencia es decreciente en los últimos años, creciendo paralelamente la proporción de ayuda concedida a Europa, una evolución similar, aunque más acentuada, a la del conjunto del CAD. Por grupos de ingresos, destaca el excesivo porcentaje de los países de ingreso medio bajo, en detrimento de los PMA y de los países de bajo ingreso, que presentan en los años más recientes una tendencia decreciente.

Ya hemos comentado que, en líneas generales, nos parece positivo el proceso de reforma de la política de cooperación de la UE. La búsqueda de una mayor eficacia centrada en los resultados, de una mayor coherencia con otras políticas, de un mayor nivel de coordinación con los países miembros y con

otros donantes, así como la resolución de apoyar sectores económicos (en lugar de proyectos) son decisiones encaminadas a incrementar la consistencia de la política de ayuda al desarrollo de la UE. El obstáculo más importante para llevar a cabo todo esto lo vemos en el actual tratamiento jerárquico de los diferentes países receptores (países ACP, mediterráneos, América Latina y Asia y países del antiguo bloque soviético). Consideramos que es necesario acabar con esta jerarquía y dar prioridad a los PMA, que es la postura defendida por Suecia, Holanda y Dinamarca en el seno de la UE.

En la precipitada construcción del sistema de cooperación española está el origen de gran parte de sus problemas. Sólo transcurren 14 años entre la fecha en la que España deja de ser considerada como receptora de ayuda del Banco Mundial (1977) y la fecha en que ingresa en el CAD (1991). La llegada de la democracia, el ingreso de España en la CE (1986) y la creciente participación de las ONGs fueron los principales factores dinamizadores del sistema de cooperación española. El proceso culmina con la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada en el año 1998.

Ya vimos en el capítulo V que, desde el punto de vista de las cifras, se pueden considerar tres etapas en la evolución de la ayuda española. La primera llega hasta el año 1989, con un ratio PIB/AOD que no supera el 0.15%. La segunda tiene carácter expansivo, con una cima del 0.28%, que se alcanza en el año 1993. Posteriormente comienza una etapa de retroceso, situándose dicho ratio entre el 0.20 y 0.25%, con un ligero ascenso en los últimos años.

En el capítulo III, cuando aplicamos el Índice de McGillivray al conjunto de países del CAD, comprobamos los malos puestos ocupados por España. En la versión original del Índice sus valores estaban siempre por debajo de 90, ocupando los últimos puestos dentro del CAD. Cuando añadimos el IDH, dichos valores disminuyeron considerablemente, presentando una tendencia decreciente, aunque los números de orden mejoraron algo.

Estas cifras demuestran, y a pesar de que en el mencionado ratio AOD/PIB nos hemos situado algo por encima de la media, que la ayuda española es de las

peores del CAD. De hecho este organismo, en sus informes sobre el modelo de cooperación español, lo ha criticado severamente, por ejemplo, su fragmentación institucional. Esto hace referencia a la tradicional bicefalia, MAE-Ministerio de Economía, que lo ha caracterizado. El CAD recomienda un incremento en la capacidad de dirección y gestión del MAE en toda materia relacionada con el desarrollo de los países receptores.

Los créditos FAD también han sido blancos de las críticas del CAD. Estos créditos nacieron (año 1976) con el objetivo de fomentar las exportaciones españolas y apoyar el proceso de internacionalización de nuestras empresas. Las presiones de organismos como el CAD han obligado a las autoridades españolas a modificar paulatinamente dicho objetivo, lo que ha provocado la disminución de su uso en la totalidad de la ayuda española, a partir del año 1995. En su tercer informe, del año 2002, el CAD alienta a continuar con la reorientación de dichos créditos, dotándoles de un enfoque más orientado hacia la lucha contra la pobreza. En cualquier caso, pensamos que sigue siendo necesario un debate sobre la ayuda ligada en el seno de la cooperación española. Ya vimos en el capítulo II las negativas consecuencias que puede tener este tipo de ayuda en los países receptores.

Otra recomendación del CAD es que España aumente su ratio AOD/PIB. En concreto, hasta el 0.33%, que es el compromiso de la UE en la Cumbre de Monterrey en marzo de 2002. Veremos si esto se cumple. También se aconseja una mayor orientación general de la ayuda española hacia la lucha contra la pobreza, haciendo referencia al excesivo peso que tienen los países de renta media en el conjunto de los receptores. La mayoría de estos países pertenecen a Latinoamérica, que es la zona prioritaria de la ayuda española. Somos conscientes de que por razones históricas y culturales obvias, dicha región debe seguir siendo preferente, pero estamos con Alonso (1999) cuando afirma que si se quiere reorientar la ayuda española hacia los países más pobres, es necesario un reajuste en nuestras prioridades regionales.

Por tanto, podemos decir que la calidad de la ayuda española ha disminuido durante los últimos años. Algunos autores hablan incluso de etapa de

regresión. Por ejemplo, según Alonso (2003c) a partir del año 2000 la ayuda española está más vinculada a los intereses de política exterior, se ha producido un distanciamiento de las recomendaciones del CAD, se ha abandonado los intentos por mejorar los contenidos técnicos de la ayuda y se ha producido una quiebra en el diálogo con los agentes sociales de la cooperación. Otros autores, sin embargo, consideran que ha habido una mejora en la distribución de la ayuda española durante los últimos años (Sánchez, 2005).

A partir del año 1990, en la ayuda española ha habido un predominio de la ayuda bilateral sobre la multilateral. Además, y al igual que el conjunto de los países donantes, también se ha producido un trasvase de recursos desde los tradicionales receptores (especialmente Latinoamérica) hacia los países europeos. Los reducidos porcentajes de ayuda hacia Asia y África Subsahariana (que abarcan la mayoría de los PMA) son una muestra más de la escasa orientación hacia la lucha contra la pobreza que tiene la ayuda española.

En cualquier caso, de la estimación del modelo híbrido estimado en el capítulo V se deduce que en la distribución de la ayuda española se tienen en cuenta tanto las necesidades de los países receptores (así lo indica el coeficiente negativo y significativo de la variable PNB per cápita) como los intereses del país donante (así lo indica el coeficiente positivo y significativo de la variable exportaciones). Aunque la variable que mejor explica dicha distribución es la dummy de Latinoamérica, indicando una vez más el excesivo peso que dichos países tienen en la ayuda española.

También analizamos en el capítulo V la ayuda concedida por parte de las CC.AA., como representante de la ayuda descentralizada, un fenómeno en auge en España desde los años noventa. Comprobamos que las cuatro comunidades que destacaban por su mayor compromiso con la solidaridad internacional eran el País Vasco, Cataluña, Navarra y Castilla La Mancha.

