



EU 2010.es

Presidencia Española de la Unión Europea

**CONFERENCE ON
DEVELOPMENT COOPERATION
IN TIMES OF CRISIS AND ON
ACHIEVING THE MDGs**

IFEMA Convention Centre (Madrid)
9-10 June 2010

**Ayuda, calidad institucional e
imposición: Algunos desafíos para
el sistema de cooperación
internacional**

José Antonio Alonso, Carlos Garcimartín
y Víctor Martín (ICEI)

Índice

| | |
|---|----|
| ÍNDICE | 2 |
| 1.- INTRODUCCIÓN | 3 |
| 2.- EFICACIA DE LA AYUDA | 5 |
| 2.1.- Antecedentes..... | 5 |
| 2.2.- Aportaciones más recientes | 11 |
| 3.- UNA NUEVA ESTIMACIÓN: AYUDA, CALIDAD INSTITUCIONAL E IMPUESTOS.15 | |
| 3.1.- Estrategia de la estimación | 15 |
| 3.2.- Crecimiento y calidad institucional | 17 |
| 3.3.- Ayuda y calidad institucional | 19 |
| 3.4.- Ayuda e impuestos..... | 26 |
| 4.- EFICACIA DE LA AYUDA: RESPUESTA DE LOS DONANTES | 39 |
| 4.1.- La agenda de París..... | 39 |
| 4.2.- Algunas observaciones críticas..... | 41 |
| 4.3.- Dependencia de la ayuda | 47 |
| 5.- CAMBIO EN EL ENTORNO INTERNACIONAL: DESAFÍOS PARA EL SISTEMA DE COOPERACIÓN | 51 |
| 5.1.- Heterogeneidad del mundo en desarrollo: política de ayuda:¿ focalización o diferenciación?..... | 51 |
| 5.2.- Multipolaridad: la ayuda: ¿Política de los donantes o sistema internacional compartido?..... | 55 |
| 5.3.- Bienes públicos internacionales: Política de ayuda vs. Política pública global | 58 |
| 6.- CONSIDERACIONES FINALES..... | 61 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 63 |

1.- Introducción

En los últimos años, la comunidad internacional ha dado importantes pasos para definir de forma más precisa y concertada su compromiso contra la pobreza. A través de la Declaración del Milenio –y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)- se ha logrado conformar una agenda que compromete al conjunto de la comunidad internacional. Semejante avance se ha acompañado de una serie de propuestas reformadoras en las formas de gestión de la ayuda internacional al objeto de mejorar su eficacia. En concreto, se insiste en la necesidad de una más plena apropiación de las intervenciones por parte del receptor y una mayor coordinación, armonización y alineamiento de las políticas de los donantes. La Declaración de París, de 2005, y el posterior Programa de Acción de Accra, de 2008, constituyen las referencias más centrales a las que remiten esas propuestas. A ellas se debe unir, desde la perspectiva europea, el Consenso Europeo sobre Desarrollo y el posterior Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, cuyo propósito es igualmente mejorar la capacidad operativa, eficacia y coherencia de la política de cooperación de los países miembros de la UE.

En correspondencia con ese esfuerzo reformador, desde finales de los noventa se han ido desarrollando nuevas modalidades instrumentales para diseñar y financiar las intervenciones. El recurso a las Estrategias de Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*) como marco programático de actuación tanto de los gobiernos locales como de las agencias oficiales de desarrollo constituyó un primer paso hacia una ayuda más coordinada e integrada en las políticas de los receptores. Una orientación que se ha complementado con el recurso a fórmulas más comprometidas y ambiciosas de intervención (como los *Sector Wide Approaches*, SWAP) y a mecanismos de financiación (*Budget Support*) que posibilitan una más elevada predictibilidad de los recursos y una mayor implicación de los receptores en su gestión.

Estos importantes cambios en la doctrina de la cooperación para el desarrollo fueron acompañados de una más decidida orientación de los recursos hacia los países donde más agudos son los niveles de pobreza. Se considera que la inadecuada asignación de los recursos en el pasado ha podido contribuir a los bajos niveles de eficacia de la ayuda. Como consecuencia, África Subsahariana ha visto incrementado su protagonismo entre las regiones receptoras de ayuda; al tiempo que han perdido peso los países de renta media, alguno de los cuales han visto cerrar en los últimos años las representaciones sobre el terreno de alguno de los donantes. También se ha producido una alteración en la composición sectorial de los flujos, que ha otorgado mayor relevancia a los contenidos sociales (educación y salud, por ejemplo), en detrimento de las intervenciones más directamente relacionadas con el crecimiento y el apoyo al tejido productivo de los países. Este basculamiento en la orientación y composición de los flujos ha tenido también consecuencias negativas que no cabe desconsiderar.

Pese a la entidad de los cambios promovidos en el sistema de cooperación, existe la sensación de que las respuestas no están a la altura de los desafíos del presente. Cabría decir que si el sistema de cooperación internacional ha cambiado, la realidad internacional lo ha hecho de forma más profunda y con mayor celeridad. La creciente heterogeneidad del mundo en

desarrollo, la emergencia de nuevas potencias regionales y globales procedentes del mundo en desarrollo, la presencia de nuevos actores de la cooperación –muchos de ellos vinculados al sector privado- y, en fin, la ampliación del espacio propio de los bienes públicos internacionales, son alguna de estas alteraciones a las que sólo de forma muy parcial e insatisfactoria ha dado respuesta la agenda de reformas de la ayuda.

Por lo demás, estas dudas se producen en un momento en que parece haberse renovado un cierto escepticismo acerca de la eficacia de la ayuda internacional. A ello han contribuido no sólo laboriosas investigaciones recientes (Rajan Subramanian, 2008, por ejemplo), sino también ensayos de distinto enfoque y calidad, pero con alta capacidad de impacto mediático (Moyo, 2009, por ejemplo). En alguno de ellos no sólo se duda sobre la eficacia de la ayuda, sino también se proclama su impacto manifiestamente negativo.

El presente trabajo pretende aportar algunas reflexiones y evidencias sobre estos aspectos. Se estructura en torno a cuatro grandes apartados, adicionales a esta introducción, que en su conjunto pretenden contribuir al debate necesario acerca del futuro del sistema de cooperación. El siguiente epígrafe se orienta a revisar las conclusiones que se derivan de la literatura especializada acerca de la eficacia agregada de la ayuda internacional. Acorde con los resultados cambiantes de sus ejercicios empíricos, la opinión dominante fue alternando etapas de moderado optimismo con las de profundo escepticismo. Es este tono más bien pesimista el que parece dominar los últimos ensayos sobre la ayuda. El tercer epígrafe presenta una estimación propia sobre la eficacia de la ayuda. Para ello se sigue, en este caso, una estrategia indirecta: conocido el efecto que la calidad institucional tiene sobre las posibilidades de desarrollo y del impacto que sobre la calidad institucional tienen los recursos impositivos, se analiza el efecto que la ayuda tiene sobre la calidad institucional y sobre la capacidad recaudatoria del Estado. Los resultados de la estimación conducen a pensar que ambos efectos son positivos, aunque condicionados a otras características del país como son el nivel de dependencia de la ayuda, en el primer caso, y al nivel de calidad institucional, en el segundo. El cuarto epígrafe se orienta a discutir la relación que tiene la agenda de reformas del sistema de cooperación con las conclusiones que emanan de los estudios sobre la eficacia de la ayuda y con la práctica de los donantes. Aunque las propuestas inspiradas en la Declaración de París puedan orientarse en el buen sentido, hay aspectos de su puesta en práctica que requieren corrección y otros, como los problemas derivados de la dependencia de la ayuda, que ni siquiera están considerados. Por último, el cuarto epígrafe está orientado a poner en contraste las reformas del sistema de cooperación con los cambios experimentados en el sistema internacional. De ese contraste emanan una serie de desafíos a los que necesariamente debe enfrentarse el sistema internacional. Un breve epígrafe final recapitula las conclusiones más relevantes obtenidas en el estudio.

2.- Eficacia de la ayuda

El impacto en términos de desarrollo de la ayuda internacional constituye un aspecto polémico de larga tradición: desde hace cuatro décadas se suceden los estudios con especificaciones, metodologías y bases de datos diferentes. En su conjunto, estos estudios no dejan mucho espacio para el optimismo, al confirmar la existencia de relaciones débiles, cuando no ambiguas, entre los recursos recibidos y el desarrollo del receptor. En el mejor de los casos la ayuda puede ser eficaz, pero este resultado no parece ser ni inmediato, ni robusto. La mejor fundamentación microeconómica de las hipótesis y el recurso a un instrumental estadístico y econométrico cada vez más sofisticado ha permitido con el tiempo mejorar la calidad de las estimaciones, pero no ha disuelto la controversia que subyace a sus resultados. Estos, por lo demás, han alimentado estados de opinión cambiantes, de acuerdo con las diversas etapas por las que atravesaron los trabajos. Tras un periodo de profundo escepticismo, parecía abrirse paso al final de los años noventa una imagen algo más optimista: la ayuda podía ser eficaz, si bien este resultado dependía de ciertas características del país receptor. Una parte del debate posterior se centró en dilucidar qué características eran las relevantes a considerar. Al doblar la mitad de la presente década, sin embargo, nuevas sombras parecen haberse cernido sobre la ayuda como consecuencia de los desalentadores resultados de algunas estimaciones recientes. A ello se ha unido la imagen que traslada otro tipo de literatura reciente, de mayor alcance mediático, que no sólo cuestiona la eficacia de la ayuda, sino también insiste en su efecto perverso sobre los países que la reciben. No siempre sus argumentos resultan convincentes, pero su efecto sobre la opinión ha sido importante, abriendo paso a una etapa caracterizada por un renovado pesimismo. Antes de ofrecer una estimación propia que se aleja de ese espíritu escéptico, conviene revisar el recorrido y las conclusiones de esta literatura especializada.

2.1.- ANTECEDENTES

En los estudios sobre la eficacia de la ayuda es posible distinguir diversas etapas, de acuerdo con la orientación de los trabajos y el tono de sus conclusiones¹. En un principio dominó una imagen complaciente de la ayuda: su impacto positivo sobre el crecimiento se consideraba un ámbito no problemático. Autores como Rosenstein-Rodan, Nurkse o Leibenstein habían identificado la insuficiencia del ahorro como uno de los factores explicativos del subdesarrollo. Asociado a semejante diagnóstico aparecía una terapia que resultaba incontestable: la conveniencia de complementar con ahorro externo la menguada capacidad de ahorro propia de los países más pobres. La ayuda internacional podía cumplir este papel, comportándose como un complemento de los recursos nacionales disponibles. Las estimaciones realizadas por Rosenstein-Rodan (1961) o Millikan y Rostow (1957), acerca de la ayuda necesaria para hacer realidad un crecimiento sostenido en el mundo en desarrollo es ilustrativa de la visión optimista que dominó esta primera etapa. Su planteamiento era relativamente simple: a partir de una versión del modelo de Harrod, estimaban las necesidades de financiación asociadas a un objetivo de crecimiento dado, asumiendo que los recursos externos (entre ellos la ayuda) complementaban los recursos domésticos (el ahorro nacional).

¹ Un mayor desarrollo de esta materia puede encontrarse, entre otros, en Tsikata (1998), Hansen y Tarp (2000), Roodman (2007) y Alonso (1999).

La contribución de la ayuda, en estos casos, se traducían en una inevitable aceleración del crecimiento del receptor.

Esta visión optimista entró en crisis a comienzos de la década de los setenta, cuando tanto desde posiciones liberales (Bauer, 1972, o Friedman, 1958) como radicales (escuela de la dependencia, entre otros) se cuestionó la eficacia de la ayuda. En concreto, se consideró que buena parte de los recursos terminaba perdiéndose en las burocracias estatales o en las élites sociales de los países receptores, sin alcanzar ni a sus declarados destinatarios, ni a los objetivos inversores que se les suponían. Se asentaba, de este modo, la idea de la *fungibilidad* de la ayuda que alude a la capacidad de manejo discrecional de los recursos por parte de quien los recibe. Aunque el donante se esfuerce por precisar los usos de la ayuda, ésta termina por liberar recursos domésticos que se pueden emplear en fines muy distintos a los inicialmente pretendidos. En estos casos, la ayuda se comporta como sustitutiva (parcialmente sustitutiva, al menos) de los recursos nacionales dedicados al desarrollo, por lo que su impacto agregado en términos de crecimiento resulta dudoso.

Uno de los primeros autores en exponer las consecuencias de la fungibilidad fue Griffin (1970), quien sostuvo que buena parte de los recursos de la ayuda pasaba a nutrir el consumo del país receptor y no a fortalecer su ahorro, como teóricamente se apuntaba. La prueba empírica que aportaba Griffin era excesivamente simple como para resultar concluyente. Pese a ello, su crítica tuvo un serio efecto sobre la comunidad académica, que trató de comprobar la validez de la relación discutida, abriendo así una nueva etapa en los estudios sobre la eficacia de la ayuda.

En esta etapa dominan los trabajos que tratan de identificar la relación que existe entre la ayuda y el ahorro nacional, ambos expresados habitualmente como proporción del PIB. Siguiendo los planteamientos de Harrod, se suponía que la tasa de inversión determinaba el crecimiento del PIB, condicionado por la relación capital-producto vigente en la economía; al tiempo, la inversión se nutría de distintas fuentes de financiación, entre las que se encontraban el ahorro nacional, la ayuda al desarrollo y el resto de las fuentes de financiación externa. Así pues, la ayuda incidía sobre el ahorro y la capacidad inversora de la economía y, a través de ella, sobre el crecimiento agregado. En una buena parte de los ejercicios de regresión realizados, todos ellos basados en ejercicios *cross-country*, se obtiene un coeficiente negativo, lo que quiere decir que la ayuda desplaza, al menos parcialmente, la capacidad de ahorro, tal como Griffin suponía (Ahmed, 1971; Gupta, 1970 y 1975; Gupta e Islam, 1983; Massell et al., 1972; Papanek, 1973; Singh, 1985; o Weisskopf, 1972).

Ahora bien, el grado en que se produzca la fungibilidad es crucial para saber el efecto final de la ayuda. Para que su impacto sobre el crecimiento sea netamente negativo, es necesario que el desplazamiento del ahorro doméstico sea equivalente o superior a la ayuda invertida (es decir, el coeficiente de la ayuda debe ser menor que -1) (Hansen y Tarp, 2000). No son muchos los estudios que confirman un criterio tan exigente: en la mayor parte de los casos, el desplazamiento del ahorro es parcial. Lo que es suficiente para argumentar que si bien no toda la ayuda incrementa el ahorro disponible, una parte de ella sí lo hace (es decir, la fungibilidad es parcial).

A medida que se avanza en el tiempo, se mejora la disponibilidad de datos, se accede a formulaciones más flexibles del crecimiento, se empiezan a considerar los retardos en las

variables explicativas (Mosley 1987 y 1992) y se discute la posible endogeneidad de la ayuda (Mosley, 1992 o Heller, 1975). Adicionalmente, se produce un cambio en la orientación de los estudios, más centralmente orientados a investigar la relación directa entre ayuda e inversión (Massell et al., 1972; Heller, 1975; Haveli (1976); Levy, 1987 y 1988; Khan y Hoshino, 1992; Feyzioglu et al., 1998) o, en su caso, entre ayuda y crecimiento (Griffin y Enos, 1970; Massell et al., 1972; Papanek, 1973, Voivodas, 1973; Dowling y Hiemenz, 1982; Gupta e Islam, 1983, Levy, 1988; o Mosley et al., 1987 y 1992).

Por lo que se refiere a la primera relación, las investigaciones arrojan un resultado relativamente coincidente: aunque con alguna excepción, la mayor parte detecta un impacto positivo de la ayuda sobre la inversión, lo cual es acorde con el carácter parcial de la fungibilidad. Menos concluyentes son, sin embargo, los trabajos que investigan la relación directa entre ayuda y crecimiento. Son pocos los estudios que otorgan un impacto negativo a la ayuda, pero suponen una proporción importante los que no detectan relación significativa alguna. Así, al lado de investigaciones en las que se obtienen resultados positivos, como es el caso de Dowling y Hiemenz (1982), referida a un grupo de países asiáticos, o de Levy (1988), al estudiar 22 países africanos, otras, como la elaborada por Mosley et al (1987) sobre una base más amplia de países, son incapaces de encontrar relación una significativa entre ayuda y crecimiento.

La visión más pesimista sobre este aspecto la ofreció, sin embargo, el estudio de Boone (1994 y 1996), que da paso a una nueva etapa en este tipo de literatura marcada por el recurso a especificaciones del crecimiento más complejas (de acuerdo con los trabajos de Barro, 1991 y 1997), en la que se trata de eludir de forma más plena el problema de la endogeneidad de la ayuda y se abre paso al tratamiento de la heterogeneidad del comportamientos entre países y a la dimensión temporal de las series (a través de datos de panel).

Boone (1994 y 1996), a través de una función de utilidad de la clase política, estudia la distorsión que el régimen político impone sobre la eficacia de la ayuda². Sus resultados son notablemente negativos: la propensión marginal al consumo de la ayuda no es distinta de uno y la propensión marginal a invertir, por su parte, no es distinta de cero. En términos agregados, el coeficiente que expresa el impacto de la ayuda sobre el crecimiento no es significativamente distinto de cero, lo que le lleva a concluir que no hay prueba de que la ayude contribuya al crecimiento de quien la recibe. El hecho de que Boone no publicase los resultados de este parte de su estimación y que ésta se basase en una relación lineal, con una especificación un tanto peculiar, resta generalidad a sus resultados. No obstante, sus pesimistas conclusiones tuvieron un alto impacto mediático, al inspirar una de las primeras planas de la revista *The Economist*.

En correspondencia con la detectada fungibilidad de la ayuda, la práctica de la cooperación internacional vino marcada en este período por la doctrina de la *condicionalidad*, puesta en marcha por el FMI y el Banco Mundial en el marco de los programas de ajuste estructural. Se trataba de constreñir los márgenes de discrecionalidad de los receptores, induciéndolos a aceptar reformas profundas en la orientación de sus políticas económicas. Este enfoque se asentó, además, en el juicio de que el problema principal que afrontaban los países en desarrollo eran los enormes desequilibrios acumulados por sus economías en el periodo precedente, fruto de

2 Boone distingue entre regímenes elitistas, en los que el gobierno maximiza el bienestar de una coalición de gobierno; regímenes igualitarios, en los que el gobierno maximiza el bienestar de la parte de la población de menor renta; y regímenes liberales, en los que la ayuda trata de reducir las distorsiones fiscales del receptor.

una estrategia (la sustitución de importaciones) que se consideraba equivocada. La crisis de la deuda externa era la parte más visible de esos desequilibrios, que se expresaban también en altos niveles de protección, elevada regulación de los mercados y un grado excesivo de intervención pública. La respuesta frente a este diagnóstico lo constituían los planes de ajuste estructural, diseñados por el FMI, orientados a restaurar los equilibrios macroeconómicos, limitar la presencia del Estado y dejar más espacio al libre funcionamiento de los mercados. En el fondo, se confiaba en que una vez que las economías se saneasen, el desarrollo surgiría como un resultado más o menos espontáneo de la combinación de estabilidad macroeconómica y apertura al mercado internacional.

En correspondencia con el enfoque señalado, se trató de condicionar la ayuda a la previa aceptación por parte del receptor de un plan de ajuste estructural acordado con el FMI. La condicionalidad de la ayuda tenía un doble propósito: i) en primer lugar, *comprar* buenas políticas en los países en desarrollo; ii) en segundo lugar, reducir el grado de holgura de los gobiernos receptores en el uso de los recursos, para disminuir los niveles de fungibilidad. No parece, sin embargo, que estos propósitos fueran debidamente alcanzados a través de esta vía. De hecho, hay un amplio consenso en juzgar como insatisfactoria la práctica de la condicionalidad, tal como fue aplicada por el FMI y el Banco Mundial, por entender que es difícil que las políticas puedan ser eficazmente impuestas desde el exterior (Dollar y Svensson, 2000, Dijkstra, 2002 y Svensson, 2003).

Esta misma convicción está en la base de uno de los más influyentes estudios sobre el tema: el debido a Burnside y Dollar (2000), que además de su efecto sobre la comunidad académica, dio soporte doctrinal al informe del Banco Mundial, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. Consideran Burnside y Dollar que la eficacia de la ayuda depende crucialmente del marco institucional y de políticas aplicados por el receptor. Ahora bien, frente a la posición dominante en la década previa, Burnside y Dollar juzgan que la condicionalidad *ex ante* es una respuesta inadecuada al problema de la fungibilidad, ya que la ayuda no es suficiente incentivo para garantizar la aplicación de políticas correctas por parte del receptor. Es más, la propia condicionalidad puede ser un obstáculo, al dificultar la adecuada identificación de los gobiernos locales con las reformas que deben protagonizar (Collier et al., 1997 o Killick, 1997). Por ello, Burnside y Dollar plantean la conveniencia de condicionar la ayuda no tanto a la promesa de futuras políticas, cuanto a la efectiva aplicación de esas políticas supuestamente correctas.

Para fundamentar esta posición, realizan una estimación con un *pool* de datos. En la especificación de la ecuación de crecimiento incorporan no sólo una variable referida a la ayuda, sino también un término interactivo entre ayuda y políticas. Para definir esta última variable, Burnside y Dollar recurren a un indicador construido a partir de tres variables macroeconómicas fácilmente disponibles -déficit público, inflación y apertura exterior-. La estimación arroja un coeficiente para la ayuda no significativamente distinto de cero, mientras que el correspondiente al término interactivo es positivo y significativo. Como señalan Burnside y Dollar (2000) “encontramos que la ayuda tiene un impacto positivo sobre el crecimiento de aquellos países en desarrollo con buenas políticas fiscal, monetaria y comercial, pero tiene poco efecto cuando esas políticas son inadecuadas”. Del estudio referido, el Banco Mundial extrae una conclusión relevante: es necesario ser más exigente en la selección de los países receptores de la ayuda, orientando los recursos sólo hacia aquellos países que disfrutaban de un marco de políticas adecuado.

La selectividad sugerida supone sustituir la condicionalidad *ex-ante* que caracterizó la década de los ochenta, por una nueva condicionalidad *ex-post*, al reservar la ayuda sólo para aquellos países que, de hecho, pueden demostrar un *buen marco de políticas*. No obstante, estos planteamientos suscitaron un muy intenso debate. En concreto, la crítica se centró en los siguientes tres aspectos:

- En primer lugar, al sentido de lo que entonces el Banco Mundial denominaba un *buen marco de políticas*. En concreto, se critica el modo de composición del índice de políticas, la pertinencia de las variables que lo integran y el sentido de las relaciones que se presuponen entre estos componentes y el crecimiento económico. En esencia, se cuestiona el supuesto de que exista un único modelo de políticas óptimo al que todos los países deban confluír.
- En segundo lugar, se discute la especificación de la ecuación estimada y los procedimientos seguidos en el contraste empírico, que se consideran poco robustos. La obtención de resultados distintos al repetir el ejercicio con pequeñas variaciones en la especificación o en la muestra fortalecen este juicio crítico (Hansen y Tarp, 2001; o Easterly et al. 2004).
- Por último, se critican las recomendaciones derivadas del estudio por considerarlas poco realistas y altamente costosas para los países en desarrollo con problemas de gobernabilidad y de gestión económica. En concreto, se cuestiona que se pueda utilizar un índice de políticas como el sugerido a modo de criterio automático de asignación de la ayuda, sin contemplar las condiciones de cada caso; y se considera que la selectividad propuesta puede tener elevados costes para muchos países que requieren del estímulo de la ayuda para hacer viable y efectiva una política solvente o para aquellos otros que precisan generar las condiciones sociales e institucionales previas para el diseño y puesta en marcha de las políticas adecuadas.