Por otra parte, en el capítulo VI obtuvimos que las correlaciones de los flujos de AOD con el crecimiento y el IDH son negativas, en líneas generales, y positivas con la mortalidad infantil. Obviamente, estas relaciones las podemos calificar como bondadosas o perversas en función de la dirección causa-efecto que consideremos. Si la causa es la ayuda, debemos concluir que los efectos son perversos: disminución del crecimiento y del IDH y aumento de la mortalidad infantil. Pero también es posible el sentido inverso: la ayuda se dirige fundamentalmente hacia los países con bajo crecimiento e IDH y alta mortalidad infantil, es decir, hacia los países que más la necesitan.

Cuando desglosamos la AOD total en reembolsable y donaciones comprobamos que sólo hay divergencia en la correlación con el crecimiento, siendo positiva (en promedio) para la primera y negativa para la segunda, aunque ambas de escasa cuantía. Si diferenciamos entre ayuda bilateral y multilateral de nuevo surgen divergencias sólo para la correlación con el crecimiento: negativa para la primera (en promedio) y positiva para la segunda. La primera de estas discrepancias nos induce a pensar en que el bajo crecimiento es la causa y la ayuda (principalmente donaciones) el efecto. Pero la segunda nos hace creer lo contrario, dado el mejor comportamiento de la ayuda multilateral.

Es admisible considerar que la ayuda deba pasar por diferentes etapas. La evolución “natural” de los países receptores planteada por Mosley et al. (1992): bajo crecimiento-baja ayuda, bajo crecimiento-alta ayuda, alto crecimiento-alta ayuda y alto crecimiento-baja ayuda, la pusimos a prueba. Siguiendo el mismo procedimiento, construimos el mismo gráfico, aportando número de países con los correspondientes coeficientes de correlación de cada cuadrante. De nuevo las transiciones “naturales” predominan sobre los retrocesos, destacando los casos de Mozambique, Bangladesh y Nepal. Los coeficientes de correlación nos inducen a pensar en un efecto beneficios de la ayuda sobre el crecimiento, una vez transcurrido un cierto tiempo. Pero la propia construcción del gráfico puede generar dicho resultado, lo que nos obliga a ser prudentes.



Del modelo simple de respuesta fiscal, desarrollado en el capítulo VI, concluimos que el impacto de la ayuda sobre el crecimiento depende de tres tipos de efecto: el “efecto expulsión” de la inversión privada por parte de la inversión pública (α_8), el de la ayuda sobre la inversión privada (α_{11}) y el de esta sobre la inversión pública (α_{13}). El signo esperado del primero es negativo y su relación creciente con el impacto de la ayuda sobre el crecimiento (véase la expresión (28) de dicho capítulo, que repetimos ahora) nos hace pensar en que este impacto tiene lugar en mayor medida por la vía de la inversión pública, más que por la inversión privada.

$$\partial(dY)/\partial A = \sigma_g \alpha_{13} \alpha_{11} / (1 - \alpha_{13} \alpha_8) + \sigma_p \alpha_{13} \alpha_{11} / (1/\alpha_8 - \alpha_{13}) + \sigma_p \alpha_{11} \quad (1)$$

No nos atrevemos, a priori, a decir nada sobre el signo del efecto de la ayuda sobre la inversión privada (aunque Mosley et al, 1987, consideren negativo el signo esperado), ya que dependerá de la valoración que haga el sector privado sobre la afluencia de ayuda. En cualquier caso, la mencionada expresión (1) nos indica que cuanto mayor sea el efecto de la ayuda sobre la inversión privada mayor será su impacto sobre el crecimiento. Por último, esperamos un signo positivo en el efecto de la inversión privada sobre la pública, aunque no podemos decir nada sobre la influencia de dicho efecto sobre el crecimiento.

Todo lo anterior nos permite disminuir dos casos posibles, en función del signo de α_{11} . Si este es positivo, es decir, si la ayuda fomenta la inversión privada, es necesario que la productividad marginal del capital público sea suficientemente superior a la del capital privado. Mientras que si es negativo, es decir, si la ayuda desplaza la inversión privada, es la productividad marginal del capital privado la que tiene que ser suficientemente superior.

Con la introducción de un índice de política macroeconómica como variable en la función de inversión privada, por un lado, y la variable ayuda en la función de inversión pública, por otro, obtuvimos una expresión de la eficacia de la ayuda (considerando como la variable dependiente al crecimiento) algo más compleja. El sentido de la misma dependerá de los supuestos que hagamos sobre el

efecto de la ayuda en la inversión privada, el grado de funcionamiento de la condicionalidad política y el nivel de presencia de la fungibilidad. El caso más favorable lo tenemos cuando la ayuda fomenta la inversión privada, funciona su condicionalidad y no existe fungibilidad (siempre que el capital público sea suficientemente productivo). Aunque también es posible que el efecto de la ayuda sobre el crecimiento sea positivo con la existencia de fungibilidad, siempre que esta sea suficientemente pequeña.

Decidimos presentar los resultados de estimar la ecuación de la forma reducida del crecimiento en el modelo ampliado, a pesar de que los mismos eran pobres, en términos de ajuste. En general, comprobamos que las dos únicas variables que resultaban significativas eran el saldo presupuestario (con el signo positivo correcto) y la productividad del trabajo (con el signo negativo perverso). Los coeficientes de la ayuda fueron casi siempre no significativo, con dos excepciones: en el tercer periodo alcanzó un nivel de significación del 6% y superó el 5% en la estimación correspondiente al continente americano, precisamente el único que obtiene un coeficiente significativamente positivo para la productividad del trabajo y un coeficiente de determinación ajustado superior a 0.30.

A falta de un modelo macroeconómico específico para las economías subdesarrolladas, decidimos desarrollar un modelo keynesiano de síntesis con la variable ayuda exterior incorporada. Estudiamos dos sistemas de tipo de cambio, fluctuante y fijo, y dos contextos teóricos, keynesiano y clásico. Los principales resultados que obtuvimos fueron los siguientes (considerando siempre un incremento en la ayuda):

- Modelo keynesiano con tipo de cambio fluctuante: incrementos en los niveles de tipo de interés, renta y precios. Todo hace pensar en una disminución del consumo y la inversión, aunque el modelo no es claro al respecto.
- Modelo clásico con tipo de cambio fluctuante: un aumento en los precios (en mayor medida que en el modelo keynesiano) y una disminución en la demanda de consumo.

- Modelo keynesiano con tipo de cambio fijo: mayores aumentos en los precios y en la renta, en relación al sistema de tipo de cambio fluctuante. El efecto sobre el tipo de interés nominal es indeterminado, por lo que ahora sí son posibles incrementos en el consumo y, especialmente, en la inversión.
- Modelo clásico con tipo de cambio fijo: aumentan los precios y disminuye la demanda de consumo en la misma cuantía que el incremento de la ayuda.

El único acuerdo es que los precios suben. El resto depende de los supuestos teóricos de los que partamos. Según el modelo keynesiano, aumentará también la renta y los efectos sobre el tipo de interés, el consumo y la inversión dependerán del sistema de tipo de cambio adoptado. Según el modelo clásico, la ayuda desplazará el consumo privado. Por tanto, en términos de bienestar la ayuda externa será más perjudicial según las teorías clásicas.

A una conclusión similar llega Wijnbergen (1986), aunque, según él, el peor comportamiento de la ayuda en un contexto clásico se debe a que presiona al alza el tipo de cambio real, es decir, agudiza la “enfermedad holandesa”, con el consiguiente efecto regresivo sobre la demanda agregada. En relación a este tema, llegamos a la conclusión de que si se cumple la condición de estabilidad en el mercado de cambio de Marshall-Lerner, ponderada por la cobertura de las exportaciones por parte de las importaciones, es decir, si:

$$\varepsilon_{X,tc} + \varepsilon_{M,tc} \cdot P^*M/(XP/tc) > 1 \quad (2)$$

la ayuda producirá el mencionado incremento en el tipo de cambio. Pero muchos de los países en vías de desarrollo se caracterizan por una baja elasticidad de las importaciones y una baja cobertura importaciones/exportaciones, por lo que el cumplimiento de esta condición no es obvio.

Por otra parte, toda la discusión sobre el modelo se hizo con una función de ayuda que tenía, como único parámetro, la renta del país receptor, con una

influencia negativa sobre la ayuda. Es decir, suponíamos una ayuda que dependía exclusivamente de las necesidades del país receptor (expresadas por su nivel de renta). El abandono de este supuesto, haciendo depender el nivel de ayuda externa también de las importaciones, expresando estas los intereses comerciales que los donantes tienen en el país receptor, es decir, haciendo que:

$$A = A(Y, M) \quad \text{sujeta a } A'_Y < 0, A'_M > 0 \quad (3)$$

nos permitió llegar a la conclusión de que la eficacia de la ayuda para incrementar el nivel de renta disminuía. Este punto es fácil de comprobar gráficamente, ya que la pendiente de la curva IS disminuye. Todavía disminuye aún más si eliminamos la renta de la función de ayuda, es decir, si sólo consideramos los intereses de los países donantes. Por tanto, el corolario de todo esto es que la ayuda externa será tanto más eficaz cuanto más se tengan en cuenta las necesidades del país receptor y menos los intereses de los países donantes.

El primer paso de las comprobaciones empíricas fue la evaluación de los impactos que provocaban sobre el crecimiento las tres fuentes de financiación de una economía subdesarrollada: el ahorro interno, la inversión extranjera y la ayuda externa. Del análisis descriptivo previo verificamos que la principal fuente de financiación es el ahorro interno, seguidas, por este orden, de la ayuda y la inversión extranjera. Aunque en el periodo de estudio, sólo la ayuda presentaba una tendencia decreciente. De la estimación por MCO de la ecuación:

$$\frac{dY}{Y} = \alpha_0 + \alpha_1 S + \alpha_2 IDE + \alpha_3 AOD \quad (4)$$

dedujimos que el ahorro interno y la inversión extranjera tenían un mayor efecto sobre el crecimiento que la ayuda, aunque el coeficiente de esta última fue significativamente positivo al 8% en el último periodo (años 1999-2003).

En cualquier caso, debemos ser prudentes con estos resultados. Los reducidos coeficientes de determinación nos indican que el crecimiento no se puede explicar exclusivamente por las fuentes de financiación de la economía. Por tanto, decidimos completar la ecuación anterior. Añadimos, por un lado, tres variables muy presentes en la literatura: el crecimiento del valor de las exportaciones, que trata de captar la importancia de la demanda externa en el crecimiento; la tasa de alfabetización, como una aproximación a la productividad del trabajo, y el crecimiento de la población. Además, incluimos el PIB per cápita inicial en cada periodo, con el que se trata de captar si el efecto convergencia se está produciendo, y el nivel de endeudamiento externo de la economía. Es decir, la ecuación que estimamos por MCO fue la siguiente:

$$\begin{aligned} dY/Y = & \alpha_0 + \alpha_1 S + \alpha_2 IDE + \alpha_3 AOD + \alpha_4 EXP + \\ & \alpha_5 ALF + \alpha_6 POB + \alpha_7 PIB + \alpha_8 DEX \end{aligned} \quad (5)$$

Las estimaciones las hicimos para todo el panel de datos (con y sin países europeos), para cada continente y para cada periodo. La única variable que resultó en todos los casos positivamente significativa para el crecimiento fue el crecimiento en el valor de las exportaciones. Los coeficientes de la variable AOD salieron no significativos excepto en la ecuación de Europa (con signo negativo) y en la del tercer periodo (signo positivo).

En el modelo anterior fuimos modificando la variable dependiente por cada una de las macromagnitudes presentes en la literatura y procedimos de igual forma: panel de datos, estimaciones por continente y estimaciones por periodo. Un resumen de los resultados con respecto a los coeficientes de la variable ayuda lo tenemos en el cuadro 26 del capítulo anterior. Según este cuadro, los únicos efectos significativos al 5% se producen sobre el ahorro (negativo) y la inversión (positivo). Aunque el nivel de significación alcanzado en los coeficientes de las ecuaciones del consumo público (positivo) y del consumo privado (negativo) es bastante elevado. En definitiva, la estimación por MCO nos indica que la ayuda desplaza al ahorro y al consumo privado y fomenta la inversión y el consumo público. Estos resultados son bastante frecuentes en la literatura, como ya indicamos en capítulos anteriores. Especialmente en lo que

se refiere al desplazamiento del ahorro interno y al fomento del consumo público. No así en lo que respecta al fomento de la inversión, cuestión en la que no hay acuerdo en la literatura.

La aparente contradicción en los signos opuestos del ahorro y la inversión la sorteamos siguiendo el razonamiento de Hansen y Tarp (2000), en el que la conocida identidad ahorro-inversión se sustituye, en una economía subdesarrollada que recibe ayuda, por la identidad de la inversión con la suma de las tres fuentes de financiación vistas anteriormente. Pero este argumento está basado en el supuesto de un efecto nulo de la ayuda sobre la inversión extranjera, algo difícil de sostener. Las estimaciones que hemos hecho, que no presentamos en este trabajo y en las que hemos utilizado como variable dependiente a la IDE, insinúan que la ayuda reduce la inversión extranjera, por lo que es más complicado defender un efecto positivo sobre la inversión interna.

El siguiente paso fue analizar la trilogía ayuda-política-crecimiento. Para ello seguimos la metodología de Burnside y Dollar (1998 y 2000). Su Índice de Políticas original incluía a la inflación, el saldo presupuestario y el nivel de apertura. Por tanto, ampliamos el modelo con estas tres variables, quedando de la siguiente forma:

$$dY/Y = \alpha_0 + \alpha_1S + \alpha_2IDE + \alpha_3AOD + \alpha_4EXP + \alpha_5ALF + \\ \alpha_6POB + \alpha_7PIB + \alpha_8DEX + \alpha_9INF + \alpha_{10}SP + \alpha_{11}APER \quad (6)$$

La única nueva variable que resultó significativa fue el saldo presupuestario. A pesar de ello, construimos nuestro Índice de Políticas (P), aunque eliminando la variable APER, ya que su coeficiente, además de no significativo y cercano a cero, tenía signo negativo. Estimamos de nuevo, sustituyendo las variables INF, SP y APER por P, resultando este último significativo y positivo, como era de esperar. Sin embargo, el coeficiente de la AOD se acercaba a cero y el término $AOD*P$ salió negativo y no significativo, por lo que no podemos decir nada sobre la influencia mutua entre ayuda y política macroeconómica.