La publicación del trabajo de Burnside y Dollar motivó una reactivación de los estudios sobre la eficacia de la ayuda. Aunque hechas en un marco doctrinal relativamente semejante, las nuevas investigaciones aportan matices de interés. Acaso las principales variaciones se refieren a las variables de control utilizadas en las ecuaciones de convergencia, al modo de tratar la endogeneidad de la ayuda y a cómo se traduce la presunción de no linealidad en esta relación. Por lo que se refiere a este último aspecto, en unos casos se acepta la posible existencia de rendimientos decrecientes de la ayuda, que suele aproximarse a través de la propia variable al cuadrado, en otros, sin embargo, se supone que el impacto de la ayuda está condicionado por otros rasgos del país receptor, ya sean endógenos (instituciones y políticas, por ejemplo), ya sean exógenos (ubicación geográfica o shocks externos, por ejemplo).

De entre los estudios a los que se alude, en todos cuantos se ha incorporado una variable pertinente, la estimación confirma la existencia de rendimientos marginales decrecientes de la ayuda (es el caso de Hadjimichael et al, 1995; Durbarray et al, 1998; Hansen y Tarp, 2001; o Rajan y Subramanian, 2005 y 2008). Aunque es discutible dónde se sitúa el umbral³, parece claro que a partir de un determinado nivel la acumulación de recursos recibidos (en términos del PIB) puede llegar a tener un efecto negativo sobre el receptor. Un resultado que puede argumentarse de diversos modos, no necesariamente incompatibles, entendiendo que se genera bien como consecuencia de un síndrome de tipo “enfermedad holandesa” por la

3 Por ejemplo, Hadjimichael et al. (1995) sitúan el punto de inflexión en una ratio de AOD sobre el PIB del 25%. Ese umbral se eleva a entre el 40% y 45% en el caso de Durbarray et al. (1998) y llega a entre el 41% y el 58% en el caso de Lesink y White (2001).

entrada excesiva de recursos externos (Durberry et al. 1999 o Rajan y Subramanian 2005), bien por la limitada capacidad de absorción eficiente de recursos por parte del receptor (Hadjimichael et al 1995), bien por la destrucción institucional que motiva la alta dependencia de la ayuda (Lensink y White, 2001).

Resulta conveniente señalar que buena parte de los estudios que incorpora la presencia de rendimientos marginales decrecientes, constata que la ayuda es eficaz en sí misma, sin necesidad de condicionar ese resultado a la presencia de políticas correctas en el receptor, aun cuando éstas puedan afectar positivamente al crecimiento (Hansen y Tarp, 2001, Durberry et al., 1998, Lensink y White, 2001, Easterly et al., 2004; o Dalgaard y Hansen, 2001; Dalgaard et al., 2004): un resultado que cuestiona las conclusiones obtenidas por Burnside y Dollar. No obstante, estos mismos ejercicios han de enfrentarse a los posibles problemas de colinealidad que se presentan como consecuencia de incorporar la ayuda y la ayuda al cuadrado en la misma estimación (Roodman, 2007b).

Esta nueva generación de estudios abrió, además, algunas nuevas líneas de interés que conviene considerar. Así, por ejemplo, Lensink y Morrisey (2000) trataron de poner la eficacia de la ayuda no tanto en relación con las características del receptor, cuanto con los modos de operar del donante. Más específicamente, analizan el efecto de la incertidumbre y la inestabilidad en los flujos de ayuda, que deriva de la discrecionalidad de las decisiones del donante. Los resultados de la estimación apuntan a que cuando se integra una variable expresiva de la variabilidad de la asistencia externa, aquella variable resulta significativa y con un impacto negativo sobre el crecimiento; al tiempo que el efecto de la ayuda recibida se revela positivo y claramente significativo. Una interpretación plausible de estos resultados apunta a que la incertidumbre en los flujos de ayuda tiene un impacto negativo sobre el crecimiento, pero, una vez controlada la incertidumbre, el efecto de la ayuda sobre la dinámica económica es positivo.

Una segunda línea de trabajo trató de seguir los planteamientos de Burnside y Dollar (2000), incorporando alguna variable relativa a las circunstancias del país receptor. Los propios autores Dollar y Burnside (2004) confirmaron sus conclusiones previas, incorporando nuevos datos a sus series y mejorando el indicador de la calidad institucional del receptor. Pese a este resultado, tanto Roodman (2007a) como Easterly et al (2004) ponen en duda el grado de firmeza de los estudios que condicionan la ayuda a las políticas aplicadas. Es más, cuando Roodman (2007a) somete a análisis de sensibilidad a tres de los estudios más relevantes sobre la eficacia de la ayuda (incluido Dollar y Burnside, 2000), los dos que parecen más robustos (Dalgaard et al. 2004 y Hansen y Tarp, 2001) sugieren que la ayuda tiene un impacto positivo, sin condicionamiento por parte de las políticas aplicadas.

Otros estudios se refieren, sin embargo, a condicionantes alternativos, como puedan ser la presencia de un *shock* en los precios de exportación de los países afectados (Collier y Dehn, 2001), el grado de vulnerabilidad de los países (Guillaumont y Chauvet, 2001; Chauvet y Guillaumont, 2004), las condiciones de violencia previas del país (Collier y Hoeffler, 2004), la inestabilidad política (Chauvet y Guillaumont, 2004), el grado de democracia (Svensson, 1999) o la reducida dimensión del gobierno (Economides et al. 2008). En todos estos trabajos se confirma la eficacia de la ayuda condicionada a las circunstancias del receptor, si bien los resultados son altamente sensibles a las metodologías empleadas en las respectivas estimaciones (Roodman, 2007b).

En su conjunto, los estudios realizados durante la primera mitad de la década del 2000 parecieran arrojar una imagen algo más optimista sobre la ayuda: aunque subsisten algunas dudas, el tono dominante de los resultados es positivo, aunque condicionado a otros factores. Como resumen Herzer y Morrisey (2009), “una conclusión razonable es que la ayuda tiene un efecto positivo y condicional sobre el crecimiento, pero hay un considerable desacuerdo acerca de qué factores condicionales son los más importantes”. Este tono es el que se pone en cuestión más recientemente como resultado de algunas estimaciones.

2.2.- APORTACIONES MÁS RECIENTES

Arndt, et al.,(2009) sugieren que esta etapa más reciente en los estudios sobre la eficacia de la ayuda, abierta tras la mitad de esta década, supone una revitalización de la llamada “paradoja micro-macro”. Alude con ello a una expresión enunciada tempranamente por Mosley (1986) para indicar la contradicción existente entre los resultados, generalmente positivos, de evaluación singular de las intervenciones de ayuda (enfoque micro) y aquellos, notablemente más decepcionantes, a los que conducen los estudios de eficacia agregada (enfoque macro). Esta paradoja, que se creía parcialmente superada con el final de los años noventa, parece haber recobrado vigencia en la actualidad. Algunos estudios econométricos recientes han contribuido, como se verá, a alimentar ese cambio. No obstante, el impacto mayor vino de la mano de un grupo de ensayos que, con distintos enfoques y dispar solidez analítica, llaman la atención sobre los potenciales efectos perversos de la ayuda. En este grupo deben acogerse desde los que claramente se posicionan en contra del sostenimiento de la ayuda (Moyo, 2009; o Hubbard y Duggan, 2009), hasta los que demandan profundas reformas en su gestión, incluyendo una cierta contención de los recursos asignados (Easterly, 2006; Calderisi, 2007; o Glennie, 2008, entre ellos). Nuestra atención, se centrará aquí de forma exclusiva en aquellos estudios de base econométrica que contienen una estimación empírica de los efectos agregados de la ayuda. En concreto, nos referiremos a cuatro de estos estudios y a dos que cabría denominar “meta-análisis” sobre la eficacia de la ayuda: los resultados contradictorios de estos estudios son expresivos del estado de la doctrina.

Entre estos estudio destaca, en primer lugar, el realizado por Clemens et al. (2004), que parte de la idea de que no toda la ayuda es de naturaleza similar: parte de sus componentes (como la ayuda humanitaria) no tiene relación alguna con los objetivos de crecimiento del receptor, mientras otros (como los gastos de salud o educación) sólo rinden sus efectos en el muy largo plazo. Así pues, es necesario depurar los flujos de ayuda para dejar aquellos componentes que tienen efecto sobre el crecimiento en un plazo relativamente breve como para ser captado en las estimaciones. Estas se realizan tanto a través de 2SLS con variables instrumentales como mediante un procedimiento GMM. Sus conclusiones apuntan a una robusta relación positiva entre ayuda y crecimiento en el corto plazo (en tramos inferiores a los cuatro años) una relación que es resistente a múltiples especificaciones y a diversos períodos. Ese resultado es, además, independiente de la calidad de las políticas aplicadas y de otras variables de control. Al tiempo se confirma que la ayuda está sujeta a rendimientos decrecientes, de forma que puede tener un efecto negativo en los países de mayor dependencia.

Por su parte, Dalgaard et al. (2004) tratan de aportar una explicación a los resultados contradictorios a que conducen los estudios sobre eficacia de la ayuda, sugiriendo que ésta puede funcionar en unos lugares y no en otros. En concreto, incorporan como una de las

variables explicativas el porcentaje de la superficie del país que se encuentra entre los trópicos. Para la estimación los autores recurren a un complejo proceso de determinación de instrumentos, estimando su modelo a través de GMM (en sus versiones de diferencias y de sistema). Los resultados apuntan a que la ayuda no es eficaz en el entorno de los trópicos, pero tiene un efecto positivo sobre el crecimiento en aquellos países alejados de ese entorno geográfico. Para explicar este resultado, en línea con la argumentación de Gallup et al. (1998), Dalgaard et al. (2004) aluden al efecto que las condiciones geográficas y climáticas de los trópicos tienen sobre las condiciones de vida y productividad de las personas y del suelo, condicionando la calidad institucional y el nivel de desarrollo de los países. Lamentablemente, como señala Roodman (2007 b), sus resultados son altamente dependientes del comportamiento de un número reducido de países alejados de los trópicos (Jordania, Siria, Egipto o Bostwana, entre ellos). La exclusión de estos cuatro países de la muestra hace que los resultados se vean alterados, lo que sugiere que no son demasiado robustos.

Entre los estudios que nutren el escepticismo los que más eco han tenido son los debidos a Rajan y Subramanian (2005 y 2008). Parten estos autores de un modelo neoclásico convencional y asumen que la ayuda incide en el crecimiento a través de su efecto en la financiación del stock de capital. Para hacer la estimación recurren a una elaborada estrategia de instrumentación (similar a la de Frankel y Romer, 1999) basada en un modelo de determinación de los flujos bilaterales de ayuda, construido a partir de las características de los países implicados (ascendente colonial, tamaño poblacional y el término interactivo entre ambos)⁴. Recurren como procedimiento de estimación tanto a 2SLS con variables instrumentales como a paneles dinámicos (GMM). Pese al cuidado puesto en la estrategia de estimación, son incapaces de encontrar relación robusta alguna entre ayuda y crecimiento; y ello a pesar de intentar depurar el procedimiento estadístico empleado a través de diversas pruebas, tramos temporales de diversa longitud y diferentes modos de medir la ayuda. La razón que explica, en su criterio, la ausencia de relación tiene que ver, en particular, con dos potenciales efectos negativos de la ayuda. En primer lugar, por el impacto que tiene sobre el clima político e institucional del país que la recibe, reduciendo la calidad de la gobernanza; en segundo lugar, por su efecto sobre la competitividad del país receptor, lo que remite al problema de la “enfermedad holandesa” derivada de la recepción de recursos externos. De algún modo, la ayuda contribuye a una reasignación productiva en el seno del país receptor a favor de los sectores orientados a los mercados domésticos, disminuyendo la competitividad de los más abiertos a la competencia internacional, dificultando de este modo el aprovechamiento más pleno de las capacidades dinámicas del mercado internacional (Rajan y Subramanian, 2009). Su conclusión sumaria es que “es difícil discernir efecto sistemático alguno de la ayuda sobre el crecimiento”

Por último, Herzer y Morrisey (2009) intentan averiguar la relación de largo plazo entre ayuda y nivel del PIB a través de un procedimiento que eluda los problemas relacionados con variables omitidas, heterogeneidad en el comportamiento de los países y endogeneidad de las variables. Recurren para ello a un panel heterogéneo con técnicas de cointegración (DOLS). El principal resultado que obtienen es que la ayuda tiene, en promedio, un efecto negativo en el PIB. No obstante, este promedio oculta toda una serie de comportamientos diferenciados, habiendo cerca de un tercio de los países en donde el efecto es positivo. Para captar las

4 Pese a la crítica que Rajan y Subramanian (2008) hacen a las formas de instrumentación previas de las investigaciones sobre el impacto de la ayuda y del trabajo que se toman en justificar su instrumentación, su propia opción no está libre de objeciones, como apunta Roodman (2007b).

variables que explican estas diferencias entre países realizan regresiones cross-country utilizando como variable dependiente el efecto sobre el output estimado en el paso previo. De entre las 19 variables que prueban como potencialmente explicativas del comportamiento diferencial, resultan significativas el tamaño del gobierno, las tensiones religiosas y el dominio de la ley y el orden. Aunque el procedimiento de la investigación es ingenioso, es difícil admitir como intuitivas las variables que aparecen asociadas al mejor comportamiento de la ayuda.

Adicionalmente a estos cuatro estudios reseñados, ha habido otros dos que han tratado de hacer ejercicios de segundo nivel para valorar los estudios realizados. El primero de ellos es propiamente una colección de meta-estudios, elaborados por Doucouliagos y Paldam (2005 a, b y c), que someten a revisión: i) los 43 estudios previos que trataron de determinar el efecto de la ayuda sobre el ahorro y la inversión; ii) los 68 trabajos que estudiaron el efecto de la ayuda directamente sobre el crecimiento; y iii) los 31 estudios que admiten una relación de tipo condicional, donde el efecto de la ayuda depende de un tercer factor. El procedimiento utilizado para su análisis es el *Meta-Significance Meta-Regression Model* (MSTMRA), que se basa tanto en la estadística descriptiva como en los test de significación de los parámetros obtenidos en los estudios objeto de evaluación. Los resultados a los que llegan en este ejercicio son los siguientes: i) en primer lugar, la ayuda tiene un pequeño efecto negativo sobre el ahorro y un, igualmente pequeño, pero insignificante efecto negativo sobre la inversión; ii) en segundo lugar, el efecto de la ayuda sobre el crecimiento es positivo, pero no significativo; y iii) finalmente, no se pueden replicar los efectos asociados a las estimaciones condicionales. Los autores admiten el tono pesimista de sus conclusiones y señalan que “estos resultados no son lo que nos gustaría ver, y ciertamente sugieren que la ayuda debería reformarse para mejorar su comportamiento”.

El segundo estudio es el debido a Arndt et al. (2009), que realizan una aplicación del *Rubin Causal Model* a la literatura más reciente sobre el efecto agregado de la ayuda. A través de ese procedimiento tratan de construir un contrafactual, en términos de resultados potenciales, que derivan de la literatura de evaluación programática. En particular, aplican este procedimiento al modelo de Rajan y Subramanian, al que someten a las siguientes correcciones: i) cambian la estrategia de instrumentación de las variables; ii) emplean la AOD per cápita en lugar de la AOD sobre el PIB para evitar correlaciones espurias con los instrumentos; iii) introducen efectos fijos para cada donante; iv) utilizan el procedimiento de corrección de Heckman del sesgo en la selección; v) incorporan un estimador doblemente robusto que pueda ser usado con variables instrumentales. Sus resultados apuntan a que la elasticidad del crecimiento respecto al peso de la ayuda en el PIB se mueve entre 0,10 y 0,23 para los tramos más largos de tiempo. Esto implica que el efecto de la ayuda supera su supuesta contribución a la generación de stock de capital (estimado por Rajan y Subramanian, 2005), para influir también de forma positiva sobre la evolución de la productividad agregada. Los intervalos de confianza no permiten excluir la posibilidad de que la elasticidad caiga en el dominio negativo, pero es en el efecto positivo donde los resultados son más sólidos.

3.- Una nueva estimación: ayuda, calidad institucional e impuestos.

El recorrido realizado a lo largo del epígrafe previo es suficiente para confirmar que la literatura sobre la relación entre ayuda y crecimiento está lejos de ser concluyente. Pese a ello, si hubiese que entresacar algunos resultados como más plausibles, estos apuntarían a que: i) en primer lugar, el efecto de la ayuda parece más fácil de detectar en el corto plazo que en el largo plazo, acaso porque en periodos más dilatados los efectos positivos se diluyen con otros de signo contrario (Clemens et al. 2004); ii) en segundo lugar, la ayuda parece más eficaz en contextos en los que su aportación contribuye a relajar las restricciones a las que se enfrenta un país, relacionadas con factores de vulnerabilidad, shocks externos o conflictos internos (Collier y Dehn, 2001; Guillaumont y Chauvet, 2001; o Collier y Hoeffler, 2004); iii) en tercer lugar, la relación entre ayuda y crecimiento parece sometida a rendimientos decrecientes, de modo que a partir de un cierto nivel de dependencia puede dar lugar a impactos de signo negativo: no existe unanimidad, sin embargo, ni donde se localiza ese umbral, ni cuales son los factores precisos que explican este comportamiento (Hadjimichael et al, 1995; Durbarry et al, 1998; Hansen y Tarp, 2001; o Rajan y Subramanian, 2008); y iv) por último, es posible que existan factores nacionales propios del país receptor que condicionen la eficacia de la ayuda, pero no se sabe con certeza cuáles son esos factores.

3.1.- ESTRATEGIA DE LA ESTIMACIÓN

Como se ha visto, pese al esfuerzo realizado, las capacidades analíticas desplegadas y la diversidad de enfoques y procedimientos, el balance de esta dilatada literatura es más bien exiguo. Para explicar este resultado es preciso aludir a las dificultades que rodean tanto la fundamentación teórica como la estimación empírica de la relación supuesta entre ayuda y crecimiento.

Por lo que se refiere a la *fundamentación teórica*, los primeros estudios descansan en una versión simple del modelo de Harrod, en el que la ayuda incide sobre la capacidad de financiar la inversión y, a través de ello, sobre la dinámica de crecimiento. Apenas supone modificación a este esquema que al gap del ahorro se le añada otro relacionado con la financiación de las necesidades importadoras del país (tal como en su día plantearon Chenery y Strout, 1966). Este marco doctrinal es tributario de la rigidez con la que se contempla la dinámica económica, como consecuencia del supuesto de coeficientes fijos en la función de producción.

Por este motivo, los estudios más recientes abandonaron aquel planteamiento para asumir como enfoque el derivado del modelo de Solow, situando la ayuda en el marco de explicación de los procesos de convergencia de las economías hacia sus respectivos estados estacionarios (al modo planteado por Barro, 1997). Aquí, sin embargo, hay cuando menos dos problemas a considerar. En primer lugar, es necesario definir las condiciones propias del estado estacionario: a este respecto, la tendencia de los investigadores ha sido la de incluir un amplio repertorio de variables de control, cuya justificación es, en ocasiones, más empírica que

doctrinal. El segundo de los problemas se refiere a cómo incorporar la ayuda en este enfoque. En general, ha tendido a admitirse que el principal efecto de la ayuda se traduce en un incremento del stock de capital de la economía: es decir, se supone que la ayuda financia (al menos parcialmente) la inversión. Este hecho comporta una consecuencia indeseada, ya que obliga a prescindir de la inversión en la estimación de la función de convergencia (pese a que es la variable económicamente más relevante en ese proceso) y suponer que la ayuda constituye una *proxy* adecuada de la inversión agregada (cosa que resulta discutible).

También desde el *punto de vista empírico* existen numerosas limitaciones que es necesario superar. Tres son las más destacables:

- En primer lugar, es necesario tratar la *potencial endogeneidad* de la ayuda, al admitirse que la relación con el PIB per cápita del receptor puede ser de doble sentido (la ayuda incide en el PIB per cápita, pero este condiciona la asignación de la ayuda). No existe, sin embargo, un procedimiento inobjetable para resolver este problema, ya que la selección de variables instrumentales está sujeta a una cierta discrecionalidad y el recurso a las variables retardadas puede ser cuestionable cuando existe autocorrelación en las variables.
- En segundo lugar, la relación entre la ayuda y el PIB per cápita puede ser de *naturaleza no lineal*. La forma en que se ha tratado de captar la no linealidad es doble: i) a través de la misma variable al cuadrado, cuando los rendimientos marginales no son constantes; ii) por medio de un término interactivo, si se estima que una tercera variable puede condicionar el impacto de la ayuda. En ambos casos, sin embargo, la solución planteada puede generar problemas de colinealidad entre la variable y su transformación. Este problema se hace más severo en el caso de regresiones con variables instrumentales.
- Por último, la estimación ha de enfrentarse al hecho de que *son muchas las variables* que influyen en la determinación del crecimiento y, entre ellas, la ayuda tiene un peso menor. Tratar de traducir a términos empíricos esas relaciones no es sencillo, ya que obliga a huir tanto de una extrema simplificación, que de lugar a una especificación con variables omitidas, como de un planteamiento excesivamente ambicioso, en el que figuren variables con problemas de multicolinealidad.

Son estos problemas, teóricos y empíricos, además de la baja calidad de los datos en algunas variables, lo que puede estar condicionando la escasez de resultados. En función de ello, el planteamiento de la estimación que a continuación se ofrece pretende explorar una vía alternativa de identificación. Se parte de la base de que la ayuda, además de incidir en el crecimiento a través de la inversión, influye en los niveles de calidad institucional de los países que la reciben, aunque la literatura es ambigua acerca del signo de ese efecto. A su vez, se asume que las instituciones constituyen un factor relevante en la promoción del desarrollo en el largo plazo, como demuestra una amplia literatura. Cabe prever, por tanto, que un impacto positivo de la ayuda sobre la calidad institucional podrían tener un efecto de medio plazo positivo sobre las posibilidades de desarrollo de los países. Este efecto podría verse condicionado, sin embargo, por el impacto negativo que la ayuda tenga sobre otras variables que, a su vez, inciden en la calidad institucional. La más importante de ellas es, sin duda, la capacidad de recaudación impositiva del Estado: cierta literatura sugiere que el signo de este efecto es negativo. De lo que se trata, por tanto, es de comprobar este conjunto de relaciones.