Probamos con otros índices aportados por el Banco Mundial y sólo tuvimos cierto éxito con el ICRG, que es un índice de riesgo que compuesto por 22 componentes, agrupados en tres categorías: político (12 componentes), económico (5) y financiero (5). El coeficiente de dicho índice quedó positivo y significativo, como era de esperar, pero los correspondientes a la AOD salieron no significativos, y con idéntico resultado cuando dividimos la muestra entre países de alto riesgo y países de bajo riesgo.

Lo siguiente que hicimos fue indagar en la influencia sobre el crecimiento de un gasto orientado hacia los pobres. En concreto, añadimos a la ecuación inicial como variables independientes el gasto sanitario (GSAN), el educativo (GED) y el militar (GMIL), quedando el modelo a estimar de la siguiente forma:

$$dY/Y = \alpha_0 + \alpha_1S + \alpha_2IDE + \alpha_3AOD + \alpha_4EXP + \alpha_5ALF + \\ \alpha_6POB + \alpha_7PIB + \alpha_8DEX + \alpha_9GSAN + \alpha_{10}GED + \alpha_{11}GMIL \quad (7)$$

Pero los coeficientes de estos tres tipos de gasto resultaron no significativos. No obstante, el hecho de que no incidan sobre el crecimiento no es óbice para que influyan sobre los niveles de pobreza. Con esta idea iniciamos un apartado dedicado al estudio del efecto de la ayuda sobre la pobreza. Lo primero que hicimos fue introducir como variable dependiente a la mortalidad infantil (una de las aproximaciones al nivel de pobreza más utilizada en la literatura), es decir:

$$MORINF = \alpha_0 + \alpha_1dY/Y + \alpha_2S + \alpha_3IDE + \alpha_4AOD + \alpha_5EXP + \\ \alpha_6ALF + \alpha_7POB + \alpha_8PIB + \alpha_9DEX \quad (8)$$

De nuevo estimamos para el panel de datos completo, para cada uno de los continentes y para cada periodo. Dos resultados queremos resaltar: un aumento considerable del poder explicativo del modelo y los coeficientes significativamente positivos de la variable ayuda, en la mayoría de los casos. Excepto en la ecuación de Europa, en la que resultó significativamente negativo. Este efecto perverso de la ayuda sobre la mortalidad infantil nos deja perplejos y nos siembra serias dudas sobre el carácter exógeno de la variable

ayuda. Es más razonable pensar que los flujos de ayuda se están dirigiendo hacia aquellos países que tienen una mayor mortalidad infantil (y, por tanto, mayor nivel de pobreza), que pensar que la ayuda incrementa la mortalidad infantil. Aunque de las siete ecuaciones que estimamos para indagar sobre las motivaciones de la ayuda, la mortalidad infantil sólo resultó significativamente positiva en tres de ellas. En cualquier caso, es obvio que ambas variables se influyen mutuamente y que la ayuda afecta a otras variables que a su vez repercuten sobre la mortalidad infantil. Esto nos llevó a la estimación de modelos estructurales.

Pero antes estimamos de nuevo la ecuación (7), aunque dejando el crecimiento como variable independiente y tomando la mortalidad infantil como variable dependiente. El único gasto que salió significativo y con el signo adecuado (negativo) fue el sanitario. A pesar de esto, calculamos el Índice de Gasto Favorable a los Pobres (IGFP), cuya expresión recordamos, para todos los países receptores y dividimos la muestra en dos: países con alto IGFP y países con bajo IGFP.

$$\text{IGFP} = (\text{GSAN} + \text{GED} - \text{GMIL}) / \text{PIB} \quad (9)$$

De los resultados se deduce que la reducción de la pobreza es más sensible al crecimiento en los países con un gasto público más orientado hacia los pobres. Además, para estos países el efecto perverso de la ayuda sobre la mortalidad infantil deja de ser significativo. Son dos buenas razones para tener un alto IGFP.

Posteriormente estimamos de nuevo el modelo (7), pero sustituyendo la variable dependiente mortalidad infantil por la esperanza de vida y la proporción de pobres, sucesivamente. Los coeficientes de determinación se redujeron algo, repitiéndose casi las mismas variables significativas que las correspondientes a la ecuación (7), aunque con el signo opuesto en el caso de la ecuación de la esperanza de vida. Una excepción a esta norma la tuvimos con el crecimiento, que no obtuvo un nivel de significación aceptable en la ecuación de la proporción de pobres. Es aparentemente contradictorio que el

crecimiento reduzca la mortalidad infantil y aumente la esperanza de vida, pero no disminuya la proporción de pobres. Pero esto es admisible si la elasticidad de la pobreza respecto al crecimiento es insuficiente.

Desde comienzos de la década de los noventa, el número total de pobres en el mundo presenta una tendencia decreciente, aunque en tres regiones ha aumentado: Latinoamérica y El Caribe, Europa y Asia Central y África Subsahariana. De estas tres, la última es la más preocupante, ya que sus cifras son crecientes durante toda la serie presentada en el capítulo VI (años 1981-2001).

En general, tenemos que cuanto mayor sea el crecimiento de una determinada economía y menor el de su población, menos serán sus *necesidades de elasticidad* de la pobreza. Para que dicha economía supere el subdesarrollo es necesario que su crecimiento sea positivo y superior al de la población y, además, que aquella tenga una elasticidad pobreza-crecimiento negativa. Estas condiciones no siempre se cumplen en los países subdesarrollados.

Nosotros calculamos las elasticidades necesarias que deberían tener las diferentes regiones del Planeta para que el número de pobres se reduzca. Comprobamos que en general se habían reducido, pero en África Subsahariana siguen siendo superiores a la unidad (en términos absolutos) y en Latinoamérica y El Caribe no las pudimos calcular para los últimos años, debido a que la población creció por encima de la economía o bien el crecimiento fue negativo.

También estimamos (7) tomando como variable dependiente al gasto público y los ingresos impositivos. Los correspondientes coeficientes de la variable ayuda resultan positivos, pero únicamente el correspondiente a la ecuación del gasto público alcanzó un nivel de significación aceptable: 8%.