Acorde con este planteamiento, la estrategia de la estimación se despliega en tres pasos sucesivos: i) en primer lugar, se confirma el efecto que las instituciones tienen en la promoción del crecimiento a largo plazo de las economías; ii) en segundo lugar, se analiza el impacto que la ayuda tiene sobre la calidad de las instituciones; y iii) por último, se estudia el efecto que la ayuda tiene sobre la capacidad recaudatoria de los países que la reciben. Los procedimientos de la estimación combinan el recurso a 2SLS con variables instrumentales y a paneles dinámicos (GMM) cuando los datos lo permiten. Los resultados de este ejercicio apuntan a que la ayuda tiene un efecto claro y robusto de signo positivo sobre la calidad institucional, al contrario de lo que plantean los defensores de las hipótesis de “*curse of aid*” (Djankov et al., 2008) o de la “*aid-institutions paradox*” (Moss et al., 2008). A su vez, el efecto de la ayuda sobre los impuestos no es negativo en ningún caso y, bajo supuestos razonables, cabe esperar que sea levemente positivo. Ambos resultados apuntan en una línea favorable a las capacidades de la ayuda para impulsar el crecimiento, también en el largo plazo.

3.2.- CRECIMIENTO Y CALIDAD INSTITUCIONAL

Existe la convicción cada vez más firme entre los especialistas acerca de la relevancia que las instituciones tienen en la promoción del progreso económico de un país. Se entiende que la estructura institucional define los incentivos y penalizaciones que modulan el comportamiento social y articulan la acción colectiva. En un mundo incierto en el que operan agentes independientes, las instituciones reducen la incertidumbre, aminoran los costes de transacción y facilitan la coordinación social. Por este motivo las instituciones se conforman como un potencial factor explicativo del desarrollo en el largo plazo.

Confirmar esta relación no es, sin embargo, una tarea sencilla. La estimación ha de enfrentarse a las deficiencias propias de los indicadores de calidad institucional y a los problemas que plantea estimar una relación que se supone endógena y que aparece influida por muy diversas variables, algunas de ellas colineadas. Pese a ello, en los últimos años una amplia colección de estudios empíricos han tendido a respaldar esta hipótesis, confirmando la relación existente entre la calidad de las instituciones y el nivel de desarrollo; y, aunque de forma menos concluyente, la vigente entre calidad de las instituciones y dinámica de crecimiento (Aron, 2000). Así lo señalan tanto los análisis de sección cruzada (por ejemplo, Hall y Jones, 1999, Acemoglu et al., 2002, Rodrik et al., 2002 o Easterly y Levine, 1997), los análisis con paneles de datos (Henisz, 2000; Tavares y Warczarg, 2001; Varsakalis, 2006), así como los estudios de caso (por ejemplo, Rodrik, 2003).

Aunque la evidencia es suficientemente convincente, cabe realizar una prueba adicional integrando la variable de calidad institucional en una ecuación de convergencia condicionada, expresada de la manera más simple posible. En concreto, se supone que el crecimiento de la renta per capita de un país en un periodo determinado depende de la renta per cápita de la que parte en el origen (con signo negativo), del esfuerzo de inversión que realiza (positivo) y de la calidad institucional (positivo). Al tiempo, se consideran como factores que inciden en la determinación del estado estacionario y que, por tanto, constituyen variables de control, el nivel del capital humano de la población (aproximado a través de la tasa de escolarización) y la tasa de crecimiento de la población. Es decir:

$$\frac{dy_t}{y_t} = \beta_1 + \beta_2 Y_0 + \beta_3 I + \beta_4 IQ + \beta_5 TS + \beta_6 CP + U \quad (1)$$

donde y es la renta per cápita en PPA; I es la inversión como proporción del PIB; IQ es la calidad institucional; TS es la tasa de escolarización; y CP es el crecimiento de la población (la explicación de las variables se encuentra en el Anexo I).

Dada la existencia de una relación endógena entre la renta per cápita y la calidad institucional, en la estimación hay que recurrir a procedimientos que eludan este problema. En concreto, además de a través de OLS, se ha estimado por medio de 2SLS con variable instrumentales, utilizando como instrumentos la renta per cápita retardada, la fragmentación étnica y variables *dummy* referidas al origen colonial de los países, todas ellas variables habituales en este tipo de estimaciones (cuadro 1).

Cuadro 1: Efecto de la calidad institucional en el crecimiento económico

| | (1) | | (2) | | (3) | | (4) | |
|----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| | MCO | VI | MCO | VI | MCO | VI | MCO | VI |
| constante | 0.4119 (0.3037) | 0.8002 (0.5066) | 0.3450 (0.3004) | 0.5615 (0.4308) | 0.4854*** (0.2977) | 0.8607*** (0.4628) | 0.4212 (0.2947) | 0.6243 (0.3900) |
| Renta inicial (Y_0) | -0.0692** (0.0322) | -0.1183** (0.0525) | -0.0665* (0.0321) | -0.1083** (0.0502) | -0.0862** (0.0435) | -0.1256** (0.0554) | -0.0853*** (0.0442) | -0.1166** (0.0541) |
| Crecimiento Población (CP) | -0.3792 (0.2861) | -0.2881 (0.3385) | -0.3790 (0.2861) | -0.2825 (0.3406) | -0.3419 (0.3029) | -0.3308 (0.3393) | -0.3338 (0.3050) | -0.3235 (0.3406) |
| Tasa de escolaridad (TS) | - | - | - | - | 0.0460 (0.0737) | 0.0348 (0.0798) | 0.0482 (0.0746) | 0.0408 (0.0806) |
| Inversión (I) | 0.1670* (0.0590) | 0.1845* (0.0686) | 0.1806* (0.0573) | 0.2322* (0.0685) | 0.1278*** (0.0690) | 0.1420*** (0.0795) | 0.1422** (0.0668) | 0.1833** (0.0780) |
| Calidad Institucional (QI) | 0.0835*** (0.0454) | 0.2682** (0.1240) | - | - | 0.0930** (0.0460) | 0.2569** (0.1179) | - | - |
| QI×I | - | - | 0.0250*** (0.0150) | 0.0801** (0.0393) | - | - | 0.0293*** (0.0153) | 0.0751** (0.0366) |
| ECA | 0.4058* (0.0945) | 0.4496* (0.1111) | 0.4084* (0.0953) | 0.4580* (0.1135) | 0.3696* (0.0936) | 0.3930* (0.1088) | 0.3734* (0.0940) | 0.3961* (0.1092) |
| N | 118 | 100 | 118 | 100 | 117 | 99 | 117 | 99 |
| F (p-value) | 14.24 (0.00) | 12.02 (0.00) | 14.09 (0.00) | 11.87 (0.00) | 11.84 (0.00) | 9.94 (0.00) | 11.75 (0.00) | 10.00 (0.00) |
| R2 | 43.31 | - | 43.16 | - | 41.54 | - | 41.52 | - |
| R2 centrado | - | 38.69 | - | 39.39 | - | 38.27 | - | 39.67 |
| R2 no centrado | - | 73.11 | - | 73.42 | - | 73.18 | - | 73.78 |
| UI test LM (p-value) | - | 11.40 (0.08) | - | 11.23 (0.08) | - | 12.00 (0.06) | - | 11.96 (0.06) |
| OI test (p-value) | - | 3.48 (0.62) | - | 3.7 (0.59) | - | 3.60 (0.61) | - | 3.83 (0.57) |

Notas: Estadístico "t" robusto entre paréntesis. Instrumentos para CI = latitud, colonia británica, colonia francesa, fraccionalización étnica, lingüística y religiosa. *, **, *** = significatividad del parámetro al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Como era esperable, la inversión influye de forma positiva sobre el proceso de convergencia de las economías, activando su crecimiento. Al tiempo, en todas las especificaciones probadas, el coeficiente asociado a la calidad institucional (medido a través de la media del

Índice de gobernanza del Banco Mundial) resulta positivo y significativo. El efecto se aprecia tanto si se considera la calidad institucional como variable independiente (especificaciones 1 y 3) como si se estima el efecto interactivo entre inversión y calidad institucional (especificaciones 2 y 3). De todos los modelos probados, el que además incluye como variables de control no sólo el crecimiento de la población, sino también la formación de las personas (especificación 3) es el que resulta más convincente. Al tiempo, en todos los casos es necesario incluir como una variable dummy una referida a la región de Europa Oriental, que en materia de calidad institucional presenta especificidades que deben ser consideradas (Alonso y Garcimartín, 2008).

3.3.- AYUDA Y CALIDAD INSTITUCIONAL

a) *Literatura previa*

Confirmado que las instituciones inciden sobre el crecimiento, el siguiente paso es identificar los factores que determinan la calidad institucional y ver si la ayuda está entre ellos. A este respecto la literatura disponible no resulta muy concluyente: de hecho, como reconoce Rodrik (1996), los recursos externos recibidos por un país pueden servir tanto como estímulo para acometer aquellas reformas que se juzgan necesarias como para reducir los costes asociados a la renuncia a esa tarea. No es extraño, por tanto, que en este ámbito las posiciones sean discrepantes. Por sintetizar, cabría agrupar las principales opiniones en torno a tres grandes posiciones contrastadas.

En primer lugar, la opinión más tradicional (y la que sustentan los gestores de la cooperación) es que la ayuda constituye un mecanismo que puede ser útil para promover mejoras institucionales en los países receptores. Se entiende que a través de la ayuda se transfieren recursos, experiencia y capacidades técnicas del donante, que pueden ser puestos al servicio de las tareas de consolidación y mejora del marco institucional de quien la recibe. Al fin, entre los problemas que padecen los países en desarrollo están las limitaciones presupuestarias que padecen sus administraciones, que limitan los recursos para la reforma institucional, restringen las dotaciones para equipamientos y condicionan la retribución de sus funcionarios. La ayuda puede contribuir a relajar esas restricciones. En consonancia con esta opinión, una parte importante de los recursos de la ayuda se han dedicado tradicionalmente a las tareas de mejora y fortalecimiento de las instituciones. Hay que reseñar, no obstante, que como reconoce Riddell (2007), los éxitos de los donantes en este campo han sido más bien limitados. Pero, más allá de sus desaciertos, se confía en que la calidad institucional sea una variable dependiente que pueda ser influida de forma positiva por la ayuda.

Esta visión cambió como consecuencia del giro que Burnside y Dollar (2000) y World Bank (1998) dieron a los estudios sobre eficacia de la ayuda. Se acepta que la calidad institucional influye en la eficacia de la ayuda, pero se entiende que ésta es incapaz de incidir sobre las políticas e instituciones de quien la recibe (es decir, la calidad institucional se supone independiente de la ayuda). Por este motivo, sugieren abandonar la condicionalidad *ex ante* y sustituirla por una especie de condicionalidad *ex post*: sólo debe otorgarse ayuda a los países que ya dispongan de instituciones de calidad. Como consecuencia de este planteamiento fueron varios los donantes que incorporaron indicadores de calidad institucional en sus criterios de asignación de la ayuda. Acaso el ejemplo más significativo de este proceder lo

constituya la *Millennium Challenge Account*, puesta en marcha por Estados Unidos a comienzos de esta década (Radelet, 2003).

Finalmente, hay un tercer grupo de autores que piensan que la calidad institucional es una variable dependiente, que puede ser influida por la ayuda, pero sugieren que el efecto es predominantemente negativo. Se entiende que este resultado es más esperable cuando el peso de la ayuda en el total de los recursos públicos supera cierto umbral. Los argumentos que se aportan para justificar esta previsión son diversos, pero entre ellos merecería entresacar los siete siguientes:

- en primer lugar, por su carácter discrecional, la ayuda contribuye a ampliar el espacio propio para las actividades de *búsqueda de rentas (rent-seeking)* y de *corrupción* (Svensson, 2000; Alesina y Weder, 2002; Djankov et al, 2008);
- en segundo lugar, como consecuencia de su carácter imprevisible y de su elevada variabilidad, la ayuda puede *distorsionar los procesos de planificación presupuestaria* del receptor (Heller y Gupta, 2002; McGillivray y Morrissey, 2001b);
- en tercer lugar, al contribuir a relajar las restricciones fiscales, la ayuda puede contribuir a *malas prácticas de gasto*, conduciendo a respaldar proyectos insostenibles (Bräutigam y Knack, 2004; Killick, 2004);
- en cuarto lugar, la ayuda incide sobre la dimensión y la composición del gasto, tendiendo a *incrementar el gasto público* en mayor proporción que la ayuda (McGillivray y Morrissey, 2001a; Remmer, 2004) y a *incrementar los niveles de consumo público* respecto a los propios de la inversión (Khan y Hoshino, 1992);
- en quinto lugar, por el modo en que la ayuda es gestionada, la operativa de las agencias de desarrollo sobre el terreno ha sido una fuente de *captación de recursos técnicos locales* (personal experto), en ocasiones a costa de las respectivas Administraciones Públicas (Bräutigam, 2000);
- en sexto lugar, cuando la ayuda alcanza un cierto protagonismo entre las fuentes de financiación pública de los receptores, deteriora la calidad institucional al *debilitar las relaciones de mutua exigencia entre la ciudadanía y el Estado* y hacer que este último esté más preocupado por rendir cuentas ante los donantes que ante sus ciudadanos (Moore, 1998; Alonso y Garcimartín, 2010);
- por último, la recepción continuada de ayuda puede constituir un *desincentivo para que el país asiente un sólido sistema fiscal* que dote al Estado de recursos y contribuya a una relación más exigente entre ciudadanía y Estado (Heller, 1975; Kimbrough, 1986; Bräutigam y Knack, 2004).

Los estudios empíricos sobre esta materia han solido contribuir a consolidar la imagen negativa de la ayuda. Tal sucede, por ejemplo, con los estudios realizados por especialistas, a partir de la experiencia acumulada sobre el terreno (entre otros, Bräutigam, 2000; van de Walle, 2005). Pero, también los estudios econométricos parecen sugerir esta relación de signo inverso, aunque no siempre con pruebas concluyentes.

Por ejemplo, a esta conclusión accede una colección de estudios recientes más o menos relacionados entre sí (Bräutigam, 2000, Knack, 2004 y Bräutigam y Knack, 2004). En concreto, Bräutigam (2000) encuentra una relación negativa entre ayuda y mejora de la calidad institucional, aproximada esta última variable a través del *International Country Risk Guide* (ICRG) y la primera a través del peso de la ayuda sobre el PIB y sobre el gasto público.

La estimación la realizan tanto a través de OLS como de 2SLS con variables instrumentales, siendo en este caso mayor el efecto negativo del coeficiente de ayuda.

El planteamiento de Knack (2004) es muy similar, utilizando como variable dependiente la tasa de variación de los componentes de calidad de la burocracia, corrupción y Estado de Derecho del ICRG. El análisis *cross-country*, tanto a través de OLS como de 2SLS con variables instrumentales, confirma la relación negativa existente entre calidad institucional y dependencia de la ayuda (medida tanto en relación con PIB como sobre el gasto gubernamental). El efecto es, además, importante: un incremento de 20 puntos porcentuales en el coeficiente de ayuda sobre el PIB reduce el índice ICRG en cerca de 3 puntos.

El último trabajo en esta serie, debido a Bräutigam y Knack (2004), es semejante a los precedentes y obtiene similar conclusión: la ayuda incide negativamente sobre la calidad institucional. También en este caso se incluye la población como proxy de economías de escala y se define la variable dependiente en tasas de variación. Solo sale significativo el valor inicial de la calidad institucional y el referido a la ayuda cuando la estimación es a través 2SLS con variables instrumentales. El resultado es independiente de que el período de estudio se divida en dos etapas, para captar la mayor atención que los donantes dedicaron a la calidad institucional a partir de la década de los noventa.

Con un planteamiento bastante similar a los anteriores, Djankov et al. (2008) consideran que la ayuda tiene un efecto similar a la posesión de recursos minerales valiosos, afectando negativamente al crecimiento, al amplificar las actividades de búsqueda de rentas. La vía a través de la que sugieren se produce este efecto es por medio del deterioro de las condiciones de gobernanza del país. Para comprobarlo, tratan de poner la calidad institucional en relación con la ayuda, las rentas del petróleo sobre el PIB y los shocks en los términos de intercambio. La calidad institucional la aproximan a través del indicador de *checks and balances* del *Database of Political Institutions* (DPI) construido por Becker et al. (2001) (y alternativamente, el de democracia del Polity IV). La estimación la realizan tanto a través de variables instrumentales como de un sistema GMM. Los resultados confirman el efecto negativo de la ayuda sobre la calidad institucional, que es robusto al cambio de indicadores de calidad institucional y al recurso a instrumentos alternativos. La conclusión sobre el impacto de la ayuda sería en este caso negativa, especialmente en aquellos países (que coinciden con los más pobres) más dependientes de este tipo de flujos.

Pese a la rotundidad de sus conclusiones, las estimaciones comentadas presentan dos importantes flancos a la crítica. En primer lugar, en ningún caso se plantea una ecuación explicativa de la calidad institucional, sino sólo una función simplificada en la que se incorpora la ayuda junto con algún otro factor de control (entre ellos, la variable dependiente retardada y las tasas de crecimiento del PIB per cápita y de la población). Hay, por ello, razones para pensar que pueda haber un problema serio de variables omitidas. De hecho, en muchas de sus estimaciones la única variable que termina por explicar la evolución de la calidad institucional es la ayuda: un resultado poco admisible, que sugiere posibles problemas de especificación. El segundo elemento de crítica es que en los estudios citados la relación entre el coeficiente de ayuda y la calidad instituciones se considera lineal. No obstante, existen muchas razones para pensar que esa relación tenga rendimientos decrecientes, de modo que sólo a partir de un determinado umbral de dependencia de la ayuda su efecto se torne negativo (una relación que más adelante se confirmará en nuestra estimación).

En este marco, el único estudio que arroja resultados positivos es el de Tavares (2002), si bien en este caso no se estudia tanto la calidad institucional en su conjunto como uno de sus componentes: la corrupción. Recurre también para ello al componente de corrupción del ICRG, en media de 5 años, y lo hace depender del PIB per cápita al comienzo del período y de la ayuda, controlando por otras variables como región, origen del sistema legal o religión, entre otras. La estimación la hace tanto a través de OLS como 2SLS con variables instrumentales, obteniendo como conclusión que se trata de una relación negativa: cuanto más ayuda menos corrupción.

En suma, si se quiere avanzar en este debate, parece obligado construir un modelo de calidad institucional aceptablemente completo, al que se incorpore después la ayuda, al objeto de eludir los problemas relacionados con la especificación.

b) Factores determinantes de la calidad institucional

Identificar los factores que determinan la calidad institucional, sin embargo, no es una tarea sencilla. Para justificar una explicación persuasiva, es preciso reparar previamente en las funciones que las instituciones cumplen en la vida económica. Éstas constituyen respuestas a los problemas que plantea la interacción social en un mundo incierto, en el que los agentes deciden de forma independiente y con información imperfecta. En este contexto las instituciones constituyen una vía para reducir el grado de discrecionalidad con que operan los agentes y, a través de ello, limitar los comportamientos oportunistas. Además, en la medida en que modulan comportamientos sociales, las instituciones permiten la interacción social y la acción colectiva con menores costes de coordinación. Ambos factores –reducción de los costes de transacción y mejora de la coordinación- relacionan las instituciones con potenciales mejoras de eficiencia social. Pero sería notablemente reductor suponer que ese efecto es obligado: las instituciones son también el mecanismo a través del que se expresan las estrategias de interés de los diversos grupos sociales. Como apunta North (1994: 360) en muchos casos las instituciones responden a “los intereses de aquellos que tienen el poder de establecer nuevas reglas”. Por eso, no necesariamente un país tiene las instituciones que necesita, ni obligadamente las que posee son óptimas.

Buena parte de la literatura especializada ha otorgado su atención privilegiada a los criterios de eficiencia como base para definir la calidad de las instituciones; y esos criterios son también los que inspiran preferentemente los indicadores institucionales. No obstante, para el funcionamiento de las instituciones es tan importante definir buenas normas como generar las condiciones para que los individuos las cumplan. Este último aspecto sitúa en un puesto de relevancia la credibilidad (o legitimidad) de las instituciones como un factor clave para determinar la eficacia del marco institucional. A su vez, la credibilidad de una institución está muy condicionada por los modos de distribución de los retornos a los que esa institución da lugar. Por ello, es difícil que las instituciones se legitimen en entornos sociales donde rigen elevados niveles de desigualdad, crónicos a lo largo del tiempo y acompañados de baja movilidad social.

Teniendo en cuenta estos aspectos, en Alonso y Garcimartín (2008 y 2010) se sugieren como criterios de la calidad institucional los cuatro siguientes: en primer lugar, la *eficiencia estática*, medida por la capacidad que una institución tiene para promover equilibrios que agoten las posibilidades que brinda la frontera tecnológica; en segundo lugar, la *credibilidad*

(o legitimidad), medida por la capacidad de la institución para trazar contratos intertemporales creíbles; en tercer lugar, la *seguridad* (o *predictibilidad*): medida por la capacidad para reducir la incertidumbre asociada a la interacción humana; y, por último, la *adaptabilidad* (o *eficiencia dinámica*), medida por la capacidad de las instituciones para anticiparse a los cambios de la realidad social.

Traducir estas consideraciones al ámbito empírico es difícil, especialmente porque parte de los factores considerados como potencialmente explicativos son endógenos y porque las relaciones sólo operan en el largo plazo. En un esfuerzo por facilitar la estimación, parte de los estudios trataron de buscar variables exógenas –como factores históricos o características geográficas- para explicar la génesis del marco institucional. En concreto, se consideraron, entre otras, variables relacionadas con la localización del país –su ubicación entre los trópicos-, el origen colonial del que procede, la tradición jurídica de su sistema legal, la matriz religiosa dominante, la fragmentación etnolingüística de su sociedad o la disposición de una generosa dotación de recursos naturales valiosos. Conviene señalar que la fundamentación teórica de alguna de estas relaciones es discutible (Alonso, 2007 y Alonso y Garcimartín 2008) y que muchas de ellas pierden su significatividad estadística cuando se combinan con variables de control relacionadas con el nivel de desarrollo del país. Junto a estos factores, cabe considerar otras variables más directamente relacionadas con las opciones económicas y sociales del país en cuestión. Las más habituales tienen que ver con el nivel de desarrollo, el grado de apertura o los niveles de desigualdad vigentes. En concreto, en Alonso y Garcimartín (2008 y 2010) se realiza una estimación de los determinantes de la calidad institucional, identificando las variables explicativas con los cuatro criterios de calidad institucional anteriormente señalados.

En concreto, la ecuación que se estimó en dicho trabajo fue la siguiente:

$$IQ = \alpha + \beta_1 y + \beta_2 G + \beta_3 T + \beta_4 Ed + \beta_5 OR + Di \quad (2)$$

donde *IQ* representa la calidad institucional de cada país; *y*, su nivel de desarrollo; *G*, el grado de desigualdad; *T*, los recursos impositivos del Estado; *Ed*, su nivel educativo; *OR*, su grado de apertura internacional; y *Di* son *dummies* regionales. Los resultados obtenidos son los que se reproducen en el cuadro 2.

Cuadro 2. Determinantes de la calidad institucional

| Variable | Valor | Ratio t |
|---|--|---------|
| Constante | -2.64 | 1.76 |
| PIB per cápita | 0.27 | 1.96 |
| Índice de Gini | -0.76 | 2.47 |
| Impuestos | 0.72 | 2.83 |
| Educación | 0,32 | 1.70 |
| Tasa de apertura | 0.12 | 1,04 |
| Medio Orte. y N. Áfr. | -0.59 | 2.49 |
| Eur. y Asia Central | -0.69 | 4.73 |
| R2 ajustado | 0.80 | |
| Nº Observaciones | 78 | |
| Test de infraindentificación: estadístico Kleibergen-Paap (valor de χ^2 (6)) | 14.00 (12.59) | |
| Estadístico J (valor de χ^2 (5)) | 10.89 (11.07) | |
| Endógenas | PIB per cápita 2004, Índice de Gini, impuestos, educación y tasa de apertura | |

| | |
|---|---|
| Instrumentos | PIB pc 1990, (PIB pc 1990) ² , hidrocarburos, educación 1990, fragmentación étnica, población y dummies regionales |
| Variables instrumentales. Estimaciones robustas | |

Fuente: Alonso y Garcimartín (2008)

Los resultados de la estimación apuntan a que la calidad institucional depende de: i) el nivel de desarrollo del país: un mayor nivel de desarrollo proporciona más recursos para generar instituciones de calidad, pero también una demanda más exigente de este tipo de instituciones; ii) el nivel de equidad social del país, medido a través del índice Gini, acaso porque se requiere un cierto grado de cohesión social para dotar a las instituciones de predictibilidad y de legitimidad; iii) la existencia de un adecuado sistema impositivo, no sólo porque amplía los recursos para crear instituciones de calidad, sino también porque ayuda a establecer una relación más exigente entre Estado y ciudadanía; y iv) aunque de forma menos robusta, del nivel educativo de las personas, porque condiciona la capacidad de innovación y adaptación del marco institucional disponible a la cambiante realidad del entorno. Se trata de relaciones aceptablemente robustas, que se revelaron resistentes al cambio en los indicadores de calidad institucional y a la segmentación del colectivo de países considerados.

De entre los factores identificados, conviene llamar la atención sobre la relación detectada entre fiscalidad y calidad institucional, al menos por tres motivos: i) en primer lugar, porque cuestiona la idea, difundida por algunos indicadores (por ejemplo, el *Index of Economic Freedom*), de asociar la calidad institucional con la baja incidencia recaudatoria del Estado; ii) en segundo lugar, porque subraya el carácter de las instituciones como contrato implícito que, en el caso del Estado, se expresa a través del pacto fiscal subyacente; y iii) por último, porque la ayuda puede incidir negativamente sobre la tasa impositiva y, a través de ello, sobre la calidad institucional, tal como plantea cierta literatura (un aspecto que se discutirá más adelante).

c) Estimación

Conocidos los factores que determinan la calidad institucional, procede ahora ver el efecto que la ayuda tiene sobre el marco institucional. Para ello, se partirá de la ecuación (2), incorporando el potencial efecto que la ayuda (medida como porcentaje del PIB en media de cinco años) tiene en esa estructura explicativa. De la ayuda se han extraído aquellos componentes que son más erráticos en su comportamiento (ayuda humanitaria, ayuda alimentaria y operaciones de alivio de deuda). Al tiempo, como puede ser endógena a la calidad institucional, la ayuda se instrumenta a través de la misma variable retardada (correspondiente al lustro previo)⁵; y, además, para evitar problemas con la valoración de la ayuda, ésta se mide tanto en dólares constantes como en paridad del poder adquisitivo⁶.

Pues bien, si se incorpora sólo la AOD (en dólares constantes o en paridad del poder adquisitivo), el coeficiente no resulta significativo (aunque aparece con signo positivo) (cuadro 3). No existen problemas de infra ni de sobreidentificación. No obstante, como ya se ha señalado, existen razones para pensar que el efecto de la ayuda esté sometido a

⁵ Los resultados no varían si, alternativamente, la variable se instrumenta a través de la población y de la tasa de natalidad.

⁶ Piénsese que la ayuda se mide en dólares pero el PIB se transforma desde la moneda local del país receptor, por lo que pudiera suceder que la ratio (AOD/PIB) aparezca sometida a variaciones del tipo de cambio. Para evitar ese problema, también se han hecho estimaciones con la ayuda (como el PIB) en paridad del poder adquisitivo

rendimientos decrecientes, lo que puede captarse incorporando la misma variable al cuadrado. Cuando se consideran ambas variables, las dos resultan significativas, apareciendo con un signo positivo la ayuda y con uno negativo la ayuda al cuadrado. Es decir, la ayuda tiene un efecto positivo sobre la calidad institucional, pero sometido a rendimientos marginales decrecientes, de tal modo que a partir de un cierto umbral el impacto agregado se hace negativo. El punto de inflexión se sitúa en el 3.8%; es decir, si la AOD es superior (inferior) a esa ratio sobre el PIB del receptor impacta de forma negativa (positiva) en la calidad institucional.

Cuadro 3. Estimación de la calidad institucional

| | Variables de ayuda que incluye | | | |
|--|--|---|---|---|
| | AOD | AOD y AOD ² | AODppa | AODppa y AOD ² ppa |
| Pibpc | 0.36 (2.58) | 0.48 (3.08) | 0.40 (2.48) | 0.49 (2.97) |
| Gini | -0.58 (-1.98) | -0.59 (-2.07) | -0.60 (-2.09) | -0.64 (-2.26) |
| T/PIB | 0.67 (2.79) | 0.58 (2.50) | 0.61 (2.36) | 0.55 (2.38) |
| Educación | 0.31 (1.50) | 0.27 (1.36) | 0.28 (1.38) | 0.27 (1.43) |
| AOD | 0.055 (1.20) | 0.283 (2.16) | 0.13 (1.34) | 0.554 (2.05) |
| AOD ² | | -0.037 (-1.79) | | -0.14 (-1.96) |
| EO | -0.42 (-2.68) | -0.35 (-2.20) | -0.40 (-2.48) | -0.36 (-2.22) |
| Mena | -0.55 (-2.58) | -0.60 (-3.47) | -0.56 (-2.78) | -0.57 (-3.26) |
| Instrumentos | AOD00 pibpc90 (pibpc90) ² fuel fetn al ao as sa | AOD00 AOD05 ² pibpc90 (pibpc90) ² fuel fetn al ao as sa | AODPPA00 pibpc90 (pibpc90) ² fuel fetn al ao as sa | AODPPA00 AODPPA05 ² pibpc90 (pibpc90) ² fuel fetn al ao as sa |
| N | 79 | 79 | 79 | 79 |
| R ² centrado | 0.79 | 0.81 | 0.80 | 0.81 |
| Underidentification test (Kleibergen-Paap rk LM statistic (P-value)) | 0.0332 | 0.0390 | 0.0553 | 0.0617 |
| Hansen J statistic (overidentification) (P- value) | 0.1255 | 0.1675 | 0.1240 | 0.1756 |

EO: Europa Oriental; Mena: Medio Oriente y Norte de África, AL: América Latina; SA: Asia Meridional; AS: África subsahariana; fetn: fragmentación étnica; fuel: exportaciones sobre el total de hidrocarburos, metales, piedras preciosas y oro; 90 00 indica el año 1990, 00 el año 2000 y 05 el año 2005

Un problema adicional que conviene contemplar es que el indicador de calidad institucional se construye a través de un indicador de carácter relativo. Es decir, podría darse el caso de que un país mejore su calidad institucional no tanto porque mejore sus instituciones, sino porque empeoren las de los demás. Para que la estimación sea coherente con este modo de medir la calidad institucional, cabría transformar todas las variables en relativas. Se ha repetido la estimación con esta transformación: los resultados son, en esencia, coincidentes (cuadro 4). De nuevo la ayuda no es significativa cuando se considera en solitario, aunque el signo con el que aparece es positivo. Una vez que se incorpora la variable al cuadrado, ambas variables son significativas. La ayuda incide de forma positiva, pero con rendimientos decrecientes, en la calidad institucional. Así pues, a partir de un cierto nivel de dependencia, el efecto de la ayuda se torna negativo.

Cuadro 4.: Estimación de la calidad institucional (con variables relativas)

| | Variables de ayuda que incluye | | | |
|-------|--------------------------------|------------------------|---------------|-------------------------------|
| | AOD | AOD y AOD ² | AODppa | AODppa y AOD ² ppa |
| Pibpc | 0.36 (2.60) | 0.48 (3.10) | 0.41 (2.51) | 0.49 (3.01) |
| Gini | -0.58 (-1.97) | -0.60 (-2.08) | -0.60 (-2.08) | -0.64 (-2.25) |

| | | | | |
|--|--|---|---|---|
| T/PIB | 0.66 (2.79) | 0.58 (2.49) | 0.61 (2.36) | 0.55 (2.37) |
| Educación | 0.31 (1.50) | 0.27 (1.40) | 0.28 (1.38) | 0.28 (1.47) |
| AOD | 0.17 (1.22) | 0.862 (2.16) | 0.19 (1.37) | 0.774 (2.08) |
| AOD ² | | -0.277 (-1.79) | | -1.409 (-1.99) |
| EO | -0.42 (-2.68) | -0.35 (-2.20) | -0.40 (-2.48) | -0.36 (-2.21) |
| Mena | -0.55 (-2.58) | -0.61 (-3.50) | -0.56 (-2.78) | -0.57 (-3.27) |
| Instrumentos | AOD00 pibpc90 (pibpc90) ² fuel fetn al ao as sa | AOD00 AOD05 ² pibpc90 (pibpc90) ² fuel fetn al ao as sa | AODPPA00 pibpc90 pibcua90 fuel fetn al ao as sa | AODPPA00 AODPPA05 ² pibpc90 (pibpc90) ² fuel fetn al ao as sa |
| N | 79 | 79 | 79 | 79 |
| R ² centrado | 0.79 | 0.81 | 0.80 | 0.81 |
| Underidentification test (Kleibergen-Paap rk LM statistic (P-value)) | 0.0331 | 0.0388 | 0.0548 | 0.0623 |
| Hansen J statistic (overidentification) (P- value) | 0.1261 | 0.1662 | 0.1243 | 0.1768 |

EO: Europa Oriental; Mena: Medio Oriente y Norte de África, AL: América Latina; SA: Asia Meridional; AS: África subsahariana; fetn: fragmentación étnica; fuel: exportaciones sobre el total de hidrocarburos, metales, piedras preciosas y oro; 90 00 indica el año 1990, 00 el año 2000 y 05 el año 2005

3.4.- AYUDA E IMPUESTOS

a) Debate doctrinal

Uno de los argumentos que habitualmente se ofrecen para justificar el efecto negativo de la ayuda sobre la calidad institucional es el impacto negativo que esa recepción de flujos externos tiene sobre los incentivos para configurar un sistema fiscal sólido en el país receptor. No obstante, alcanzar ese objetivo es un requisito imprescindible para el progreso de las naciones, ya que afecta al comportamiento económico de los individuos y determina la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos a la sociedad y llevar a cabo programas de redistribución de renta y de estabilización económica. En realidad, el sistema fiscal define el contrato social mediante el cual se intercambian impuestos por representación y ciudadanía, facilitando los ejercicios de rendición de cuentas de los poderes públicos en que se basa una democracia (Tilly, 1992; Moore, 2002). Es, además, una vía obligada para que los países transiten desde la dependencia de la ayuda a la autosuficiencia, tal como reconoció en su momento Kaldor (1963). Estudiar cómo afecta la ayuda a la imposición constituye, por tanto, un aspecto crucial de la argumentación que se está desarrollando.

Para evitar planteamientos sesgados, es conveniente –antes de incorporar el efecto de la ayuda- considerar las variables que determinan el nivel de imposición de los países, para lo cual existe una amplia literatura de referencia. En concreto, se han destacado como factores relevantes los siguientes:

- En primer lugar la *renta per capita*: un mayor nivel de desarrollo tiende a aumentar la necesidad de gasto público (Tanzi, 1987) y mejora la capacidad de pago de los impuestos por parte de los ciudadanos (Musgrave, 1969). La mayor parte de la literatura empírica confirma esta relación (por ejemplo, Lotz y Morss, 1967; o Tanzi, 1992).

- En segundo lugar, el nivel de recaudación depende de la *estructura productiva* del país, con especial atención a los pesos de la agricultura y de la minería. En el primer caso, porque el sector agrario es difícil de gravar y suele tener economía sumergida, por lo que cabe esperar que el peso del sector esté negativamente relacionado con la presión fiscal, como confirman Chelliah (1971), Chelliah, Baas y Kelly (1975), Tanzi (1992), Leuthold (1991), Stotsky y WoldeMariam (1997). En el caso de la minería, la relación es algo más ambigua: por un lado, es un sector más fácil de gravar, pero, por otro, los gobiernos pueden derivar ingresos del sector mediante mecanismos distintos a los impuestos. Esta ambigüedad se confirma en los estudios empíricos: por ejemplo, Tanzi (1981) halla una relación positiva entre presión fiscal y peso de la minería, para Stotsky y WoldeMariam (1997), la relación de signo inverso y Eltony (2002) es negativa en el caso de los países exportadores de petróleo, pero positiva en los que no lo son.
- En tercer lugar, también influye en la presión fiscal la *apertura económica*. De nuevo, se trata de una relación ambigua: por una parte, el comercio exterior es una actividad fácil de gravar pero, por otro, un nivel elevado de apertura económica puede estar motivada por un bajo nivel de protección, lo que supone bajos impuestos en frontera (Gupta, 2007; Keen and Simone, 2004). Las estimaciones empíricas han tendido, sin embargo, a confirmar la relación positiva, bien sea con la apertura comercial (Lotz y Morss, 1967; o Gupta, 2007), bien con el peso de las importaciones (Tanzi, 1992), bien con el de las exportaciones (Leuthold, 1991; o Stotsky y WoldeMariam, 1997).
- En cuarto lugar, es necesario considerar el *efecto de la inflación*. En principio, se supone que la relación será negativa, lo que puede ocurrir por tres razones (Ghura, 1998): i) el efecto Tanzi-Olivera, ya que en contextos de alta inflación las cargas reales disminuyen, al estar el pago retrasado respecto al momento en que ocurre el hecho imponible; ii) la pérdida de valor de los impuestos específicos, que suelen tener tasas fijas que no se ajustan debidamente a la inflación; y iii) que para escapar de la inflación los agentes adquieren bienes que evaden el gravamen (tierra, joyas, capital extranjero). Sin embargo, también cabe pensar que en sistemas fiscales progresivos puede ocurrir lo contrario, ya que la inflación puede elevar las rentas nominales y, con ellas, la recaudación.
- Por último, a estos factores más tradicionales, se unen otros de presentación más recientes, como es el caso de la calidad institucional: Bird, Martinez-Vasquez y Torgler (2004) identifican como factores explicativos de la capacidad recaudatoria la corrupción, el estado de derecho y la regulación de la entrada en el mercado; Ghura (1998) y Gupta et al. (2003) confirman el efecto de la corrupción sobre la presión fiscal; y, en fin, Gupta (2007) encuentra efectos significativos de la estabilidad política y económica, pero no de la corrupción o del estado de derecho. Por último, Tanzi (1992) también considera entre los determinantes de la presión fiscal el peso de la *deuda externa*, ya que obliga a sostener capacidades recaudatorias superiores.

Aunque con una evidencia más limitada, también existen trabajos que han tratado de estudiar, de manera más específica, el efecto que la ayuda tiene sobre la presión fiscal (un buen resumen de esta literatura se encuentra Brun et al., 2007). En sus orígenes, este tipo de literatura condujo a resultados notablemente pesimistas: la ayuda recibida contribuía a reducir la presión fiscal del receptor (Heller, 1975; Cashel-Cordo y Craig, 1990; y Khan et Hoshino, 1992). Sin embargo, los trabajos más recientes no son tan concluyentes y la evidencia empírica es ambigua, habiendo estudios que reafirman la relación negativa, otros que no

identifican vínculos entre ambas variables y un tercer grupo que constata una relación positiva.

Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, Bräutigam y Knack (2004), que tratan de determinar el efecto de la AOD sobre la evolución de los ingresos impositivos. Recurren como variables independientes a la ayuda sobre el PIB y sobre el gasto público, las tasas de crecimiento de la población y la del PIB per cápita y el valor inicial de los ingresos impositivos. Ninguno de los determinantes tradicionales de la presión fiscal –con excepción del PIB per cápita– aparecen en la especificación de Bräutigam y Knack (2004). Como además, ni la variación del PIB per cápita ni la de la población resultan significativas, la presión fiscal del estado estacionario queda determinada en exclusiva por la ayuda y una variable de violencia política. Se trata de un resultado poco admisible; máxime si se tiene en cuenta que, además, el coeficiente de los ingresos impositivos del año inicial no es significativamente distinto de 1, lo que significa que la variable se ajusta instantáneamente a los cambios en la ayuda.

Entre los estudios que son incapaces de encontrar relación alguna entre las variables se encuentran los de Ouattara (2006) y Morrisey et al. (2007). El primero utiliza un panel dinámico con datos correspondientes a 46 países, para el período 1980-00, sin que pueda identificar relación alguna entre ayuda e ingresos impositivos, aunque sí un efecto positivo de aquella sobre la inversión pública y los gastos públicos en salud y educación. Por su parte, Morrisey et al. (2007), con una muestra de 55 países en desarrollo, para el período 1975-2000, no encuentran tampoco relación robusta alguna entre ayuda, composición de la ayuda e ingresos impositivos. Una conclusión parecida emana del trabajo de Teera y Hudson (2004), que estima un panel de 122 países desarrollados y en desarrollo, para el período 1975-98. Sus conclusiones son contradictorias, ya que el efecto de la ayuda sobre los ingresos impositivos es positivo con efectos aleatorios y negativo cuando se adoptan efectos fijos.

Pese a estos resultados, los trabajos más completos sobre esta materia parecen detectar una relación de signo positivo entre ayuda y presión fiscal. Tal sucede, por ejemplo, con Gupta (2007), que analiza los determinantes de los impuestos en países en desarrollo, controlando por factores estructurales. Para ello usa un panel no balanceado, con escasos datos en algunas variables, que integra 105 países en desarrollo, para un período de 25 años, siendo la variable dependiente los ingresos impositivos sobre PIB. Las variables independientes son: el PIB per cápita y las ratios de agricultura, importaciones, deuda y ayuda sobre PIB. Además, incluye variables institucionales (corrupción, ley y orden, estabilidad del gobierno, estabilidad política y estabilidad económica) y factores propios de la política tributaria (composición de los ingresos impositivos, tipos máximos de IRPF y sociedades y aranceles medios). En sus estimaciones de efectos fijos y aleatorios, encuentra una relación positiva, aunque débil, entre ayuda e ingresos tributarios. Considerar la ayuda como endógena e instrumentarla a través de la ayuda desplazada, no modifica en lo sustancial los resultados. Finalmente estima por paneles dinámicos y observa que la ayuda sigue teniendo un impacto significativo y positivo.

Un reciente trabajo de interés, por último, es el de Brun et al. (2007), que sigue una estrategia de investigación compleja. En primer lugar, estiman la presión fiscal partir de variables estructurales (como el PIB per cápita, las importaciones en porcentaje del PIB, el peso de la agricultura en el PIB y el peso de las exportaciones petrolíferas y mineras en las exportaciones totales). De esa estimación obtienen lo que denominan “potencia fiscal” y definen el

“esfuerzo fiscal” como el residuo (es decir, la diferencia entre la presión fiscal real y la teórica derivada del modelo). Ese esfuerzo fiscal lo ponen en relación con tres tipos de determinantes: 1) la política macroeconómica, aproximada a través del déficit primario retardado, el servicio de la deuda como porcentaje del PIB, la tasa de inflación y el tipo de cambio efectivo real; 2) la calidad de las instituciones, medida a través de la corrupción, calidad de la administración pública y responsabilidad democrática; y 3) el peso de la ayuda (considerando la ayuda total, las donaciones, los préstamos y la inestabilidad de la ayuda). Un aspecto importante en su trabajo es el cuidado puesto en la instrumentación de la ayuda, que fundamentan en un modelo de gravitación en el que se considera la distancia entre países (geográfica, lingüística y religiosa) y la capacidad fiscal de los donantes (aproximada por el déficit y la deuda sobre PIB) midiendo la capacidad fiscal de los donantes.

Como resultado de su estimación, renta per cápita aparece como determinante significativo de la potencia fiscal solamente cuando se adoptan efectos aleatorios para el conjunto de la muestra (países en desarrollo más países en transición). Posteriormente, al tratar de explicar el esfuerzo fiscal, la ayuda resulta, en general, positiva y significativa, la calidad institucional no es significativa, excepto en dos casos (uno positivo y otro negativo) y la interacción entre ambas variables es positiva en un caso (calidad de la burocracia) pero no en los otros dos. Además, al contrario que Gupta et al. (2003), no encuentran diferencias entre préstamos y donaciones. Aunque no es clara la estrategia de determinación del esfuerzo fiscal a través del residuo aleatorio, en lugar de a través de los efectos fijos de cada país, sus conclusiones parecen robustas a un cambio en la especificación.

b) La importancia de los datos

Buena parte de los estudios citados se enfrentan a un serio problema relacionado con los datos tributarios manejados en las estimaciones. Con frecuencia, se recurre a datos correspondientes al gobierno central, extraídos de la información del FMI o del Banco Mundial (*Government Finance Statistics* o *World Development Indicators*, respectivamente), que son poco representativos de la tributación efectiva en países con elevado grado de descentralización y/o elevado peso de las contribuciones.

Algunos ejemplos pueden ilustrar los errores a los que conduce esta deficiencia en los datos. Cuando Gupta (2007) estima el potencial de ingresos tributarios llega a la conclusión de que países como Argentina, Brasil, Perú, Panamá o Costa Rica, en América Latina, o Letonia, Lituania o la República Eslovaca, en Europa del Este, están por debajo de su potencial de recursos. No obstante, este resultado es consecuencia de considerar únicamente los datos del gobierno central, pues cuando se considera la recaudación de las entidades descentralizadas o las contribuciones sociales el panorama cambia radicalmente. Así, por ejemplo, en promedio de los años 1996/06 los ingresos del gobierno central en Brasil son el 14.2% del PIB, pero si se consideran los ingresos regionales y las contribuciones sociales, la presión fiscal escala al 30.4% del PIB, es decir, se sitúa a un nivel comparable al de algunos países desarrollados. Y lo mismo sucede con la presión fiscal de otros países que según Gupta hacen poco esfuerzo fiscal: las cifras para Argentina son del 10.3% del Gobierno central frente al 22.6% del total; y esas cifras son del 11.0% y el 16.2% en Colombia; 12.5% y 19.5% en Costa Rica; 9.5% y 15% en Panamá; 17.8% y 33.1% en Eslovaquia; y 18.7% y 29,7% en Lituania.

Otro ejemplo de este tipo de errores lo proporcionan Teera y Hudson (2004), que atribuyen a Suiza una baja presión fiscal, del 19%, pese a su elevado nivel de desarrollo, mientras consideran que Holanda, con una renta claramente inferior, tiene una presión fiscal del doble, 43.7%. De nuevo se trata del mismo error: Suiza es un país altamente descentralizado (lo que no es el caso de Holanda), con lo que las cifras impositivas del gobierno central son poco representativas. Así, en media del período 1996-06 los ingresos del gobierno central y las contribuciones sociales son 37,1% en Holanda, frente a 17,3% en Suiza. Pero si se tienen en cuenta todos los niveles de Gobierno, son 39% y 29,1% respectivamente; es decir, la presión fiscal se eleva en dos puntos en Holanda, pero en cerca de doce en Suiza.