Posteriormente, abandonamos el supuesto de que α_0 es una constante válida para cualquier país y período. Incorporamos los efectos país, utilizando los contrastes F y de Lagrange para discernir entre los MCO y dichos efectos, y el

contraste de Hausman para elegir entre efectos fijos o aleatorios. El modelo base considerado fue el siguiente:

$$\begin{aligned} dY/Y_{it} = & \alpha_0 + \alpha_i + \alpha_1 S_{it} + \alpha_2 IDE_{it} + \alpha_3 AOD_{it} + \alpha_4 EXP_{it} + \\ & \alpha_5 ALF_{it} + \alpha_6 POB_{it} + \alpha_7 PIB_{it} + \alpha_8 DEX_{it} \end{aligned} \quad (10)$$

siendo α_i los efectos país. En esta ecuación hemos ido sustituyendo la variable dependiente por las diferentes macromagnitudes ya mencionadas. Para las ecuaciones del crecimiento y de la inflación no hemos podido adoptar un modelo con efectos individuales, debido a que los valores de los estadísticos F y LM eran muy reducidos. De las otras cuatro ecuaciones cabe destacar dos cuestiones (todas ellas con efectos fijos): en primer lugar, el considerable incremento en el poder explicativo del modelo, demostrando una mejor adaptación a la creciente heterogeneidad del mundo subdesarrollado; en segundo lugar, y en lo que respecta a los coeficientes de la variable ayuda, se mantienen la significación y los signos adecuados en las ecuaciones del ahorro y la inversión, mientras que la alta significación en las ecuaciones del consumo público y privado desaparecen.

Asimismo, introdujimos en (10) como variable dependiente las tres medidas de la pobreza ya comentadas. La variable proporción de pobres no aceptó un modelo con efectos individuales. De las otras dos ecuaciones cabe destacar de nuevo el incremento producido en los coeficientes de determinación. En cuanto a los coeficientes de la AOD, desaparece la significación del efecto perverso sobre la mortalidad infantil y se mantiene el efecto significativamente positivo sobre la esperanza de vida.

También estimamos (10) tomando como variable dependiente el gasto público y los ingresos impositivos. El cambio más importante, con respecto a la estimación por MCO, es la desaparición de la alta significación del coeficiente de la AOD en la ecuación del gasto, mientras que en la ecuación del ingreso la variable AOD sigue sin mostrar ningún tipo de efecto significativo.

Debido a la posible existencia de simultaneidad, ya comentada, entre la ayuda y la correspondiente variable dependiente, decidimos estimar el siguiente modelo multiecuacional:

$$dY/Y = \alpha_{10} + \alpha_{11}S + \alpha_{12}IDE + \alpha_{13}AOD + \alpha_{14}EXP + \alpha_{15}POB \quad (11)$$

$$S = \alpha_{20} + \alpha_{21}AOD + \alpha_{22}IDE + \alpha_{23}TPOB + \alpha_{24}EXP + \alpha_{25}dY/Y \quad (12)$$

$$AOD = \alpha_{30} + \alpha_{31}dY/Y + \alpha_{32}TPOB + \alpha_{33}IMP + \alpha_{34}MORIN \quad (13)$$

Intentamos incorporar dos ecuaciones más, para la inversión privada y la mortalidad infantil, pero los malos resultados nos aconsejaron eliminarlas. El modelo lo estimamos por MCO, MCB y MC en tres etapas. En lo que respecta al propósito de nuestro estudio, las estimaciones fueron bastante homogéneas: en los tres métodos α_{13} resultó positivo y no significativo, α_{21} resultó negativo y significativo y en la ecuación (13) las variables importaciones y mortalidad infantil salieron positivas y con un alto grado de significación.

Seguidamente estimamos un modelo estructural con tres variables latentes: dos exógenas, la AOD y el sector privado, y una endógena que denominamos ineeficacia en la lucha contra la pobreza. La principal conclusión de la estimación de este modelo es que el sector privado tiene un buen comportamiento para reducir la pobreza, ya que tiene un efecto significativamente positivo sobre la renta per cápita y la tasa de escolarización secundaria, y un efecto significativamente negativo sobre la tasa de mortalidad infantil. Sin embargo, la AOD se comporta de forma totalmente contraria. Esto último nos genera nuevas dudas sobre la capacidad para reducir la pobreza que tiene el actual sistema de distribución de ayuda internacional.

No nos atrevemos a vaticinar el futuro de la ayuda exterior. El desmantelamiento del sistema bipolar anterior supuso una gran oportunidad para elevar su eficacia, ya que las motivaciones geoestratégicas para conceder

ayuda se han reducido. Sin embargo, dicha ocasión no se ha aprovechado hasta ahora, al menos claramente. Los ratios AOD/PIB han subido ligeramente en los últimos años, aunque sin llegar a los niveles de principios de los años noventa. Las grandes cumbres se suceden, con promesas de aumento considerable en la ayuda, pero las mismas todavía no se han plasmado en la realidad. El hecho de que se oriente la gestión de la ayuda hacia unos resultados concretos (los ODM) lo consideramos positivo, y puede ser la causa de que en los últimos años predominen los trabajos con conclusiones favorables sobre la eficacia de la ayuda. Quizás estemos ante el principio del final de la crisis, pero es precipitado afirmarlo.

Sí nos aventuramos, sin embargo, a hacer una serie de recomendaciones que afectan a tres ámbitos: la propia concepción de la ayuda, el SIAD (con especial mención a España) y la investigación futura:

a) La concepción de la ayuda exterior:

- La ayuda exterior debe ser entendida como una respuesta obligada al derecho que tienen todos los ciudadanos del Planeta a una vida digna. El hambre y los diferentes problemas que genera el subdesarrollo han dejado de ser cuestiones exclusivas del Tercer Mundo. Nos atañen a todos, al conjunto de la comunidad internacional. La globalización así lo ha querido. Por tanto, la resolución de las mismas exige respuestas globales. Nuestra propuesta concreta es que, formando parte de dicha respuesta global, el SIAD se encamine hacia un mecanismo redistributivo a nivel mundial, que puede tomar incluso la figura impositiva. El tributo debería tener carácter progresivo, de forma que cada país aporte en función de su potencial económico. Con esto desaparecería el actual carácter discrecional de la ayuda, que tantos perjuicios ha ocasionado en términos de eficacia.
- El subdesarrollo tiene carácter multidimensional. Esta idea se ha ido imponiendo progresivamente en las últimas décadas. La creencia en un subdesarrollo unicausal (la falta de capital o de divisas) ha

desaparecido. El sistema de ayuda debe adaptarse a ello. Esto puede utilizarse, y de hecho se ha utilizado, como una justificación para reducir la ayuda financiera, que tanta falta hace. No es esa, obviamente, nuestra intención. Lo que decimos es que las diferentes dimensiones del subdesarrollo, y de la pobreza en definitiva, ratifica la idea de que un mismo tipo de ayuda no puede ser efectiva en todo momento y lugar. Por otra parte, sería conveniente que cada acción de ayuda se centre principalmente en una de aquellas dimensiones.

b) El SIAD:

- Consideramos posibles dos tipos de acciones que redundarían en un incremento de la eficacia de la ayuda. Aumento de su cuantía, cumpliéndose los compromisos adquiridos por la comunidad internacional hace más de cuatro décadas (0.7% del PIB). En segundo lugar, dicho incremento debería hacerse principalmente en la ayuda multilateral, de manera que el sistema se encaminara preferentemente hacia este tipo de ayuda, que ha demostrado una mayor permanencia en los últimos años de crisis y en la que se tienen en cuenta en mayor medida las necesidades de los países receptores.
- Otra proposición es que la ayuda se oriente fundamentalmente hacia la lucha contra la pobreza. Es decir, que los países receptores preferentes sean los más necesitados (no los mejores aliados, ni los mejores socios comerciales), y que los sectores prioritarios sean los que tengan un mayor impacto sobre la población pobre: educación, sanidad y agricultura, principalmente.
- Relacionado con lo anterior, proponemos concentrar la ayuda en determinados países y regiones. De la discusión sobre una asignación eficiente de la ayuda dedujimos que la misma debería aumentar en el Africa Subsahariana (la zona que adolece de mayores carencias y en la que se debería centrar una buena parte del esfuerzo en los próximos años) en detrimento del Norte de África, Oceanía y Este de Europa.

- El hecho de que el trinomio crecimiento-política-ayuda se haya convertido en uno de los ejes actuales del debate sobre la eficacia de la ayuda nos parece acertado. Sin embargo, su tratamiento por el conjunto de autores que están en sintonía con las tesis del Banco Mundial (Burnside, Dollar, Collier,...) nos parece excesivamente riguroso, especialmente en lo que afecta a la distribución de la ayuda. Consideramos apropiada su propuesta de dirigirla prioritariamente hacia aquellos países pobres con buenas políticas. Pero, ¿qué hacemos con los países pobres con malas políticas? Estos son precisamente los más necesitados de ayuda. Nuestra propuesta es que la pobreza sea el criterio preferente, dejando la bondad de la política en un segundo plano.
- Muy relacionado con lo anterior está la cuestión de la condicionalidad. Si el obstáculo es la mala política, es tentador utilizar la ayuda para fomentar la reforma, pero ya vimos las limitaciones de este planteamiento. Los principales problemas los vemos, por un lado, en la posibilidad, bastante real, de que los donantes no sepan cuál es la política correcta para los receptores (o de que no haya acuerdo entre ellos). En este sentido, pensamos que es importante evitar imposiciones ideológicas. La política en general, y la macroeconómica en particular, de los países receptores debe decidirse en los propios países receptores. De lo contrario, y entramos en el segundo tipo de problema, existe la posibilidad de que la política, y la ayuda, no sean asumidas como propias, con el consiguiente coste en términos de eficacia. No estamos en contra, por principios, de la condicionalidad, sólo recomendamos que se utilice con prudencia.
- En realidad, abogamos una condicionalidad mutua, ejercida en un marco de coordinación que abarque tanto a donantes como a receptores. La descoordinación entre donantes ha generado en ocasiones solapamientos de proyectos o, incluso, el ejercicio de acciones que perseguían objetivos de signo contrario. Por tanto, aunar esfuerzos en una misma dirección se hace imprescindible. Pensamos, sin embargo, que esta labor de coordinación debe

hacerse conjuntamente con los países receptores, que son, al fin y al cabo, los mejores conocedores de sus propias necesidades. Proponemos en concreto, que en todos los organismos de coordinación, por ejemplo el CAD, estén presente ambos tipos de países. Esto probablemente redundaría en una mayor estabilidad en los flujos de ayuda, reforzándose su efecto positivo sobre la inversión.

- También proponemos una mayor coherencia entre el resto de políticas (especialmente la exterior) y la política de ayuda. No se puede, por ejemplo, estar pregonando los supuestos beneficios que el comercio internacional tendría para los países subdesarrollados y, a la vez, poner toda serie de trabas para que los productos de dichos países no puedan entrar en el Primer Mundo.
- En lo que respecta a la ayuda española, nuestras propuestas son muy similares a las anteriores. No obstante, recordamos los tres aspectos que son los principales culpables de la baja calidad de la ayuda española, y en cuya resolución deberían centrarse los esfuerzos de los próximos años: los altos porcentajes de ayuda ligada, relacionado con el abuso que tradicionalmente se ha tenido de los créditos FAD y que es sólo un reflejo del carácter eminentemente comercial de nuestra ayuda; el escaso peso que tienen los PMA como países receptores, derivado del hecho que la ayuda española se concentra excesivamente en Latinoamérica, en donde predominan los países de renta media; y la tradicional bicefalía MAE-Ministerio de Economía y Hacienda que ha caracterizado a la cooperación española.

c) Propuestas metodológicas:

- Mejorar la calidad de los modelos teóricos. Nos referimos tanto a los modelos de crecimiento como a los macroeconómicos, de manera que sean más aplicables a la realidad del mundo subdesarrollado.

- También estimamos oportuno llevar a cabo análisis por país, de forma que podamos extraer conclusiones al resto de países receptores.
- Por último, pensamos que son necesarios estudios donde se diferencien entre los diferentes tipos de ayuda: bilateral-multilateral, reembolsable-no reembolsable, etc.

Bibliografía:

- Alesina, A y D. Dollar (2000). "Who gives foreign aid to whom and why?". *Journal of Economic Growth*, vol. 5, nº 1, pags. 33-63.
- Alonso, J.A. (1999a). "Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española". *Información Comercial Española*, nº 778, pags. 119-142.
- Alonso, J.A. (1999b). "Presentación", pags. 11-19, en "La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda" (varios autores). Cívitas Ediciones, S.L. Madrid.
- Alonso, J.A. (1999c). "La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas", pags. 69-123, en "La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda" (varios autores). Cívitas Ediciones, S.L. Madrid.
- Alonso, J.A. (2000). "Instituciones multilaterales y gobernabilidad del sistema internacional", pags. 41-95, en "Los Organismos Multilaterales y la Ayuda al Desarrollo" (varios autores). Cívitas Ediciones, S.L. Madrid.
- Alonso, J.A. (2003a). "Prólogo", pags. 9-16, en "Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes" (varios autores). Catarata. Madrid.
- Alonso, J.A. (2003b). "Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda", pags. 153-178, en "Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes" (varios autores). Catarata. Madrid.
- Alonso, J.A. (2003c). "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español", pags. 235-266, en "Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes" (varios autores). Catarata. Madrid.
- Alonso, J.A., L. González, M. Pajarín y A. Rodríguez Carmona (2003). "Enfoque antipobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos", pags. 85-120, en "La realidad de la ayuda 2003-2004" (varios autores). Intermón Oxfam. Barcelona.
- Amin, S. (1988). "La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico". Iepala Editorial. Madrid.