Hasta donde conocemos, el único trabajo donde se apunta este problema es en Gupta et al. (2003), pero se elude su gravedad al considerar que “dado que la mayor parte de la ayuda internacional es canalizada a través de presupuesto del gobierno central, la no disponibilidad de datos acerca de los ingresos recaudados a nivel sub-nacional no debería ser un inconveniente serio”. Sin embargo, este argumento es cuestionable, pues sólo es aceptable en el caso de que ambos tipos de ingresos sean totalmente independientes. También identifican este problema Brun et al. (2007), lo que les lleva a construir su propia base de datos sobre el tema, pero no especifican el modo en que la construyeron.

En suma, el primer paso importante para un estudio como este es utilizar una base de datos de ingresos impositivos que se adecue lo mejor posible a la realidad de los países, incluyendo los ingresos del conjunto de gobiernos (central, regional y local), así como las contribuciones sociales. Lamentablemente, no existe una base homogénea de este tipo a nivel internacional, por lo que hemos tenido que construir una base propia a partir de diversas fuentes (que se explican en el Anexo). Aunque para algunos países sólo se dispone de datos del gobierno central, en la mayor parte de los casos se ha podido completar la información, de modo que la imagen que transmiten los datos es más rica que la empleada en estudios anteriores.

c) Estimaciones

Antes de incorporar la ayuda a la determinación de ingresos impositivos, conviene estimar una ecuación estructural lo más completa posible. A este respecto, se han tenido en cuenta las variables más tradicionales: PIB per cápita, exportaciones de hidrocarburos y metales sobre el total de exportaciones, peso de la agricultura en el PIB, porcentaje de población urbana, tasa de apertura y tasa de inflación. Además, se ha incorporado otra variable no habitual que, sin embargo, puede tener una gran importancia en la recaudación de impuestos: la distribución de la renta. Se entiende que una distribución muy desigual puede acrecentar la economía sumergida, favorecer la evasión fiscal y fomentar resistencias por parte de las élites para generar ingresos tributarios suficientes. Gupta (2007) es uno de los pocos trabajos que incorpora esta variable, si bien la aproxima indirectamente a través del peso de los impuestos sobre bienes y servicios en el total de ingresos impositivos. En nuestro caso se ha optado por el índice de Gini, que es una forma más directa de medir la desigualdad. Lamentablemente, no existe una base que contenga suficientes datos temporales, por lo que en las estimaciones se ha considerado constante la distribución de la renta en cada país para el periodo de estimación (1996/2007). Dado que no se trata de un periodo muy extenso y que la distribución de la renta es relativamente constante, creemos que este modo de proceder no plantea problemas demasiado graves.

Por otro lado, las estimaciones se realizan para un panel de países desarrollados y en desarrollo, cuyo número depende de los datos disponibles en cada caso. Se trata de un panel desbalanceado con medias de tres años en cada variable (es decir, cuatro observaciones temporales en cada una). No obstante, dada la limitada disponibilidad temporal de índices Gini, se han contrastado del panel con los derivados de emplear la muestra de sección cruzada utilizada en la estimación de calidad institucional⁷. Finalmente, dado que los ingresos impositivos son un determinante de la calidad institucional (véase cuadro 2) y que aquella incide a su vez en la renta per cápita (cuadro 1), se ha optado por considerar endógena a esta última variable.

Pues bien, los resultados del análisis de sección cruzada (OLS) revelan que sólo tres variables aparecen como permanentemente significativas: la renta per cápita (positivo), el índice de Gini (negativo) y la tasa de inflación (positivo). Se ha efectuado el mismo análisis eliminando la tasa de población urbana por problemas de colinealidad entre esta variable y el peso de la agricultura, pero los resultados apenas cambian. Si la estimación se realiza por variables instrumentales, las conclusiones se mantienen (cuadro 5).

Cuadro 5. Determinantes de los ingresos impositivos. Sección cruzada

| | MCO | | | | VI (Pibpc Gini) robustas | | | |
|--|-------|---------|-------|---------|---|---------|---|---------|
| | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio |
| Pibpc | 0.25 | 3.1 | 0.24 | -3.28 | 0.27 | 2.2 | 0.23 | 2.49 |
| Gini | -0.32 | -2.19 | -0.32 | -2.25 | -0.9 | -3.02 | -1.01 | -3.82 |
| Fuel y metales | -0.05 | -1.56 | -0.05 | -1.73 | 0.01 | 0.61 | 0.01 | 0.21 |
| Agricultura | -0.08 | -1.10 | -0.08 | -1.09 | -0.02 | -0.29 | -0.02 | -0.29 |
| Población urbana | -0.02 | -0.22 | | | -0.09 | -0.63 | | |
| Apertura | 0.02 | 0.21 | 0.02 | 0.15 | 0.12 | 1.61 | 0.11 | 1.4 |
| Inflación | 0.01 | 2.54 | 0.01 | 2.54 | 0.01 | 2.94 | 0.01 | 2.82 |
| Instrumentos | | | | | pibpc90 (pibpc90) ² fctn eo | | pibpc90 (pibpc90) ² fctn eo | |
| N | 91 | | 91 | | 88 | | 88 | |
| R ² aj. (centrado en VI) | 0.52 | | 0.53 | | 0.51 | | 0.49 | |
| Underidentification test (Kleibergen-Paap rk LM statistic (P-value)) | | | | | 0.0 | | 0.0 | |
| Hansen J statistic (overidentification) (P- value) | | | | | 0.41 | | 0.30 | |

EO: Europa Oriental; fctn: fragmentación étnica; 90 indica el año 1990

La estimación del panel conduce a los siguientes resultados. Si se recurre a una estimación de tipo *pooled*, siguen siendo significativas el PIB per cápita y el índice de Gini; la inflación sólo lo es en variables instrumentales y la apertura en MCO (cuadro 6). En el caso de estimar mediante técnicas de panel estático, en efectos fijos ninguna variable resulta significativa, lo que probablemente obedece a la escasa información temporal (diez años) del panel empleado (cuadro 7). Sin embargo, al utilizar efectos aleatorios, se confirma la relevancia del PIBpc y en menor medida del índice de Gini, apareciendo además la tasa de apertura como significativa. Cabe señalar, además, que el test de Hausman indica que es preferible este tipo de estimación con efectos aleatorios.

⁷ La definición de las variables y fuentes de datos se recogen en el Anexo I

Cuadro 6. Determinantes de los ingresos impositivos. Panel (pooled)

| | MCO | | | | VI (Gini y pibpc) robustas | | | |
|--|--------|---------|--------|---------|----------------------------|---------|----------------|---------|
| | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio |
| Pibpc | 0.223 | 6.54 | 0.239 | 7.89 | 0.378 | 2.58 | 0.367 | 2.9 |
| Gini | -0.545 | -6.75 | -0.528 | -6.67 | -0.789 | -3.22 | -0.789 | -3.21 |
| Fuel y metales | -0.004 | -0.35 | -0.001 | -0.1 | 0.004 | 0.26 | 0.001 | 0.09 |
| Agricultura | -0.015 | -0.43 | -0.019 | -0.52 | 0.120 | 1.1 | 0.130 | 1.03 |
| Población urbana | 0.055 | 1.07 | | | -0.059 | -0.46 | | |
| Apertura | 0.104 | 2.97 | 0.104 | 2.98 | 0.094 | 1.91 | 0.021 | 1.1 |
| Inflación | 0.021 | 1.28 | 0.024 | 1.42 | 0.025 | 1.46 | 0.367 | 2.9 |
| Instrumentos | | | | | fetn eo (*) | | fetn eo (*) | |
| N | 427 | | 427 | | 425 | | 423 | |
| R ² aj. (centrado en VI) | 0.59 | | 0.59 | | 0.56 | | 0.56 | |
| Underidentification test (Kleibergen-Paap rk LM statistic (P-value)) | | | | | 0.0 | | 0.0 | |
| Hansen J statistic (overidentification) (P-value) | | | | | Exactamente id | | Exactamente id | |

EO: Europa Oriental; fetn: fragmentación étnica. (*) Se ha eliminado pibpc90 y su cuadrado como instrumentos porque existían problemas de sobre identificación.

Cuadro 7. Determinantes de los ingresos impositivos. Panel VI (Gini y PIB pc)

| | Efectos fijos | | | | Efectos aleatorios | | | |
|-----------------------------|---------------|---------|-------------|---------|--------------------|---------|-----------------|---------|
| | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio |
| Pibpc | 1.089 | 0.5 | 1.592 | 1.74 | 0.335 | 1.81 | 0.308 | 2.51 |
| Gini | | | | | -0.762 | -1.42 | -0.871 | -1.70 |
| Fuel y metales | -0.010 | -0.36 | -0.014 | -0.58 | 0.011 | 1.19 | 0.011 | 1.22 |
| Agricultura | 0.300 | 0.43 | 0.454 | 1.48 | 0.085 | 0.95 | 0.067 | 0.76 |
| Población urbana | 0.305 | 0.32 | | | 0.028 | 0.16 | | |
| Apertura | -0.121 | -0.24 | -0.229 | -0.96 | 0.079 | 2.09 | 0.076 | 1.98 |
| Inflación | 0.018 | 0.49 | 0.025 | 1.25 | 0.008 | 0.83 | 0.010 | 0.95 |
| Instrumentos | Eo fetn nat | | Eo fetn nat | | Eo fetn nat | | Eo fetn nat (*) | |
| N | 425 | | 425 | | 425 | | 425 | |
| Nº grupos (media por grupo) | 118 (3.6) | | 118 (3.6) | | 118 (3.6) | | 118 (3.6) | |
| R ² total | 0.51 | | 0.50 | | 0.58 | | 0.58 | |
| Test de hausman | 0.89 | | 0.79 | | 0.89 | | 0.79 | |

EO: Europa Oriental; fetn: fragmentación étnica. Nat: Tasa de natalidad. (*) Se incluye la tasa de natalidad como instrumento porque en caso contrario el coeficiente del PIB pc no podría estimarse en efectos fijos, al ser los otros instrumentos constantes

Una vez analizada la ecuación de presión fiscal, la incorporación de la ayuda a la estimación se efectúa considerando esta variable como endógena y empleando como instrumentos la tasa de natalidad y el tamaño de la población: la primera como proxy de las necesidades de los países receptores y la segunda de los intereses de los donantes⁸. Los principales resultados obtenidos en la estimación son los siguientes (cuadro 8). En primer lugar, el coeficiente de la

8 Como proxy de las necesidades de los donantes se emplearon también las tasas de mortalidad, de fertilidad y la esperanza de vida. Dado que los resultados obtenidos eran similares y que la disponibilidad de datos es superior para la tasa de natalidad, se decidió utilizar esta variable.

ayuda resultó positivo en todos los casos, siendo significativo (al 90%) en la estimación de sección cruzada y en el panel *pooled*, pero no en la estimación con efectos aleatorios. Los resultados sugieren, por tanto, que la estimación no es muy robusta. En segundo lugar, la renta per cápita y el índice de Gini mantienen en todos los casos su significatividad y el signo adecuado. Finalmente, la tasa de apertura es significativa en todos los casos, aunque en el panel lo es al 90% de probabilidad, mientras que la inflación lo es en las estimaciones de sección cruzada y *pooled*, pero no en la de efectos aleatorios.

Cuadro 8. Determinantes de los ingresos impositivos. Con AOD

| | VI sin panel (AOD Gini y PiBpc) robustas | | VI panel pooled (AOD Gini y PiBpc) robustas | | Panel EA (aod Gini y PiBpc) | |
|--|--|---------|---|---------|---------------------------------|---------|
| | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio |
| Pibpc | 0.466 | 2.16 | 0.367 | 5.77 | 0.367 | 4.56 |
| Gini | -0.835 | -3.22 | -0.881 | -10.03 | -0.863 | -5.14 |
| Fuel y metales | 0.010 | 1.15 | -0.003 | -0.18 | 0.011 | 1.12 |
| Agricultura | -0.052 | -0.32 | 0.073 | 1.21 | 0.092 | 1.73 |
| Apertura | 0.238 | 2.66 | 0.072 | 1.71 | 0.074 | 1.93 |
| Inflación | 0.009 | 2.48 | 0.039 | 2.06 | 0.009 | 0.85 |
| AOD | 0.217 | 1.72 | 0.039 | 1.9 | 0.019 | 0.92 |
| Instrumentos | pibpc90, (pibpc90) ² , fetn, eo, nat, pob, al | | fetn, eo, nat, pob, al | | fetn, eo, nat, pob, al | |
| N | 87 | | 423 | | 423, 117 grupos; 3.6 obs. Media | |
| R ² centrado | 0.35 | | 0.54 | | 0.57 (total) | |
| Underidentification test (Kleibergen-Paap rk LM statistic (P-value)) | 0.0 | | 0.0 | | | |
| Hansen J statistic (overidentification) (P-value) | 0.73 | | 0.59 | | | |

EO: Europa Oriental; fetn: fragmentación étnica; 90 indica el año 1990; nat: tasa de natalidad; pob: tamaño de la población, al: América Latina

En suma, cuando la ayuda se considera en solitario, aunque presenta un coeficiente positivo, no parece tener un impacto robusto en la presión fiscal, una vez que esta última se controla por sus determinantes y se tiene en cuenta el conjunto de ingresos impositivos de todos los niveles de gobierno⁹. No obstante algunos autores han puesto de manifiesto que el impacto de la ayuda puede estar condicionado por la calidad institucional del país receptor (Azam et al., 1999), si bien apenas existen trabajos empíricos que tengan en cuenta este hecho, con la excepción de Gupta et al. (2003) y Brun et al (2007). En el primero se efectúan estimaciones por grupos de países según el nivel de corrupción y observan que el impacto positivo de los préstamos se reduce a medida que aumenta el nivel de corrupción. Por su parte, Brun et al (2007) incluyen como variable dependiente el producto de la ayuda por la calidad institucional y encuentran que es positivo en el caso de la calidad de la burocracia, pero no en los otros dos indicadores que emplean.

Procediendo de un modo similar al de Brun et al. (2007), se ha incorporado a la estimación anterior el producto de la calidad institucional por la ayuda, utilizando para la primera la media de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial. En principio, se ha considerado

⁹ Se probó también eliminando el resto de variables con excepción del PIB per cápita y el índice de Gini, pero los resultados fueron similares.

esta variable como exógena, pese a ser una transformación de dos variables potencialmente endógenas. La razón es que sus dos componentes se mueven en direcciones opuestas, por lo que su producto no tiene por qué ser endógeno a la variable dependiente¹⁰. Un juicio que se confirma al analizar los residuos de la estimación, especialmente en el caso de efectos aleatorios.

Pues bien, los resultados de la estimación revelan que tanto los coeficientes de la ayuda como los del producto de ayuda por calidad institucional son significativos al menos al 95%, excepto en el caso de la estimación en sección cruzada que la variable interactiva lo es al 90% (cuadro 9). Ello significa que la ayuda incide positivamente en los recursos impositivos, pero su efecto depende de la calidad institucional. Dado que los Indicadores de gobernanza se encuentran entre -2.5 y 2.5, el efecto agregado puede ser negativo si calidad institucional es lo bastante baja (inferior a -1.1). Respecto a las variables de control, PIB per cápita, índice de Gini e inflación parecen confirmarse como relevantes, ésta última mostrando signo positivo.

Cuadro 9. Determinantes de los ingresos impositivos. Con AOD y calidad institucional

| | VI sin panel (AOD Gini y PiBpc) robustas | | VI panel pooled (AOD Gini y PiBpc) robustas | | Panel EA (AOD, Gini y PiBpc) | |
|--|--|---------|---|---------|--------------------------------|---------|
| | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio |
| Pibpc | 0.64 | 3.54 | 0.36 | 5.38 | 0.36 | 5.29 |
| Gini | -0.69 | -2.59 | -0.92 | -10.22 | -0.92 | -7.53 |
| Fuel y metales | -0.003 | -0.19 | -0.004 | -0.28 | -0.004 | -0.36 |
| Agricultura | 0.15 | 1.19 | 0.07 | 1.16 | 0.07 | 1.22 |
| Apertura | 0.20 | 1.89 | 0.04 | 1.11 | 0.04 | 1.11 |
| Inflación | 0.007 | 1.49 | 0.04 | 2.48 | 0.04 | 2.25 |
| AOD | 0.37 | 2.26 | 0.07 | 2.2 | 0.07 | 2.78 |
| Ayuda * Cal. Inst. | 0.32 | 1.77 | 0.06 | 2.06 | 0.06 | 3.29 |
| Instrumentos | pibpc90, (pibpc90) ² , fetn, eo, nat, pob, al | | fetn, eo, nat, pob, al | | fetn, eo, nat, pob, al | |
| N | 87 | | 423 | | 423, 117 grupos, 3.6 obs media | |
| R ² centrado | 0.34 | | 0.55 | | 0.56 (total) | |
| Underidentification test (Kleibergen-Paap rk LM statistic (P-value)) | 0.08 | | 0.00 | | | |
| Hansen J statistic (overidentification) (P-value) | 0.63 | | 0.36 | | | |
| Correlacion Ayuda * Cal. Inst. / residuo (val. Abs.) | 0.14 | | 0.24 | | 0.03 | |

EO: Europa Oriental; fetn: fragmentación étnica; 90 indica el año 1990; nat: tasa de natalidad; pob: tamaño de la población, al: América Latina

Dado que la estimación de la AOD en dólares constantes puede plantear problemas, se ha repetido la estimación empleando valores de la AOD en paridad del poder adquisitiva. En este caso, la ayuda es significativa, al menos al 90% en todos los casos, mientras que el producto de la misma por la calidad institucional sólo lo es en la estimación por efectos aleatorios, aunque en los otros dos sigue siendo positiva y se encuentra cercana a la significatividad (cuadro 10). Respecto a las variables de control, el PIB per cápita y el índice de Gini se

10 Además, la correlación entre dicho producto con la ayuda es -0.16 y con la calidad institucional 0,32; es decir son lo bastante pequeñas y de signo contrario como para no tener por qué considerar a priori dicho producto como endógeno.

confirman como relevantes, mientras que la inflación pierde robustez y la gana la tasa de apertura.

Cuadro 10. Determinantes de los ingresos impositivos. Con AOD en términos PPA y calidad institucional

| | VI sin panel (AOD Gini y PiBpc) robustas | | VI panel pooled (AOD Gini y PiBpc) robustas | | Panel EA (AOD, Gini y PiBpc) | |
|--|--|---------|---|---------|--------------------------------|---------|
| | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio |
| Pibpc | 0.60 | 3.47 | 0.35 | 5.97 | 0.36 | 5.57 |
| Gini | -0.80 | -2.96 | -0.91 | -10.1 | -0.88 | -6.46 |
| Fuel y metales | 0.004 | 0.4 | -0.006 | -0.43 | 0.008 | 0.75 |
| Agricultura | 0.14 | 1.25 | 0.07 | 1.27 | 0.09 | 1.84 |
| Apertura | 0.18 | 2 | 0.06 | 1.4 | 0.06 | 1.67 |
| Inflación | 0.005 | 1.29 | 0.04 | 2.55 | 0.02 | 1.48 |
| AOD | 0.58 | 2.27 | 0.12 | 2.26 | 0.08 | 1.81 |
| Ayuda * Cal. Inst. | 0.42 | 1.55 | 0.09 | 1.6 | 0.06 | 2.13 |
| Instrumentos | pibpc90, (pibpc90) ² , fetn, eo, nat, pob, al | | fetn eo nat pob al | | eo fetn nat pob al | |
| N | 87 | | 425 | | 425, 118 grupos, 3.6 obs media | |
| R ² centrado | 0.34 | | 0.56 | | 0.58 (total) | |
| Underidentification test (Kleibergen-Paap rk LM statistic (P-value)) | 0.12 | | 0.00 | | | |
| Hansen J statistic (overidentification) (P-value) | 0.67 | | 0.58 | | | |
| Correlacion Ayuda * Cal. Inst. / residuo (val. Abs.) | 0.18 | | 0.29 | | 0.01 | |

EO: Europa Oriental; fetn: fragmentación étnica; 90 indica el año 1990; nat: tasa de natalidad; pob: tamaño de la población, al: América Latina

Otro problema que puede surgir en la estimación deriva del carácter relativo de los Indicadores de gobernanza: por ello, como ya se realizó previamente, se repitió la estimación con todas las variables en términos relativos. Al hacer esa transformación se pierde una parte de la muestra, ya que es obligado que el panel sea balanceado. Los resultados de la estimación muestran unos coeficientes de la ayuda y el producto ayuda por calidad institucional que en todos los casos son significativos al menos al 95% (excepto este último en sección cruzada que lo es al 90%) (cuadro 11). Respecto a las variables de control, el PIB per cápita y el índice de Gini se confirman una vez más como las otras variables relevantes, mientras que inflación y tasa de apertura pierden robustez.

Cuadro 11. Determinantes de los ingresos impositivos. AOD en términos PPA y variables en términos relativos

| | VI sin panel (AOD Gini y PiBpc) robustas | | VI panel pooled (AOD Gini y PiBpc) robustas | | Panel EA (AOD, Gini y PiBpc) | |
|--------------------|--|---------|---|---------|------------------------------|---------|
| | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio | Valor | t-ratio |
| Pibpc | 0.54 | 3.13 | 0.33 | 4.73 | 0.33 | 5.34 |
| Gini | -0.62 | -2.96 | -0.90 | -9.71 | -0.87 | -6.29 |
| Fuel y metales | -0.04 | -1.14 | -0.02 | -0.95 | 0.002 | 0.18 |
| Agricultura | 0.07 | 0.67 | 0.04 | 0.58 | 0.05 | 1.02 |
| Apertura | 0.13 | 1.75 | 0.04 | 1.05 | 0.07 | 1.58 |
| Inflación | 0.006 | 1.68 | 0.04 | 2.01 | 0.02 | 1.32 |
| AOD | 0.75 | 2.49 | 0.24 | 2.22 | 0.19 | 2.2 |
| Ayuda * Cal. Inst. | 0.56 | 1.90 | 0.24 | 2.4 | 0.18 | 2.72 |
| Instrumentos | pibpc90, (pibpc90) ² , fetn, | | fetn eo nat pob al | | eo fetn nat pob al | |

| | eo, nat, pob, al | | |
|--|------------------|------|-----------------------------|
| N | 87 | 348 | 348, 87 grupos, 4 obs media |
| R ² centrado | 0.46 | 0.57 | 0.63 (total) |
| Underidentification test (Kleibergen-Paap rk LM statistic (P-value)) | 0.04 | 0.00 | |
| Hansen J statistic (overidentification) (P-value) | 0.78 | 0.60 | |
| Correlacion Ayuda * Cal. Inst. / residuo (val. Abs.) | 0.15 | 0.24 | 0.04 |

EO: Europa Oriental; fetn: fragmentación étnica; 90 indica el año 1990; nat: tasa de natalidad; pob: tamaño de la población, al: América Latina

Realizado el recorrido por las estimaciones, conviene hacer ahora un *balance de los resultados*. En primer lugar, si se quiere estudiar el efecto de la ayuda sobre la presión fiscal de un país es importante disponer de datos fiables acerca de la capacidad recaudatoria del Estado, que recoja el conjunto de las fuentes de recursos para los diversos niveles del Estado. En segundo lugar, es importante realizar una especificación que recoja el conjunto de los determinantes estructurales de la presión fiscal, para después comprobar el efecto de la ayuda. Y, en tercer lugar, el efecto de esta variable puede no ser lineal, lo que debe ser considerado en la especificación. Con estos elementos de partida, los resultados señalan que: 1) el PIB per cápita y índice de Gini resultan ser variables robustas en la explicación de la presión fiscal; 2) también parecen afectar a la capacidad de recaudar impuestos la inflación y la tasa de apertura, aunque de un modo mucho menos robusto (algo similar puede decirse respecto a la producción de fuel y metales); 3) no parece, sin embargo, que el peso de la agricultura incida, una vez que se controla por el PIB per cápita; 4) respecto a la ayuda, en general muestra un efecto positivo; y 5) ese efecto aparece condicionado por la calidad institucional del receptor, de modo que en los países de más baja calidad institucional, el efecto de la ayuda sobre la presión fiscal puede ser negativo. Este resultado gana significatividad a medida que se mejora la estimación controlando por peculiaridades nacionales; y no se ve alterado cuando se cambia el criterio de medición de la ayuda (expresándola en paridad del poder adquisitivo) o cuando las variables se expresan en términos relativos. Pese a la solidez de los resultados, es obligada una nota de cautelas por las limitaciones del panel: su extensión temporal es limitada, no es balanceado y se ha tenido que considerar constante la distribución de la renta.

4.- Eficacia de la ayuda: respuesta de los donantes

Las estimaciones presentadas en el epígrafe precedente arrojan una imagen más optimista que la que emana de una parte importante de la literatura previa sobre la eficacia de la ayuda. En principio, la ayuda puede incidir de forma positiva sobre la calidad institucional y no hay nada que sugiera que tenga un efecto negativo sobre la presión fiscal de quien la recibe (pudiendo incluso ser ese impacto positivo). A través de ambas vías, la ayuda debe influir positivamente sobre las posibilidades de crecimiento de los países receptores, aunque es difícil captar ese efecto de manera directa. No obstante, la ayuda parece estar sometida a rendimientos marginales decrecientes, de modo que a partir de ciertos umbrales su efecto tanto sobre la calidad institucional como sobre la imposición puede ser negativo. Una conclusión que subraya la prevención con la que debe observarse el fenómeno de la dependencia de la ayuda en ciertos países y las cautelas que deben acompañar las demandas de crecimiento de los recursos en algunos casos.

Como en todo campo de investigación complejo, estas conclusiones son dependientes de la calidad de los datos, del enfoque adoptado y de los procedimientos de estimación empleados. Pese a la confianza en los resultados obtenidos, no es posible disipar las dudas que algunos tienen acerca de la eficacia de la ayuda, ni rechazar la posibilidad de que ésta, en determinadas circunstancias, pueda tener un impacto nulo o negativo. Incluso en el caso de que el efecto de la ayuda sea positivo, éste parece ser de magnitud relativamente menor, lo que es suficiente para respaldar los esfuerzos de la comunidad internacional para mejorar su eficacia. Aunque esos esfuerzos parezcan bien orientados, hay aspectos que requieren corrección y otros, de indiscutible importancia, que ni siquiera han sido contemplados.

4.1.- LA AGENDA DE PARÍS

Las extendidas dudas acerca de la eficacia de la ayuda han animado a los donantes a poner en marcha un proceso de revisión de sus prácticas de gestión de la ayuda. Los orígenes de este proceso pueden rastrearse en el documento *Shaping 21st Century*, aprobado por el CAD en 1996, pero el impulso reformador adquirió nuevo vigor al final de esa década como consecuencia de la revisión de la iniciativa HIPC, los debates en torno a la Declaración del Milenio y la dinámica que acompañó a la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo. Este espíritu reformador se tradujo en una serie de reuniones de alto nivel que emprendió el CAD para estudiar y mejorar los niveles de eficacia de la ayuda. Un proceso que ha tenido sus puntos más sobresalientes en la declaración sobre *Armonización de las Prácticas de los Donantes* aprobada en Roma, en 2003, la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda*, de 2005, y el *Programa de Acción de Accra*, acordado en 2008, sobre ese mismo tema.

De especial relevancia son las decisiones adoptadas en la Declaración de París, de Marzo de 2005. Con motivo de ese foro se reunieron en la capital francesa hasta 96 países, 26 organizaciones donantes y diversos representantes de la sociedad civil de los países implicados, para estudiar la mejora en los niveles de eficacia de la ayuda. Para alcanzar ese objetivo, se definieron cinco principios básicos a aplicar en la gestión de la ayuda:

- *Apropiación*: que supone el efectivo liderazgo por parte de los países en desarrollo en las decisiones sobre el uso de la ayuda.
- *Alineamiento*: que implica la acomodación de la ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo y la adaptación de los donantes a los sistemas de gestión propios de los países receptores.
- *Armonización*: que comporta la puesta en común de los donantes en sus formas de proceder en los países en los que trabajan.
- *Gestión por resultados*: tanto donantes como receptores deben juzgar las políticas y los esfuerzos respectivos en función de los resultados obtenidos.
- *Mutua rendición de cuentas*: tanto de donantes como receptores deben responder y dar cuenta pública de sus políticas.

Estos principios fueron revisados en la reunión celebrada en Accra, en Septiembre de 2008. El Plan de Acción que resultó de esta reunión sirvió para precisar alguno de los principios acordados en la Declaración de París y para incorporar nuevos aspectos a la agenda hasta entonces no tratados. Así, por ejemplo, se asoció de forma más precisa el principio de apropiación de los programas de desarrollo con un diálogo ampliado a parlamentos, gobiernos locales y sociedad civil; se insistió en la alineación de los donantes con los sistemas fiscales y presupuestarios propios de los países en desarrollo, reclamando que el 50% de la AOD bilateral se canalice a través de estas vías; se reclamó un mayor peso de la ayuda programática, que debe llegar al 66% de la AOD bilateral; se hizo más precisa la demanda de previsibilidad de la ayuda, sugiriendo información periódica de previsiones de los donantes para 3 a 5 años; o, en fin, se insistió en la exigencia de transparencia y mutua rendición de cuentas. Al tiempo que se concretaron estos aspectos, se incorporaron nuevos temas a la agenda, aunque con grados de precisión diversos, como el papel innovador de la cooperación Sur-Sur, la necesidad de mantener la lucha contra la corrupción, el tratamiento de países en situación frágil o la reivindicación del Foro de Cooperación para el Desarrollo (ECOSOC) como espacio para el diálogo internacional en temas relacionados con la ayuda.

Sin duda, se trata de una agenda, que obliga a los donantes a alterar sus modos tradicionales de proceder. Además, para evitar que lo acordado en París quedase a nivel declarativo, se elaboró una guía de 51 compromisos y hasta 12 indicadores para que los países pudieran evaluar su proceder. El CAD de la OCDE se ha encargado de hacer el seguimiento del proceso a través de dos informes (en 2006 y 2008), que recogen, a través de las respuestas a un amplio cuestionario, la evaluación que los propios países derivan de la aplicación de lo acordado. La imagen que traduce la última de estas evaluaciones es ambigua: se ha avanzado especialmente en la utilización de sistemas de gestión pública confiables y en la coordinación de la asistencia técnica, pero en el resto de aspectos queda todavía mucho trecho por recorrer para alcanzar lo comprometido para 2010 (OECD, 2008).

Cuadro 12: Grado de cumplimiento de la Agenda de París (2008)

| | Línea de base 2005 (%) | Situación Presente (%) | Objetivo 2010 (%) | Grado de Cumplimiento (%) |
|---|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| Estrategias de desarrollo operativas | 17 | 24 | 75 | 12 |
| Sistemas nacionales fiables (GFP) | | 36 | 50% de los países mejora | 72 |
| Flujos de ayuda registradas en los presupuestos | 42 | 48 | 85 | 14 |
| Asistencia técnica alineada y coordinada | 48 | 60 | 50 | Cumplido |

| | | | | |
|--|------|------|-----------------------|----|
| Los donantes usan los GFP del receptor | 40 | 45 | 80 | 12 |
| Los donantes usan sistemas de aprovisionamiento del receptor | 39 | 43 | 80 | 10 |
| Donantes evitan sistemas de contratación paralelos | 1817 | 1601 | 611 | 18 |
| La ayuda es más predecible | 41 | 46 | 71 | 17 |
| La ayuda es desligada | 75 | 88 | Progreso en el tiempo | - |
| Los donantes usan mecanismos de coordinación | 43 | 46 | 66 | 13 |
| Los donantes coordinan sus misiones | 18 | 20 | 40 | 9 |
| Los donantes coordinan sus estudios país | 42 | 42 | 66 | 0 |

Fuente CAD

No muy distinta es la imagen que se deriva de la evaluación que sobre la *Implementación de la Declaración de París* encargó el gobierno de Dinamarca. Pese a que sólo se dispone de los resultados de la primera fase de la evaluación, sus conclusiones apuntan a la necesidad de promover algunos cambios para lograr un avance más decidido en el proceso. Entre ellos figuran la conveniencia de un mayor compromiso político de los donantes, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas de los países socios, la atención más cuidadosa a los contextos propios de cada país o la administración adecuada de los costes de transición de un modelo a otro de gestión de la ayuda.

La UE acompañó este proceso con sus propias recomendaciones, que quedaron plasmadas en el *Consenso Europeo de Desarrollo*, de 2005, y en el posterior *Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo*, de 2007. El propósito de estas iniciativas es poner en marcha un mecanismo “voluntario, flexible y autorregulado” para incorporar una cierta racionalidad en el comportamiento de los donantes comunitarios, de modo que se aprovechen de mejor modo las complementariedades entre ellos, en un trabajo concertado de promoción de la armonización y la coherencia en beneficio de los países socios. A este objetivo subyace la voluntad del progresivo avance hacia una actuación más unitaria del conjunto de la política de cooperación de la UE. El eje de este proceso es la promoción de una mayor división del trabajo entre los donantes, que en un principio se ha concebido a un triple nivel: sectorial a escala global, en el seno de los países receptores y en la selección de los socios a escala internacional¹¹. A su vez, la UE ha desarrollado algunos mecanismos operativos para facilitar ese proceso, que está todavía en un estado muy incipientes, como la *EU Toolkit for the implementation of complementary and division of labour in development policy* o la *Fast Track Initiative on Division of Labour*. A través de estas iniciativas se ha avanzado en el mapeo de donantes, en la promoción de experiencias de cooperación delegada y en el análisis de experiencias piloto de división del trabajo.

4.2.- ALGUNAS OBSERVACIONES CRÍTICAS

La dinámica que emana de la Declaración de París ha de juzgarse, en principio, con tonos positivos. No en vano sus propuestas conectan con alguna de las conclusiones obtenidas en los estudios sobre eficacia de la ayuda y recogen la experiencia de los profesionales y de las agencias de desarrollo en su trabajo sobre el terreno en las décadas precedentes. Su insistencia

¹¹ En el primer caso se trata de identificar ventajas comparativas de cada donante a escala global (caso de que existan); en el segundo, de que en cada país los donantes se concentren en tres sectores y no haya más de cinco donantes por sector; y en el tercero, a que se complemente la selección de países socios entre los donantes.

en la apropiación de las intervenciones por parte de los países receptores, el deseo de dotar de mayor previsibilidad a las asignaciones, la insistencia en recursos instrumentales (como la ayuda programática) más ambiciosos, la promoción de la coordinación entre los donantes o el uso de los canales de gestión del receptor, son conclusiones que emanan muy directamente de los estudios de eficacia de la ayuda. Por ello, como señala Booth (2008:1), hasta cierto punto la Declaración de París constituye una síntesis “de las lecciones de medio siglo de experiencia en tratar de alcanzar buenos resultados y evitar hacer daño con la ayuda”.

No obstante, esos acuerdos son también tributarios del marco en el que fueron adoptados. Dos rasgos sobresalen al respecto: i) en primer lugar, se trata de decisiones fundamentalmente inducidas por los donantes, incluso aunque a su debate y aprobación se haya invitado (como en París y Accra) a los países receptores: hay un problema de origen asociado con la capacidad representativa del foro (el CAD) desde donde se gestó y promovió esta dinámica; ii) en segundo lugar, acaso de nuevo por la naturaleza del foro en el que estas recomendaciones se adoptaron, subyace a sus planteamientos una visión excesivamente tecnocrática (y algo ingenua) de la dinámica social. Ambos aspectos constituyen limitaciones que debieran superarse en el futuro.

De forma más precisa, si se considera de forma agregada, los principales esfuerzos reformadores realizados por los donantes parecen haber estado dirigidos, muy centralmente, a corregir dos importantes problemas que penalizan la eficacia de la ayuda. A saber: los incentivos perversos que se derivan de la asimetría de información que articula la cadena de la ayuda, por una parte, y los elevados costes de transacción a que conduce la proliferación de los donantes y la fragmentación de sus intervenciones, por la otra. Ambos aspectos son importantes, aunque en absoluto agotan los problemas a considerar, como se insistirá más adelante.

El primero de los aspectos señalados remite a un problema que la ayuda comparte con otros ámbitos de la acción pública: las transacciones se realizan en un entorno de información que es incompleta y está asimétricamente distribuida entre los agentes. De hecho, toda la cadena de la ayuda descansa en un sistema de relaciones Principal-Agente que condiciona el marco de incentivos en el que operan los actores: el donante (que es el Principal) es el que está en condiciones de decidir sobre la asignación de recursos, pero tiene limitada capacidad para controlar el proceso de gestión efectiva de esos recursos, que está a cargo del receptor (el Agente)¹². La fungibilidad de la ayuda constituye una manifestación de este problema.

Como consecuencia, el sistema de ayuda padece buena parte de los problemas que afectan a este tipo de relaciones. Entre otros: i) el problema del *azar moral*, que se deriva del efecto que la ayuda tiene como mecanismo de relajación de las responsabilidades del receptor respecto a su conducta y obligaciones; ii) el efecto de lo que Buchanan (1977) denominó el *dilema del samaritano*, que expresa la incapacidad del donante para sancionar los incumplimientos del receptor respecto a lo acordado; iii) o, incluso, el problema de la *selección adversa*, si al otorgar preferencia a los más vulnerables, se premia comportamientos irresponsables o indolentes.

12 En el caso de la ayuda, este tipo de relación se da, cuando menos, entre la ciudadanía de donde proceden los recursos y su gobierno en el país donante, entre éste y la agencia de desarrollo que gestiona los recursos y, finalmente, entre ésta y las instituciones receptoras del país socio.

Resolver los problemas de incentivos a que da lugar este sistema de relaciones no es en absoluto sencillo. En el pasado los donantes buscaron la solución en el establecimiento de la condicionalidad, que pretendían operarse como una suerte de contrato implícito asociado a la ayuda. No obstante, esta vía se ha demostrado al cabo poco operativa. En un entorno de información imperfecta no cabe pensar que se esté en condiciones de diseñar contratos óptimos, que definan de forma exhaustiva las eventualidades objeto del acuerdo y otorguen garantías para su posterior seguimiento y sanción. Los receptores se sintieron muy poco comprometidos con el cumplimiento de esas condiciones, que además sintieron como injustas imposiciones. Por lo demás, es discutible que, en ese entorno, el donante esté en mejores condiciones que el receptor para definir la respuesta a los problemas de desarrollo que éste padece. Así pues, incluso aunque existiese la posibilidad de exigir su cumplimiento, no es claro que un marco de condiciones impuesto por el donante pudiera conducir a un resultado necesariamente eficiente.

La única posibilidad de avanzar hacia la corrección de los problemas de asimetría de información es por medio de un alineamiento más estricto entre los objetivos de las dos partes de la transacción: tal es lo que se pretendió con la defensa del principio de apropiación. Lo que supone que el receptor defina de forma más precisa y autónoma sus prioridades y que el donante identifique aquellas a las que quiere contribuir con su ayuda. La dinámica de elaboración de Estrategias Nacionales de Desarrollo (o, en su caso, los PRSP) como base para definir las prioridades a las que se subordina la ayuda, el recurso a instrumentos programáticos de apoyo a las políticas nacionales (a través de los SWAP, por ejemplo), la formulación de marcos presupuestarios de medio plazo que orienten los compromisos de la ayuda (MTEF) y la opción por fórmulas directas de financiación al presupuesto (*Budget Support*) son respuestas a este propósito.

No obstante, la forma en que este tipo de opciones se ha venido instrumentando deja algunos flancos a la crítica. Cuatro son los que interesa destacar aquí:

- En primer lugar, ha habido una *cierta reducción –que cabría denominar tecnocrática– del concepto de apropiación*. De tal modo que, con frecuencia, ha tendido a confundirse la apropiación, que es un proceso eminentemente político, con la capacidad del gobierno local para definir un plan comprensivo de desarrollo, técnicamente fundado, con matrices de indicadores y sistemas estadísticos de seguimiento solventes. No obstante, mientras esto último es puramente instrumental, lo fundamental del proceso de apropiación es la dinámica política a través de la que se erige una voluntad de desarrollo nacional capaz de suscitar suficiente consenso como para ser viable. Generar esa voluntad requiere moverse en el campo de la economía política, del debate entre intereses y opciones de política, de cambios institucionales y de incentivos, terrenos que han sido abandonados por los donantes.
- En segundo lugar, se ha mantenido una *visión excesivamente ingenua de la dinámica social de respaldo a las estrategias nacionales de desarrollo* (adopten o no la forma de un PRSP). El programa de Acción de Accra pretende hacer más explícito el necesario concurso de parlamentos, gobiernos regionales y sociedad civil en los consensos sobre los que se erija la acción de desarrollo. Se trata de un propósito deseable, pero difícil de arbitrar. En sociedades abiertamente fragmentadas, la acción pública es resultado de la confrontación entre visiones e intereses, no necesariamente coincidentes, y de la pugna política institucionalmente canalizada. En ese contexto la

exigencia de consensos nacionales como condición previa para la acción pública resulta simplemente extraviado.

- En tercer lugar, el alineamiento del donante con los propósitos del receptor ha tendido a entenderse como un *mero problema funcional de adaptación de prioridades*. Como si en la base de ese proceso existiese una sustancial coincidencia de intereses entre las dos partes del proceso. Sobre ese supuesto ficticio está construida la retórica del principio de asociación. Frente a ello es necesario insistir en que en ese diálogo también existe conflicto y diversidad de intereses. El acuerdo, por tanto, será el resultado de un juego en el que ambas partes trazan estrategias autónomas, y movilizan recursos para hacerlas valer. En lugar de dar por hecho la coincidencia de intereses entre donante y receptor, es importante analizar adecuadamente el espacio de conflicto potencial, estudiar las estrategias resultantes y definir el marco de incentivos más adecuado para la negociación y el acuerdo.
- Por último, este tipo de enfoques ha venido acompañado por parte de los donantes por *fórmulas altamente intrusivas de negociación y control*, que ha dado lugar a exigentes sistemas de seguimiento y evaluación de lo realizado (Whitfield, 2009). Este tipo de requerimientos trataron de suavizarse en la segunda generación de PRSP, pero aún así persiste una excesiva intromisión del donante en la microgestión de los programas de desarrollo y en la exigencia de formulaciones agregadas altamente demandantes para los países socios. La eficacia de las acciones no tiene, sin embargo, relación con este tipo de exigencias. Como revela una investigación reciente, se puede alcanzar el éxito con instrumentos más sencillos (World Bank, BMZ y GTZ, 2007).

En parte para resolver alguna de estas deficiencias se ha propuesto un método de asignación de la ayuda asociado al previo acuerdo entre donante y receptor del programa de acciones a llevar a efecto (y sus correspondientes costes), produciéndose los desembolsos en función de los resultados alcanzados, que serían objeto de auditoría a cargo de una entidad independiente, previamente acordada. Es el enfoque *Cash on Delivery*, propuesto por Birdsall et al. (2010). Aunque se trata de una propuesta interesante que merece ser explorada, su principal inconveniente radica en la capacidad que se le supone a los interlocutores para fijar, de modo plausible, actividades y costes con anticipación. En intervenciones complejas, en plazos largos, ese supuesto puede ser poco realista.

El otro problema de la ayuda al que los donantes han pretendido hacer frente es el referido a los elevados costes de transacción. Un problema que se ha visto acrecentado como consecuencia de la proliferación de actores en el seno del sistema de ayuda, del carácter solapado de sus prioridades y de la creciente dispersión de sus intervenciones (Acharya, et al., 2004; IDA, 2007). Frente a este problema los donantes han tratado de articular un proceso más activo de coordinación, asegurando, además, una integración más plena de sus iniciativas en los procedimientos presupuestarios del país socio. Los principios de armonización y alineamiento se encaminan hacia esos objetivos. Como también pretende ese mismo propósito la promoción de la división del trabajo entre los donantes, respaldada por la UE e integrada en el Programa de Acción de Accra.

También en este caso, se trata de un proceso que debe juzgarse como positivo, pero que presenta algunas limitaciones que conviene señalar. La primera tiene que ver con ese peso de desconfianza que subyace al comportamiento de los donantes, que les hace enormemente resistentes a avanzar de forma efectiva en las fórmulas de apoyo presupuestario y de inserción

de sus recursos en los canales de gestión de los receptores. En ello influye una percepción, quizá sobrevaluada, del riesgo que comporta concentrar sus recursos en los canales públicos de gestión del país socio. Por este motivo o bien renuncian abiertamente a estas fórmulas o bien prefieren recurrir a mecanismos (presentados como transicionales) que preservan la capacidad de control en la gestión por parte de los donantes, aunque sea de una forma concertada (es el caso, por ejemplo, de los *coomon baskets funds*). La experiencia revela que esas fórmulas intermedias se terminan por conformar en opciones para eludir los sistemas nacionales de gestión pública del receptor. Aunque la desconfianza de los donantes pueda estar justificada en algunos casos, pero existen pocas vías alternativas para favorecer las capacidades institucionales y técnicas de los países receptores y para integrar una cada vez más amplia y plural presencia de donantes.

En segundo lugar, pese a que se han reducido las condicionalidades respecto al pasado, todavía persisten en buena parte de los casos, incluso entre aquellos donantes –como la Comisión Europea- que se declaran abiertos partidarios del proceso puesto en marcha por la Declaración de París, condiciones asociadas a las políticas o a las reformas acordadas. Lo cuestionable, en este caso, no es tanto que los donantes quieran debatir el marco de políticas en el que se van a poner en marcha los programas objeto de financiación, sino que se considere que la fijación de condiciones asociadas a los desembolsos constituye una vía útil para garantizar la adecuada ejecución de aquellas políticas. La experiencia revela que ese tipo de proceder suele ser contraproducente.

Por último, son muy leves los logros obtenidos en materia de complementariedad y de división del trabajo entre los donantes. Pese a las formulaciones de Accra y a los acuerdos tomados en el seno de la UE, las experiencias son todavía muy limitadas. Algunos donantes han avanzado hacia una más selectiva definición de prioridades geográficas, pero ese proceso se ha hecho al margen de la identificación de complementariedades con otros donantes. También ha habido algún progreso en materia de división del trabajo en el seno de un país (complementariedad nacional), pero apenas se ha avanzado en la complementariedad internacional.