- Amin, S. (1999). "El capitalismo en la era de la globalización". Paidós. Barcelona.
- Apodaca, C. y M. Stohl, (1999). "United States Human Rights Policy and Foreign Assistance". International Studies Quarterly, vol. 43, nº 1, pags. 185-198.
- Arias Robles, M. (2003). "EL alivio de la deuda en el contexto de la financiación del desarrollo", pags. 71-85, en "Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes" (varios autores). Catarata. Madrid.
- Beynon, J. (2001). "Policy Implications for Aid Allocations or Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity: A Summary Paper at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on "Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers".
- Boone, P. (1994). "The impact of foreign aid on saving and growth". London School of Economics .
- Boone, P. (1996). "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid". European Economic Review, vol. 40, nº 2, pags. 289-329.
- Boone, P. (1996). "¿Puede la ayuda reducir eficazmente la pobreza?". Información Comercial Española, nº 755, pags. 39-52.
- Burnside, C y Dollar, D. (1998). "Aid, the incentive regime, and poverty reduction". Policy Research Working Paper (Banco Mundial), nº 1937.
- Burnside, C y Dollar, D. (2000). "Aid, Policies and Growth". American Economic Review, vol. 90, nº 4, pags. 847-868.
- Burnside, C y Dollar, D. (2004). "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence". World Bank Policy Research Working, nº 3251.
- Bustelo, P. (1998). "Teorías contemporáneas del desarrollo económico". Editorial Síntesis, S.A. Madrid.
- Chang, Ch.C., E. Fernández-Arias y L.Servén (1999). "Un nuevo enfoque para la medición de los flujos de ayuda". Información Comercial Española, nº 778, pags. 55-80.
- Chesnais, F., G. Duménil, D. Lévy e I. Wallerstein (2002). "La globalización y sus crisis. Interpretaciones desde la economía crítica". Catarata. Madrid.

- Collier, P. y D. Dollar (1999). "Aid allocation and poverty reduction". Policy Research Working Paper (Banco Mundial), nº 2041.
- Collier, P. y D. Dollar (2001). "Development Effectiveness: What have we learnt?". Development Research Group, Banco Mundial.
- Comisión Europea (2003). "Sobre la política de desarrollo de la CE y la ejecución de la ayuda exterior en 2002". Bruselas.
- Dalgaard, C.J. y H. Hansen (2001). "On Aid, Growth and Good Policies". Journal of Development Studies, vol. 37, nº 6, pags. 17-41.
- Deininger, K., L. Squier y S. Basu (1998). "Does economic analysis improve the quality of foreign assistance?". World Bank Economic Review, vol. 12, pags. 385-418.
- Devarajan, S, D. Dollar, y T. Holmgren (1999). "Aid and Reform in Africa". Development Research Group, Banco Mundial.
- Dewald, M. y R. Weder (1996). "Comparative advantage and bilateral foreign aid policy". World Development, vol. 24, nº 3, pags. 549-556.
- Dollar, D. y J. Svensson (2000). "What explains the success or failure of structural adjustment programs?". Economic Journal, Octubre, pags. 894-917.
- Durbarry, R., N. Gemmell y D. Greenaway (1998). "New evidence on the impact of foreign aid on economic growth". CREDIT Research Paper, nº 8.
- Escribano, G. (2001). "Gobernanza, Pobreza y Ayuda al Desarrollo" Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Feyzioglu, T., V. Swaroop y M. Zhu (1998). "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid". World Bank Economic Review, nº 12, pags. 29-58.
- Goded Salto, M. (2002), "La distribución geográfica de la ayuda al desarrollo de la UE", pags. 27-43, en "La realidad de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea desde la perspectiva española". Instituto de Estudios Europeos. Madrid.
- Gómez Galán, M. (2001). "Introducción: La nueva sociedad global y sus necesidades ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?",

pags. 13-50, en "La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio" (varios autores). Cideal. Madrid.

- Gómez Galán, M. y J.A. Sanahuja (1999). "El sistema internacional de cooperación al desarrollo". Cideal. Madrid
- Gómez Gil, C. (2003). "Oportunidades perdidas. El estado de la AOD en España". Bakeaz. Bilbao.
- González, C. (2003). "La ayuda Oficial al Desarrollo en España en 2002 y 2003", pags. 11-66, en "La realidad de la ayuda 2003-2004" (varios autores). Intermón Oxfam . Barcelona.
- Granell, F. (2002). "Las relaciones entre la Unión Europea y África", pags. 197-211, en "África Subsahariana ante el nuevo milenio", Mbuyi Kabunda (coordinador), Ediciones Pirámide, Madrid.
- Griffin, K. (1970). "Foreign capital, domestic savings and economic development". Bulletin of the Oxford University. Institute of ECO, vol. 32, pags. 99-112
- Griffin, K. (1991). "Foreign Aid After The Cold War". Development and Change, vol. 22, pags. 645-685.
- Griffin, K. y W.T.Newlyn (1973). "The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less-developed countries: a comment". Economic Journal, vol. 83, pags. 863-69.
- Hansen, H. y F. Tarp (2000). "Aid Effectiveness Disputed". Journal of International Development , nº 12, pags. 375-398.
- Hansen, H. y F. Tarp (2001). "Aid and Growth Regressions". Paper al the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on "Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers".
- Heller, P.S. (1975). "A Model of Public Fiscal Behaviour in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation". American Economic Review, vol. 65, nº 3, pags. 429-445.
- Jepma, C. (1991). "The Tying of Aid". OCDE Development.
- Khilji, N. y E.M. Zampelli (1990). "The fungibility of U.S. assistance to developing countries and the impact on recipient expenditures: A case study of Pakistan". World Development, nº 19, pags. 95-105.

- Lago, M.J. (2002), "La lucha contra la pobreza y el desarrollo social como elemento fundamental de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea", pags. 69-83, en "La realidad de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea desde la perspectiva española". Instituto de Estudios Europeos. Madrid.
- Lensink, R. y Morrissey, O. (1999). 'Uncertainty of aid inflows and the aid-growth relationship'. CREDIT Research Paper, nº 3.
- Lensink, R. y H. White (1998). "Does the Revival of International Private Capital Flows Mean the End of Aid?". World Development, vol. 26, pags. 1221-1234.
- Lensink, R. y H. White (1999a). "Assessing Aid: ¿Un manifiesto a favor de la ayuda para el siglo XXI?". Información Comercial Española, nº 778, pags. 43-54.
- Lensink, R. y H. White (1999b). "Is there an Aid Laffer Curve?". CREDIT Research Paper. University of Nottingham: Centre for Research in Economic Development and International Trade, nº 99/6.
- Lensink, R. y H. White (2000). "Asignación de la ayuda y reducción de la pobreza: el informe *Evaluación de la Ayuda*", pags. 217-240, en 'Los Organismos Multilaterales y la Ayuda al Desarrollo'. Cívitas Ediciones, S.L. Madrid.
- Lensink, R. y H. White (2001). "Are There Negative Returns to Aid?". Journal of Development Studies, vol. 37, nº 6, pags. 42-65.
- Levy, V. (1988). "Aid and Growth in Sub-Saharan Africa". European Economic Review, vol. 32, nº 9, pags. 1777-1795.
- Maestro Yarza, I. (1995): "La cooperación al desarrollo en el contexto económico mundial actual: el caso de Filipinas". Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.
- Maizels, A. y M.K. Nissanke (1984). "Motivations for Aid to Developing Countries". World Development, vol. 12, nº 9, pags. 879-900.
- McCawley, P. (1998). "Development Assistance in Asia in the 1990s". Asian-Pacific Economic Literature, vol. 12, nº 1, pags. 41-50.