Aunque es pronto para hacer un juicio definitivo, el avance en la división del trabajo se enfrenta a algunas dificultades que conviene considerar:

- En primer lugar, las bases analíticas para identificar, de manera inequívoca, las ventajas (sectoriales) de los donantes son claramente insuficientes. De hecho, la práctica de los donantes revela la existencia de un amplio espacio de solapamiento en sus ámbitos de actuación sectorial. Tal es lo que ponen de manifiesto, en primer lugar, los bajos índices de concentración sectorial de la ayuda, que sugieren que es reducido el nivel de especialización de los donantes; y, en segundo lugar, los elevados índices de similitud entre ellos, que revelan que las especializaciones no son contrastadas, lo que dificulta las supuestas complementariedades buscadas (cuadro 13).
- En segundo lugar, por lo que se refiere a las prioridades geográficas, en su selección entran factores que son difíciles de subordinar a un criterio técnico indiscutible. Por ello, tratar de conformar un marco coherente de prioridades a escala agregada, en el que se minimicen las lagunas y los solapamientos entre donantes constituye una tarea difícil, en la que probablemente sólo se pueden conseguir logros parciales.
- Por último, los propios receptores no tienen claro que prefieran un mundo de interlocutores único a otro en el que puedan negociar con diversos donantes, de manera alternativa. El grado de coincidencia entre los donantes nunca es pleno, por lo

que una presencia plural puede facilitar que los receptores saquen provecho de las disímiles capacidades, actitudes y posiciones negociadoras de los donantes.

En suma, es posible que se avance en alguno de los ámbitos de la división del trabajo, pero lo más probable es que se haga de manera incompleta y en ámbitos de interés subsidiario para los donantes. Ello no resta interés a la tarea, pero relativiza su potencial como respuesta a los problemas relacionados con los costes de transacción de la ayuda. Por lo demás, incluso aunque se avance decididamente en este campo, siempre quedará la duda acerca de si una previa y deliberada división del trabajo es la mejor alternativa a la creciente complejidad del sistema de cooperación. Especialmente si se tiene en cuenta la presencia activa en el sistema de cooperación de actores de naturaleza muy dispar, muchos de ellos privados. Da la impresión de que gestionar de una manera eficaz esa complejidad, que está llamada a acrecentarse en el futuro, requeriría otra respuesta de gobernanza del sistema distinta del simple recurso a una “voluntaria, flexible y autorregulada” división del trabajo.

Cuadro 13: Concentración, dispersión y similitud de la ayuda sectorial de los donantes

| DONANTES | Concentración Sectorial (Herfindal Normalizado) | Dispersión Sectorial (Shannon estandarizado) | Similitud en % (En base a países CAD) |
|---------------------------|---|--|---------------------------------------|
| Australia | 0,0440 | 0,6874 | 53,64 |
| Austria | 0,1618 | 0,5789 | 46,39 |
| Belgica | 0,0305 | 0,7574 | 57,41 |
| Canada | 0,0222 | 0,7717 | 57,48 |
| Dinamarca | 0,0289 | 0,7335 | 54,21 |
| Finlandia | 0,0267 | 0,7499 | 53,54 |
| Francia | 0,0859 | 0,6286 | 52,38 |
| Alemania | 0,0436 | 0,7378 | 62,67 |
| Grecia | 0,1177 | 0,5446 | 35,55 |
| Irlanda | 0,0415 | 0,6845 | 53,53 |
| Italia | 0,0281 | 0,7516 | 55,54 |
| Japón | 0,0329 | 0,7337 | 53,16 |
| Luxemburgo | 0,0259 | 0,7310 | 44,34 |
| Holanda | 0,0411 | 0,7305 | 63,48 |
| Nueva Zelanda | 0,0510 | 0,6914 | 58,89 |
| Noruega | 0,0240 | 0,7734 | 64,64 |
| Portugal | 0,0767 | 0,5794 | 34,25 |
| España | 0,0185 | 0,7981 | 58,71 |
| Suecia | 0,0271 | 0,7510 | 60,60 |
| Suiza | 0,0554 | 0,6727 | 52,71 |
| Reino Unido | 0,0477 | 0,6666 | 56,46 |
| Estados Unidos | 0,0476 | 0,6952 | 61,58 |
| Países CAD | 0,0172 | 0,8196 | |
| Países No CAD y Ag. Mult. | 0,0240 | 0,7644 | 65,57 |

Fuente: CAD

4.3.- DEPENDENCIA DE LA AYUDA

Acaso la crítica más relevante que suscita la Declaración de París no está en lo que dice, sino en lo que calla de uno de los principales problemas que afectan a la eficacia de la ayuda: la elevada dependencia que genera en una parte importante de países en desarrollo. Se trata de un problema delicado y con dificultades para ser trasladado a la opinión pública, pero resulta absolutamente crucial hacerle frente si se está seriamente comprometido con sentar las bases del desarrollo en los países más pobres.

Como se ha visto (epígrafes 2 y 3), uno de los resultados que con más regularidad se obtiene en los estudios sobre eficacia de la ayuda es el hecho de que ésta presenta rendimientos marginales decrecientes. De tal modo que aunque sea positivo, el efecto de la ayuda se ve disminuido a medida que incrementa su peso en el conjunto de los recursos públicos (o del PIB) del receptor, hasta llegar a un punto en que el balance se torna inequívocamente negativo. Nuestra propia estimación confirma estos resultados: la ayuda tiene un efecto positivo sobre la calidad de las instituciones, pero este efecto se ve corregido en niveles de ayuda superiores al 4% del PIB del receptor. Al tiempo, aunque de una manera menos firme, la ayuda puede afectar de forma positiva a la capacidad recaudatoria del receptor, pero de nuevo ese efecto es no lineal, dependiendo del nivel que alcance la ayuda y de la calidad de las instituciones del receptor. Estas conclusiones no hacen sino confirmar el importante papel que tiene el grado de dependencia de la ayuda en el balance de sus resultados.

Ya se ha comentado que las vías a través de las cuales se justifica este comportamiento son diversas (y potencialmente complementarias). Una ayuda intensa puede generar: i) un efecto adverso sobre la competitividad del receptor (enfermedad holandesa); ii) una presión indebida sobre las capacidades de absorción eficiente de los recursos por parte de quien la recibe; iii) una relajación en la necesidad de acometer reformas, en la gestión de los presupuestos o en la búsqueda de recursos propios; iv) una captación de parte de las limitadas capacidades y recursos humanos y técnicos del receptor (en especial de sus administraciones); y v) un efecto negativo sobre la calidad de las instituciones y su capacidad de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Una parte de la literatura crítica con la ayuda internacional descansa justamente sobre estos aspectos. Así, Moyo (2009: 143) afirma que “el imperativo absoluto para hacer firme la trayectoria positiva de crecimiento de Africa es liberar al continente de la dependencia de la ayuda, que ha dañado el buen gobierno desde antiguo”; Glennie (2008:101 y 105) afirma que “África necesita menos y mejor ayuda,(...) Occidente da ayuda no porque funcione, sino porque es fácil”; Calderisi (2007: 209) advierte que “contrario a las recomendaciones convencionales, la ayuda internacional directa a la mayor parte de los países de Africa debería ser reducida y no incrementada”; o, en fin, Hubbard y Duggan (2009) hablan de la necesidad de salir de la “trampa de la ayuda”. A esos mismos aspectos se refieren los argumentos en torno a la maldición de la ayuda (*curse of aid*) (Harford y Klein, 2005; o Djankov et al., 2008) o a la paradoja de la ayuda y las instituciones (*aid-institutions paradox*) (Moss y Subramanian, 2005; o Moss et al., 2008). No hace falta compartir los argumentos –por lo demás, dispares– de esta literatura para coincidir, sin embargo, en que apunta hacia un problema real, al que no cabe torcer la mirada.

En efecto, si se acude a los datos se observa que los niveles de dependencia se mantienen en niveles muy elevados en una amplia relación de país (cuadro 15). Hay más de treinta países del mundo en desarrollo en los que el peso de la ayuda es superior al 10% del PIB. En la generalidad de los casos ese coeficiente se multiplica por un factor de entre tres y cuatro para determinar el peso que la ayuda tiene sobre los recursos públicos. Sin duda, en estos casos hay un problema claro de dependencia de la ayuda: las instituciones se ven estimuladas a prestar más atención a su relación con los donantes internacionales que a las exigencias o demandas de su ciudadanía. Este problema de la dependencia de la ayuda afecta muy especialmente a África Subsahariana: de los 50 países de la región, en 23 la ayuda aporta más del 10% del PIB del receptor.

Cuadro 14: Dependencia de la ayuda (peso de la ayuda sobre el PIB del receptor, 2007)

| <i>Región</i> | <i>5% a 10%</i> | <i>10% a 20%</i> | <i>20% a 30%</i> | <i>Más del 30%</i> |
|----------------------------|--|--|--|--|
| <i>Africa Subsahariana</i> | <i>Benín</i> <i>Bostwana</i> <i>Chad</i> <i>Comoros</i> <i>R. Congo</i> <i>Eritrea</i> <i>Ghana</i> <i>Guinea</i> <i>Lesotho</i> <i>Madagascar</i> <i>Senegal</i> <i>Sudán</i> <i>Zambia</i> | <i>Burkina Faso</i> <i>Cabo Verde</i> <i>R. Centroafricana</i> <i>R.D. Congo</i> <i>Djibouti</i> <i>Etiopia</i> <i>Gambia</i> <i>Mali</i> <i>Mauritania</i> <i>Níger</i> <i>Tanzania</i> <i>Togo</i> <i>Uganda</i> | <i>Malawi</i> <i>Mozambique</i> <i>Rwanda</i> <i>Sao Tomé y Ppe.</i> <i>Sierra Leona</i> | <i>Burundi</i> <i>Guinea Bissau</i> <i>Liberia</i> |
| <i>América Latina</i> | <i>Dominica</i> <i>S. Vicente y Gran. Granada</i> | <i>Guyana</i> <i>Nicaragua</i> <i>Haití</i> <i>S. Kitts-Nevis</i> | | |
| <i>Oriente Medio</i> | | | | <i>Territorios Palestinos</i> |
| <i>Asia</i> | <i>Kirguizistán</i> <i>Nepal</i> <i>Tayikistán</i> <i>Bhután</i> <i>Camboya</i> <i>Mongolia</i> <i>Georgia</i> | <i>Timor-Leste</i> <i>Laos</i> | | <i>Afganistán</i> |
| <i>Europa</i> | <i>Moldavia</i> | | | |
| <i>Oceanía</i> | <i>Tonga</i> <i>Samoa</i> | <i>Kiribati</i> <i>Vanuatu</i> | <i>Palau</i> <i>I. Marshall</i> | <i>Micronesia</i> <i>I. Salomón</i> |

Fuente CAD

Resolver este problema no pasa necesariamente por una inopinada retirada de los recursos o por una congelación de la ayuda. Responder de este modo podría tener unos costes superiores a aquellos que se intentan evitar. Para algunos receptores los recursos de la ayuda constituyen en la actualidad una fuente de financiación del gasto social de los receptores de difícil sustitución. Ahora bien, lo que sin duda plantea la dependencia de la ayuda es la necesidad de: i) en primer lugar, ser mucho más cautelosos con los planes de expansión de la ayuda, entendiendo que no siempre más es mejor; ii) en segundo lugar, establecer planes de redimensionamiento gradual de la ayuda en aquellos casos en los que sea viable, para reducir la dependencia, buscando alternativas para el sostenimiento y mejora de los logros sociales; y iii) por último, otorgar una mayor atención a las vías existentes para movilizar los recursos

propios de los países en desarrollo, lo que conlleva tanto fortalecer sus sistemas fiscales como combatir los fenómenos de evasión, fuga de capitales y flujos financieros ilícitos.

A este respecto, conviene recordar que las estimaciones existentes acerca de la dimensión adquirida por los flujos financieros ilícitos procedentes de los países en desarrollo sugieren magnitudes que se mueven entre los 600 y los 800 mil millones de dólares (Baker, 2005; Kar y Cartwright-Smith, 2008). Recursos que se detraen de las posibilidades de inversión y de tributación en los países en desarrollo. Una parte de esos flujos está, además, asociados a los precios de transferencia por parte de las empresas radicadas en estos países. Las pérdidas recaudatorias de los países en desarrollo sólo por esta vía se sitúan entre los 98 y los 106 mil millones de dólares, que es equivalente a las magnitudes que mueve el sistema de ayuda internacional y supone el 4,4% del total de lo recaudado por el mundo en desarrollo (Hollinshead, 2010). Promover una acción concertada a escala internacional para poner fin a este tipo de operaciones, fortaleciendo los sistemas fiscales de los países en desarrollo sería una buena vía para reducir la dependencia de la ayuda (FitzGerald, 2010).

5.- Cambio en el entorno internacional: Desafíos para el sistema de cooperación

En el epígrafe anterior se ha aludido a los cambios vividos por el sistema de cooperación en los últimos años: aún con sus limitaciones, se trata de cambios relevantes, que dan cuenta de la vitalidad del espíritu de reforma que los anima. No obstante, como se señaló al comienzo, si el sistema de cooperación ha cambiado, la realidad internacional lo ha hecho de forma más profunda y acelerada. Bueno es, por tanto, que reparemos en las mutaciones del entorno internacional e identifiquemos los desafíos que comportan para el sistema de ayuda. Nuestra atención se centrará en tres grandes tendencias de cambio, que parecen estar llamadas a tener mayor relevancia en el futuro. La primera alude a la creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo, que obliga a considerar si la política de cooperación debe ampliar el espectro de sus preocupaciones para captar esa diversidad o si, por el contrario, debe focalizar su atención sobre el núcleo de los países con mayores carencias, convirtiéndose en una política especializada en el combate contra la pobreza extrema. La segunda tendencia de cambio se refiere a la progresiva multipolarización del sistema internacional, que deriva de la emergencia de nuevos polos de gravitación del poder económico y político, en parte procedentes del mundo en desarrollo. Algunos de estos países son receptores de ayuda, pero también activos donantes, lo que obliga a repensar el sistema de cooperación y sus mecanismos de gobernanza para acoger esta nueva realidad. Por último, la tercera tendencia se refiere al creciente espacio propio de los bienes públicos internacionales, que requieren para su adecuada provisión avances efectivos en materia de desarrollo, lo que obliga a considerar la relación existente entre esta agenda y la propia de la ayuda. Veamos estos tres aspectos de forma más detenida.

5.1.- HETEROGENEIDAD DEL MUNDO EN DESARROLLO: *POLÍTICA DE AYUDA: ¿FOCALIZACIÓN O DIFERENCIACIÓN?*

La ayuda internacional nació, en los años cincuenta, confiada en un diagnóstico, relativamente compartido, acerca de los problemas que caracterizaban el subdesarrollo. Desde entonces y hasta la actualidad, los países en desarrollo se han visto sometidos a dinámicas de progreso muy dispares. Un grupo de países –muy destacadamente, los ubicados en el sudeste asiático– lograron impulsar un exitoso proceso de crecimiento, que los situó en niveles semejantes a los de los países desarrollados. Otro grupo de países –agrupado en torno a los PMA– aumentó su distancia respecto a los líderes, sufriendo un proceso de divergencia creciente. Por último, el tercer gran agregado de países, situado entre estos extremos, amplió sus niveles de heterogeneidad interna como consecuencia de haber experimentado dinámicas de crecimiento dispares.

Una forma simple de constatar lo señalado es a través de un doble gráfico en los que se represente, para cada grupo de países, la convergencia absoluta en el seno del grupo y, por otra, la dinámica comparada de ese grupo respecto a la media mundial: tal es lo que hace el panel de gráficos 1, para el período 1950-2006. Pues bien, en el caso de los PMA, los datos revelan que se ha producido una cierta convergencia en el seno del grupo (tienden a crecer más aquellos países de menor nivel de PIB per cápita de partida) y, a su vez, un

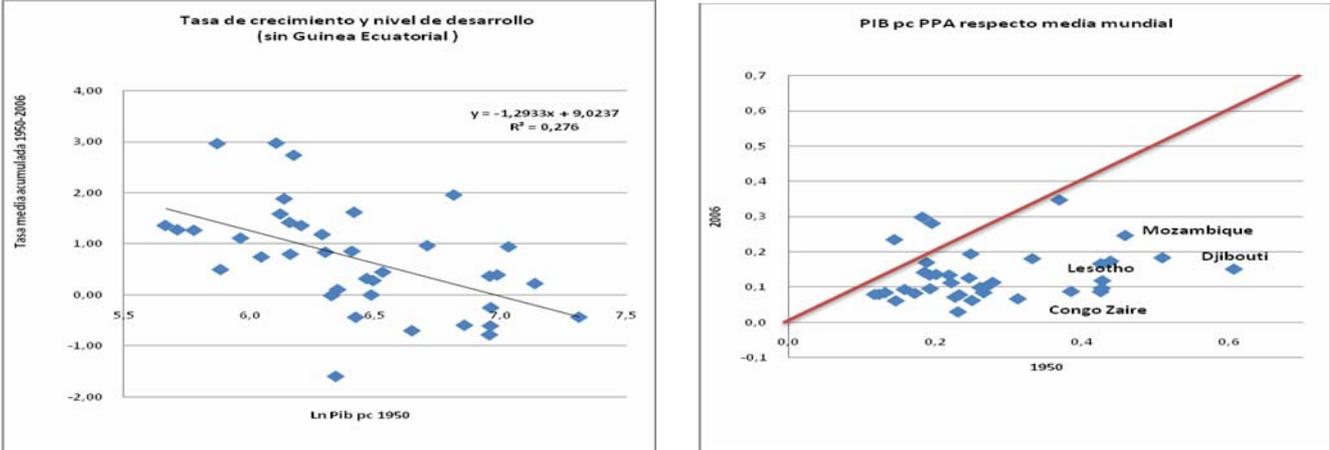
distanciamiento del grupo respecto a la media mundial. Todo sugiere que los PMA se han comportado como un grupo de países sumidos en una trampa de pobreza (Guillaumont, 2009).

Los países de ingreso alto, por su parte, también experimentan un proceso de convergencia, especialmente si de la relación se eliminan el grupo de países productores de petróleo. Pero, al contrario que los PMA, su dinamismo en el período ha estado, con pocas excepciones, por encima de la media. Así pues, han tendido a consolidar su liderazgo en la economía internacional.

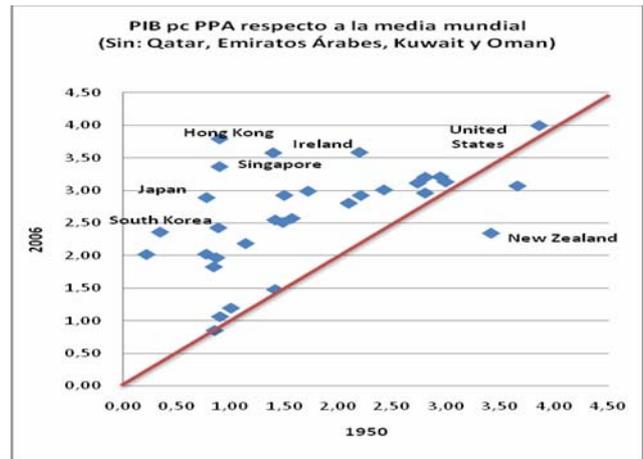
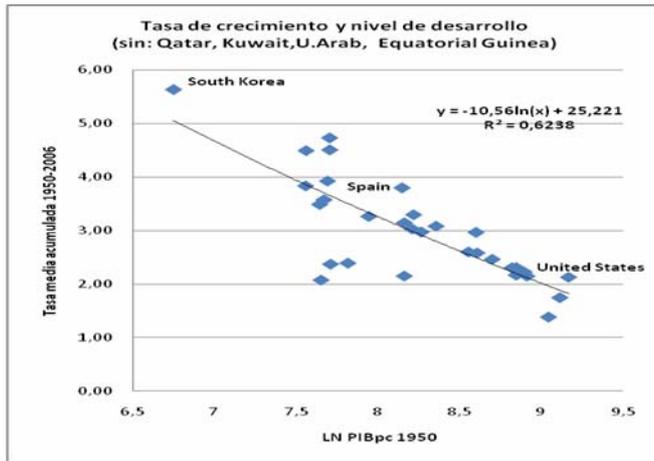
Finalmente, el tercer grupo de países, muy centralmente agrupados en torno a la renta media y de bajo ingreso, apenas convergen entre sí, especialmente si se excluyen algunos casos particulares (entre los que se encuentran, por ejemplo, China o Bostwana). Al tiempo, el dinamismo del grupo ha sido dispar, con un grupo de países más dinámico que la media, encontrándose el grueso de los países por debajo de esa media. Así pues, se confirma que ha habido en el período una manifiesta divergencia en el seno del grupo y distanciamiento de buena parte de él con respecto a la media mundial.

Gráfico 1: Convergencia y crecimiento

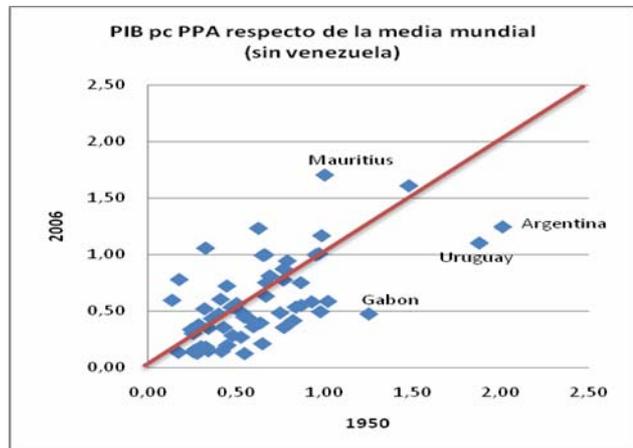
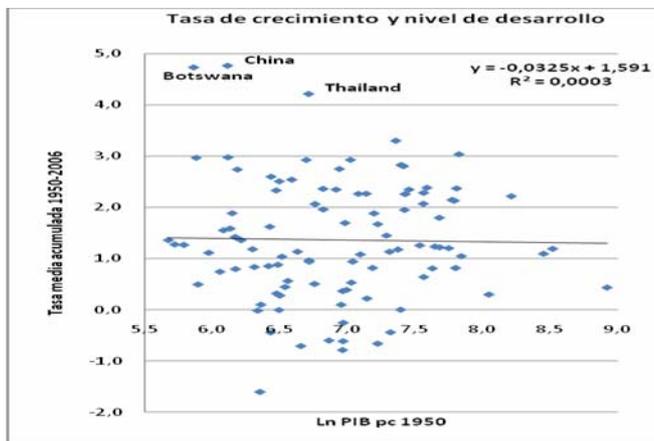
LDCs (without Equatorial Guinea)



HICs (without Qatar, Arabs Emirates, Kuwait and Oman)



LICs and MICs (without Venezuela)



En síntesis, a lo largo del período se ha producido una doble divergencia, que ha hecho que: i) en primer lugar, se abriese el arco de la distribución de la renta a nivel mundial, reflejando la distancia creciente existente entre los extremos (países PMA y los de renta alta); y ii) en segundo lugar, se incrementase la heterogeneidad en el seno de los países en desarrollo, al acentuarse la disparidad en sus comportamientos dinámicos. Como consecuencias de este doble proceso, cada vez es más difícil identificar bajo un mismo rótulo la realidad de los países en desarrollo. Las divergencias crecen y, como resultado, se requieren diagnósticos y terapias diferenciadas.

Responder a esta creciente heterogeneidad constituye un desafío de entidad para el sistema de ayuda. A este respecto, a la cooperación le caben dos opciones extremas: bien mantener una perspectiva integral, a través de una política diferenciada de acuerdo con las plurales necesidades de los países en desarrollo, bien convertirse en una política focalizada, tratando de especializarse en el combate contra la pobreza extrema y en concentrar su atención en el extremo del arco de la distribución de la renta, atendiendo sólo a los países más pobres.