- McGillivray, M. (1989). "The Allocation of Aid among Developing Countries: A Multi-Donor Analisys Using a Per Capita Aid Index". *World Development*, vol. 17, nº 4, pags. 561-568.
- McGillivray, M. y O. Morrisey (2000). "Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern". *Journal of International Development*, vol. 12, pags. 413-428.
- McGillivray, M. y O. Morrisey (2001). "A review of evidence on the fiscal effects of aid Centre for research in economic development and international trade". University of Nottingham. Credit Research Paper, nº 01/13.
- McKinlay, R.D. y R. Little (1979). "The US aid relationship: a test of the recipient need and the donor interest models". *Political Studies*, vol. XXVII, nº 2, pags. 236-250.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (1999). "Estrategia para la cooperación española". Madrid.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. PACI, seguimiento, 2001 y 2002. Madrid.
- Miyashita, A. (1999). "Gaiatsu and Japan's Foreign Aid: Rethinking the Reactive-Proactive Debate". *International Studies Quarterly*, vol. 43, nº 4, pags. 695-731.
- Montalbán, J.F. (1999). "La nueva agenda de la cooperación española". *Información Comercial Española*, nº 778, pags. 165-174.
- Montalvo, A (1999). "Algunas consideraciones sobre la relación entre deuda externa y desarrollo". *Información Comercial Española*, nº 778, pags. 143-151.
- Mosley, P. (1985). "The Political Economy of Foreign Aid: A Model of The Market for a Public Good". *Economic Development and Cultural Change*, nº 33, pags. 373-393.
- Mosley, P. (1986). "Aid Effectiveness: The Micro-Macro Paradox". *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 17, Abril, pags. 22-28.
- Mosley, P. (2000). "El FMI después de la crisis asiática", pags. 127-171, en "Los Organismos Multilaterales y la Ayuda al Desarrollo". Cívitas Ediciones, S.L. Madrid.

- Mosley, P. (2003). "Ayuda, reducción de la pobreza y nueva condicionalidad", pags. 131-152, en "Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes". Catarata. Madrid.
- Mosley, P. y J. Hudson (1996). "Aid, Conditionality and Moral hazard". Discussion Papers in Development Economics. University of Reading, vol. 3, nº 26.
- Mosley, P. y J. Hudson (1999). "¿Ha mejorado la eficacia de la ayuda?". Información Comercial Española, nº 778, pags. 13-30.
- Mosley, P., J. Hudson y S. Horrel (1987). "Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries". Economic Journal, vol. 97, nº 387, pags. 616-641.
- Mosley, P., J. Hudson y S. Horrel (1992). "Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries: A Return to the Scene of the Crime". Journal of International Development, vol. 4, nº 2, pags. 139-150.
- OCDE (1995). 'Principios del CAD para una ayuda eficaz'. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- OCDE (2002). "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1996-2000".
- Pack, H. y J.R. Pack (1993). "Foreign aid and the question of fungibility". Review Economics and Statistics, nº 75, pags. 258-265.
- Pérez-Soba, I. (2000). "Cooperación para el desarrollo. Legislación y directrices". Editorial Trotta, S.A. Madrid.
- Raffert, K. (1999). "More Conditions and Less Money: Shifts of Aid Policies during the 1990s". Development Studies Association, working Paper, nº 15.
- Rengifo Abbad, A. (1999). "Dimensión económica de la cooperación internacional al desarrollo". Información Comercial Española, nº 778, pags. 81-101.
- Riddell, R.C. (1992). "La contribución de la ayuda extranjera al desarrollo y el papel del sector privado". Desarrollo (Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo), nº 21, pags. 4—11.

- Sachs, J.D. y A.H. Warner (1995). "Economic Reform and the Process of Global Integration". Brooking Papers on Economic Activity, vol. 1, pags. 1-118.
- Sala-i-Martin, X. (1997). 'I just ran two million regressions". American Economic Review, vol. 87, nº 2, pags. 178-183.
- Sanahuja, J.A. (2001). "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", pags. 51-127, en "La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Cideal. Madrid.
- Sánchez Alcázar, E. (1999). "Modelos de distribución de la ayuda: el caso español", pags. 307-324, en "La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda". Civitas, S.L. Madrid.
- Sánchez Alcázar, E. (2005). "La nueva agenda internacional del desarrollo y la distribución de la ayuda española a América Latina (1987-2002). XIX Reunión Anual de Asepelt-España.
- Sen, A. (2000). "Desarrollo y Libertad". Editorial Planeta, S.A. Barcelona.
- Singh, R.D. (1985). "State intervention, foreign economics aid, saving growth in LDCs: Some recent evidence". Kyklos, vol. 38, pags. 216-232.
- Trumbull, W.N. y H.J. Wall (1994). "Estimating Aid-Allocation Criteria with Panel Data". Economic Journal, nº 104, pags. 876-882.
- Tsikata, T.M.(1998). "Aid Effectiveness: A Survey of the Recent Empirical Literature". IMF Papers on Policy Analysis and Assessments, nº 98/1.
- Van Wijnbergen, S. (1986). "Macroeconomic Aspects of the Effectiveness of Foreign Aid: the Two Gap Model, Home Goods Disequilibrium and Real Exchange Rate Misalignment". Journal of International Economics, vol. 21 (Agosto), pags. 123-36.
- Vaquero, C. (1999). "Se sufre pero se aprende. Las políticas oficiales de gestión de la ayuda", pags. 7-27, en "La deuda externa del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación" (varios autores). Talasa Ediciones, S.L. Madrid.

- Wang, T.Y. (1999). "U.S. Foreign Aid and UN Voting: An analysis of Important Yssues". *International Studies Quarterly*, vol. 43, nº 1, pags. 199-210.
- White, H. (1992). "The macroeconomic impact of development aid: A critical survey". *Journal of Development Studies*, vol. 28, pags. 163-240.
- White, H. (1999a). "Global Poverty Reduction: Are we heading in the rigth direction?". *Journal of International Development*, vol. 11, pags. 503-519.
- White, H. (1999b). "Algunas consideraciones sobre el futuro de la ayuda", pags. 125-183, en "La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda" (varios autores). Civitas, S.L. Madrid.
- World Bank (1998). "Assessing Aid: What Work, What Doesn't, and Why". Oxford University Press. Inc.