La dinámica que puso en marcha la Declaración del Milenio y la subsiguiente definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) apunta a la segunda de las opciones

señaladas. Aunque no se haya expresado de forma nítida, así lo confirma el hecho de que los ODM constituye una agenda adaptada a la situación y a las prioridades de los países de más baja renta. En correspondencia con este planteamiento, los donantes iniciaron un proceso de reorientación de sus flujos de ayuda, tratando de concentrarla sobre los países más pobres, en perjuicio de aquellos de renta media que formaban parte de sus anteriores prioridades. Incluso en algunos casos –por ejemplo, en varios países de América Latina- ese proceso se vio acompañado del cierre de las representaciones de las agencias donantes en alguno de estos países.

Sin duda, existen razones para avalar esta tendencia en el sistema de ayuda. La apertura del arco de la renta a escala mundial podría justificar que la atención de los donantes se concentrase en aquellos países que incrementan su distancia en términos de desarrollo respecto a la media mundial. Se trataría de focalizar los recursos sobre aquellos casos que son objeto de más clara exclusión de los beneficios de la globalización, retirando su presencia de aquellos otros que parecen en mejores condiciones para acceder, siquiera parcialmente, a los efectos benéficos del mercado internacional. Esto otorgaría a la ayuda el perfil de una política crecientemente focalizada en el combate contra la pobreza extrema en los países más pobres.

Pese a su fundamento, cabe otra opción igualmente razonable que, aunque reconociese la mayor atención que se le debe otorgar a los países más pobres, considere que es necesario mantener una visión integral de las necesidades internacionales de desarrollo. Lo que comporta mantener, convenientemente graduado, el apoyo a los países, cualquiera que se su nivel de renta, mientras esté en riesgo su senda de progreso. Se trataría, por tanto, de mantener el carácter integral de la política de desarrollo, convirtiéndola en una política diferenciada de acuerdo con las necesidades y nivel de desarrollo de los países, incluidos aquellos de renta media con severas vulnerabilidades.

Existen importantes razones que justificarían esta última opción. Entre los argumentos que se pueden ofrecer para justificar semejante respuesta internacional figuran los cinco siguientes (Alonso dir., 2007):

- i) En primer lugar, en los países de renta media reside algo más del 41% de la *población pobre* del mundo, que vive con menos de 2 dólares diarios: si se quiere erradicar la pobreza, necesariamente deberán obtenerse logros efectivos en materia de desarrollo y de cohesión social en estos países de renta media.
- ii) En segundo lugar, los países de renta media son *altamente vulnerables* a las circunstancias del entorno internacional, siendo objeto de frecuentes regresiones en los niveles de bienestar material como consecuencia de shocks externos o de crisis internas. La acción internacional podría ayudar a mitigar esos riesgos.
- iii) En tercer lugar, los países de renta media son claves en la *provisión de bienes públicos internacionales* –especialmente, ambientales-. La ayuda internacional puede estimular su implicación más activa en esta agenda, estrechamente relacionada con los objetivos de desarrollo.
- iv) En cuarto lugar, algunos países en renta media tienen un peso demográfico y económico crucial en su *entorno regional*: por ello, su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso sobre terceros países, otorgando estabilidad al sistema internacional.

- v) Por último, es necesario apoyar a los países de renta media, porque es necesario construir un sistema de cooperación que sea *incentivo-compatible con los propósitos de desarrollo*, evitando los estímulos perversos que se derivarían de una nítida y abrupta frontera de los países que son objeto de apoyo internacional.

En suma, se considera conveniente mantener el apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países de renta media, no sólo para evitar eventuales regresiones en sus conquistas sociales, sino también para respaldar su progreso y el de su entorno regional y permitir una más estable gobernabilidad del sistema internacional. Es más, se considera que abandonar ese respaldo, marcando una línea nítida (en lugar de una gradación) en los países potencialmente receptores de ayuda contribuiría incorporar incentivos perversos en el sistema de cooperación para el desarrollo. Tal sucede si sólo los deficientes resultados –y no los éxitos- son compensados por el apoyo internacional.

Ahora bien, para que un sistema de este tipo sea coherente, resulta necesario contemplar una cierta implicación de todos los países (no sólo de los hoy donantes) en el sostenimiento de la ayuda internacional a medida en que avanzan en los niveles de desarrollo. A este aspecto se refiere el epígrafe siguiente.

5.2.- MULTIPOLARIDAD: LA AYUDA: ¿POLÍTICA DE LOS DONANTES O SISTEMA INTERNACIONAL COMPARTIDO?

La ayuda al desarrollo nació en el contexto de un mundo bipolar, caracterizado por la presencia de dos bloques en conflicto, cuya pugna permeaba el conjunto de las relaciones internacionales. La ayuda al desarrollo fue, en muchas ocasiones, funcional a esa dinámica de confrontación, contribuyendo a mantener la cohesión en el seno de cada bloque, más allá de las desigualdades internacionales que rigiesen en su seno. A través de la ayuda se pretendió evitar que, en un contexto de creciente descolonización, la pobreza pudiese alimentar fuerzas centrífugas que animasen a la deserción de los países recién independizados respecto a sus respectivos bloques de referencia. Algunas de las perversiones de la *política de ayuda internacional en el pasado tienen relación justamente con su subordinación a esta dinámica bipolar*.

En la actualidad, esa realidad internacional ha desaparecido. Frente a ella se ha ido consolidando un mundo cada vez más complejo y multipolar. A las potencias tradicionales se han sumado otras procedentes del mundo en desarrollo, con alto dinamismo y una notable capacidad de proyección. La simple inspección de la realidad internacional revela el peso que han adquirido algunas de estas potencias emergentes en su entorno regional, incluso con posibilidades de proyección global (cuadro 15). Una parte de esas potencias emergentes provienen del mundo en desarrollo y parecen estar llamadas a tener una creciente relevancia en el futuro.

Cuadro 15: Peso de países destacados en el total regional

| Regiones (sólo países de ingreso medio y bajo) | Nº de países Ingreso medio y bajo | Población % | PIB (PPA) % |
|--|-----------------------------------|-------------|-------------|
| América Latina | | | |
| Brasil | | 33,9 | 33,3 |
| México | | 18,6 | 24,4 |
| Sobre total región | 33 | 52,5 | 57,7 |
| Africa del Norte | | | |
| Egipto | | 48,2 | 42,5 |
| Sobre total región | 5 | 48,2 | 42,5 |
| África Occidental | | | |
| Nigeria | 23 | 45,4 | 51,6 |
| Sobre total región | | 45,4 | 51,6 |
| Africa Oriental | | | |
| --- | | | |
| África Austral | | | |
| Sudáfrica | | 30,9 | 68,0 |
| Sobre total región | 14 | 30,9 | 68,0 |
| Asia Occidental | | | |
| Irán | | 33,9 | 32,3 |
| Sobre total región | 16 | 33,9 | 32,3 |
| Asia Oriental | | | |
| China | | 68,5 | 69,7 |
| Sobre total región | 14 | 68,5 | 69,7 |
| Asia Meridional | | | |
| India | | 70,7 | 74,9 |
| | 14 | 70,7 | 74,9 |
| Europa y Asia Central | | | |
| Rusia | | 47,7 | 57,0 |
| Turquía | | 24,9 | 25,1 |
| Sobre total región | 11 | 72,6 | 82,1 |
| TOTAL 10 Países | | 49,9 | 27,9 |

También este cambio tiene importantes implicaciones para el sistema de ayuda, ya que una parte de estos países –y algunos otros en desarrollo- se han implicado activamente en el sostenimiento de programas propios de cooperación para el desarrollo, como parte de su creciente proyección internacional. En algunos casos, el ámbito de su actividad como donantes se centra en países de su entorno regional (es el caso, por ejemplo de Chile, Colombia o Sudáfrica), pero otros han desarrollado programas que trascienden esos límites (China, es el ejemplo más notable). El instrumento más habitual de este tipo de actividades es la asistencia técnica, pero no faltan donantes –como China o Venezuela- que incorporan a su actividad un arsenal más amplio de instrumentos, entre los que se encuentran diversas modalidades de cooperación reembolsable, como los créditos concesionales.

No se conoce con exactitud la dimensión precisa de la cooperación Sur-Sur. Contribuye a esta deficiencia no sólo los deficientes sistemas de registro en los países implicados, sino también la limitada precisión acerca de lo que se ha de medir, ya que en buena medida las prácticas de la cooperación Sur-Sur se alejan de las habituales registradas como AOD. En todo caso, en una estimación, claramente infravalorada, ECOSOC la cifra en un entorno que está entre el 8% y el 10% de la AOD; una cifra semejante (7%) es la que atribuye el CAD a la ayuda proveniente de países no miembros de ese organismo. No obstante, en ninguno de estos dos

casos se computa la ayuda de tisis kis nuevos donantes, por lo que cabe sospechar que las cifras agregadas superan las anteriormente mencionadas.

Cualquiera que sean sus magnitudes precisas, la cooperación Su-Sur, la cooperación Sur-Sur incorpora elementos de novedad importantes en el sistema de cooperación para el desarrollo. Por una parte, al ser una cooperación más horizontal tiene mayor capacidad para generar un adecuado sentimiento de apropiación por parte del receptor; al tiempo que hace que sus actividades generen un más claro “doble dividendo”, con beneficios en el donante y en el receptor, al estimular las capacidades técnicas e institucionales de ambos. Pero más allá de estos factores, lo más importante es que la cooperación Sur-Sur contribuye a difundir un sentido de responsabilidad compartido –y no sólo de los donantes tradicionales- en las tareas de corrección de las desigualdades internacionales. Pese a ello, también este tipo de cooperación arrastra problemas, algunos de ellos (condicionalidad política, falta de rendición de cuentas,..) muy semejantes a los de la cooperación tradicional.

Más allá de sus potencialidades, la cooperación Sur-Sur plantea un desafío a la concepción y estructuras de gobernanza del sistema internacional. De nuevo, aquí se abren dos opciones diferentes: i) tratar de preservar la concepción, los contenidos y los consensos sobre los que se ha erigido hasta el momento la política tradicional de cooperación, tratando de sumar a ese acervo a los nuevos donantes; ii) o bien, alternativamente, abrir el debate acerca de las nuevas formas de ayuda para, sin renunciar a la experiencia acumulada, definir nuevos consensos que incorporen a estos nuevos actores. En el primer caso, el CAD podría seguir desempeñando su papel como instancia central en el debate y definición de la política de ayuda; en el segundo caso, sin embargo, debería buscarse para esa tarea a un foro más incluyente, en el que estén representado el conjunto de los países implicados (el Foro de Cooperación para el Desarrollo, de ECOSOC, es la alternativa que parece más cercana a esa idea).

Sin duda, existen razones para pensar que debieran preservarse los acuerdos alcanzados por los miembros del CAD, como la expresión más depurada de las buenas prácticas en materia de ayuda internacional. El problema es que, de seguir ese criterio, una parte cada vez más amplia de la cooperación internacional es posible que quede al margen de esos mecanismos de consenso y de definición de políticas. La invitación a los nuevos donantes para tomar parte en los debates (como se ha hecho en París y en Accra) no sustituye el hecho de que la instancia desde la que esos acuerdos se promueven es un foro exclusivo de los países desarrollados.

Por ello, si se contempla la evolución previsible del sistema internacional en el futuro, parece más razonable trabajar para incorporar las nuevas prácticas de la cooperación Sur-Sur en el seno de una visión más amplia e integradora de la política de cooperación para el desarrollo. Un proceso que deberá llevar aparejado un desplazamiento de las estructuras de gobernanza del sistema hacia instancias más incluyentes y representativas. De forma paralela sería necesario redefinir los consensos que dominan la política de cooperación para integrar la visión y experiencia de los nuevos donantes.

Dicho de otro modo, al igual que se ha defendido que no debe establecerse una frontera abrupta entre los países susceptibles de recibir ayuda, tampoco cabe establecerla entre quienes contribuyen al sistema de ayuda. Frente a una visión excesivamente dual del sistema, que segrega de forma nítida las funciones de donante y receptor, debiera promoverse la progresiva

implicación de los países de mayor desarrollo relativo en las tareas activas de cooperación, a medida que progresan en su experiencia de desarrollo. Esto comporta su implicación cada más activa en una cooperación de tipo Sur-Sur, que debiera ser apoyada por los donantes a través de las diversas formas de cooperación triangular y de cooperación regional.

Esta respuesta permitiría no sólo democratizar el sistema de cooperación para el desarrollo, en la medida en que pasaría a ser apropiado por el conjunto de los países implicados (donantes y receptores), sino también incrementaría su potencial transformador, en la medida en que incorpora a las prácticas de cooperación aquellas experiencias y capacidades que los propios países de bajo y mediano ingreso han adquirido en su proceso de desarrollo.

5.3.- BIENES PÚBLICOS INTERNACIONALES: *POLÍTICA DE AYUDA VS. POLÍTICA PÚBLICA GLOBAL*¹³

El proceso de globalización en curso ha tendido a acentuar las interdependencias, los vínculos de todo tipo, entre países, incrementando los efectos indirectos –las llamadas externalidades– de carácter transnacional. Actividades que antes eran responsabilidad exclusiva de los Estados, como la seguridad o la estabilidad financiera, la gestión ambiental o la preservación de la salud pública, han de ser abordados hoy en un contexto de creciente coordinación internacional; al tiempo que esa coordinación se reclama en el caso de nuevos bienes o actividades que nacen ya con rango internacional, como la lucha contra el cambio climático o la preservación de la capa de ozono. La relación es de doble sentido: las decisiones adoptadas en un entorno local generan, cada vez en mayor medida, efectos que trascienden las fronteras nacionales; y, al tiempo, el entorno internacional influye sobre el marco nacional de una forma cada vez más poderosa, condicionando los márgenes de decisión autónoma de gobiernos y sociedades.

Como es obvio, las interdependencias transnacionales a las que se alude pueden tener tanto un carácter positivo como negativo, pero en su conjunto afectan a aspectos cruciales de nuestro bienestar. Sobre estas interdependencias se erige el espacio propio de los bienes públicos internacionales (BPI). Caracterizan a estos bienes una suerte especial de externalidad que hace que una vez provistos, sus beneficios estén disponibles para todos de una forma no limitada (de manera equivalente, aunque inversa, cabría hablar de males públicos). Se trata, por lo demás, de bienes de muy diversa naturaleza, que se relacionan con el orden normativo internacional, la sostenibilidad de la vida y las posibilidades de progreso de las sociedades (cuadro 16).

Cuadro 16: Ámbitos de los Bienes Públicos Internacionales

| Principal Objetivo | Ámbito |
|--------------------------------|--|
| Configuración del Orden Social | Justicia Internacional Normas internacionales Instituciones internacionales |
| Preservación de la vida | Control de las enfermedades contagiosas Paz y seguridad Bienes Comunes Globales Protección frente al crimen y al narcotráfico |

¹³ Se toma esta expresión de Severino y Ray (2009).

| | |
|-----------------------------|--|
| Promoción de la prosperidad | Estabilidad financiera Difusión del conocimiento Inserción comercial |
|-----------------------------|--|

Las características de los bienes públicos hacen que, con frecuencia, el mercado se revele incapaz de asegurar su provisión eficiente, siendo requerida cierta forma de acción colectiva, sea a través de la coordinación, la cooperación o la coacción. En el seno de los países esa respuesta se canaliza a través del marco institucional disponible, incluyendo muy especialmente al Estado. En el ámbito supranacional, sin embargo, no existe institución semejante al Estado, de modo que la respuesta ha de propiciarse a través de fórmulas diversas de coordinación y de cooperación voluntaria entre los actores del sistema internacional. El sistema multilateral constituye el marco más apropiado para promover y articular esa acción cooperativa. No obstante, existe el juicio ampliamente compartido de que el sistema multilateral, tal como hoy está configurado, no reúne las condiciones adecuadas para proveer de una forma eficiente los bienes públicos que la sociedad demanda.

Semejante objetivo se hace, sin embargo, más importante en un momento como el presente en que la comunidad internacional se ha emplazado a hacer realidad una serie de objetivos compartidos de desarrollo: los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No necesariamente esos objetivos tienen naturaleza de bien público, pero para su logro es necesario invertir en bienes públicos internacionales. El descubrimiento de una vacuna contra la malaria o el desarrollo de un tratamiento accesible frente al VIH/sida, la adecuada gestión del cambio climático, la preservación de la paz o el más fácil acceso al conocimiento, la promoción de la estabilidad financiera o el establecimiento de un orden comercial más abierto y justo, todos ellos objetivos que tienen naturaleza de bienes públicos internacionales, pueden ser medidas que tengan mayor efecto sobre la pobreza que la propia ayuda internacional. De hecho, ya en la actualidad, una parte de la ayuda internacional –entre un cuarto y un tercio- se orienta a actividades que tienen naturaleza de bien públicos.

El vínculo entre los bienes públicos internacionales y la agenda de desarrollo trasciende la relación señalada. De hecho, para asegurar la provisión eficiente de buena parte de los bienes públicos internacionales es requerido una cierta corrección de las desigualdades internacionales. Tres razones avalan este juicio:

- a) En primer lugar, porque una buena parte de los BPI (aunque no todos) tienen una tecnología de adición que hace que el nivel global de provisión lo proporciona aquel que menos tiene (bienes con tecnología de *weakest-link*). Por tanto, para elevar el nivel agregado de provisión es necesario mejorar la posición de quienes menos tienen.
- b) En segundo lugar, porque para proveer bienes públicos no basta con generar marcos normativos globales: también es necesario apoyar a los países para que adapten sus actividades locales a esos marcos agregados. Mientras las primeras se denominan actividades centrales, las segundas se consideran complementarias: ambas son necesarias, sin embargo, para gestionar un bien público internacional. Para ello se requiere reforzar los medios disponibles de aquellos países de menor desarrollo relativo. Ese apoyo deberá ser tanto más intenso cuanto menor es la capacidad económica y tecnológica del país en cuestión: lo que de nuevo apunta a la corrección de las desigualdades.
- c) Por último, es necesario corregir la desigualdad porque su manifestación más extrema, la pobreza, es en sí mismo un mal público global. En un mundo interdependiente, la pobreza es fuente de perturbaciones que afectan a todos, a ricos y pobres. Fenómenos como la inseguridad internacional, las crisis humanitarias recurrentes, las presiones

migratorias descontroladas o el deterioro ambiental, aunque no de forma exclusiva, están alimentados por la extrema pobreza que afecta a buena parte de la humanidad. En suma, los bienes públicos internacionales son necesarios para promover la seguridad, la estabilidad y el progreso mundial; pero, a su vez, sin ciertas dosis de cooperación y de corrección de las desigualdades es difícil avanzar en la provisión de estos bienes. He ahí un nuevo un nuevo desafío para una política más activa de cooperación para el desarrollo. También en este caso es posible imaginar una doble posibilidad: bien mantener ambos ámbitos como agendas segregadas, bien integrarlos de forma progresiva en una política pública global de mayor alcance.

Existen razones para tratar de preservar el espacio propio de la política de ayuda: al fin, la agenda tradicional que caracteriza este ámbito de la acción pública (la erradicación de la pobreza) está todavía por conseguir. El trabajo tomado en definir instituciones, instrumentos y políticas en el ámbito de la ayuda, sería también una razón para preservar este campo de una forma relativamente autónoma. No obstante, en un mundo interdependiente es difícil conseguir logros efectivos en materia de lucha contra la pobreza extrema si no se actúa simultáneamente en los ámbitos propios de los bienes públicos internacionales. Lo que sugiere la necesidad de una visión cada vez más integrada de ambas agendas.

Semejante integración no debiera suponer un desplazamiento de los recursos de la ayuda hacia las nuevas tareas de provisión de los bienes públicos, sino más bien un esfuerzo por identificar nuevas fuentes de ingresos o nuevos marcos de estímulos con capacidad para respaldar esa nueva agenda. La integración de ambos propósitos y la complementariedad de las respectivas fuentes de recursos debe llevar aparejado también un desplazamiento de las bases desde las que esta política se construye. La política de desarrollo dejaría de ser el ámbito propio de la acción de un ministerio, para convertirse en una tarea integral de los gobiernos. Se pasaría de este modo de una política de cooperación a una política pública global.

6.- Consideraciones finales

Los estudios sobre eficacia de la ayuda conducen a un balance relativamente decepcionante. Pese a la diversidad de ensayos realizados, no se han encontrado resultados resistentes a la crítica, que despejen las dudas acerca del impacto de la ayuda. Como en otros ámbitos de la economía (es el caso de la apertura comercial, por ejemplo) existen razones para pensar que los débiles resultados empíricos responden más a las dificultades para captar estadísticamente una relación compleja que a la inexistencia de esa relación. De ahí que sea pertinente la sugerencia de Bourguignon y Sundberg (2007) de explorar en el interior de la “caja negra” de la eficacia de la ayuda, si se quiere avanzar en este campo.

En nuestro caso hemos tratado de captar el efecto de la ayuda a través de una vía indirecta. Conocido el efecto que la calidad institucional tiene en el progreso de los países, hemos tratado de investigar si la ayuda afecta de una manera estadísticamente comprobable a la calidad institucional. La literatura previa apuntaba a un efecto de signo predominantemente negativo. No obstante, nuestros resultados son contrarios a esa imagen: la ayuda incide positivamente sobre la calidad institucional, si bien su efecto está sometido a rendimientos decrecientes. Es decir, a partir de un determinado umbral de dependencia de la ayuda el efecto agregado puede ser de signo negativo: una conclusión relevante, dada la tendencia al incremento de la dependencia de la ayuda en algunos países, especialmente de África Subsahariana.

Aunque el efecto de la ayuda sobre la calidad institucional se reveló positivo, cabe preguntarse si no aminorará los incentivos para que los gobiernos consoliden un sistema fiscal solvente. Sobre este tema existía también una literatura previa, de resultados más bien ambiguos. Nuestra estimación confirma el efecto positivo de la ayuda sobre la presión fiscal de los países que la reciben, si bien ese efecto se ve condicionado por la calidad institucional de los países receptores. En un entorno de baja calidad institucional, el efecto de la ayuda sobre la imposición puede ser nulo o negativo. La solidez de estos resultados es muy dependiente de la limitada calidad de los datos disponibles sobre la fiscalidad de los países en desarrollo.

Estos resultados arrojan nueva luz sobre los esfuerzos que los donantes están haciendo en materia de eficacia de la ayuda, a partir de la Declaración de París. Aun cuando la orientación de esa voluntad reformadora pueda juzgarse con tonos positivos, el modo de llevarla a la práctica revela algunas insuficiencias que requieren ser corregidas. La mayor parte de ellas derivadas de un enfoque excesivamente tecnocrático (y a veces ingenuo) de la dinámica de cambio social y de la economía política de las relaciones donante-receptor. Pero, más allá de estas limitaciones, lo que se percibe es que la agenda no da respuesta a uno de los problemas básicos que emerge de la literatura sobre eficacia de la ayuda, y que confirma nuestras estimaciones: la dependencia de la ayuda. La toma de conciencia acerca de este problema debiera llevar a una visión más cautelosa acerca de los programas de ayuda y a buscar alternativas de financiación del desarrollo que carezcan de los rasgos de discrecionalidad y unilateralidad que caracterizan a la ayuda.

Finalmente, el conjunto de esas reformas ha de juzgarse en el marco más general de los desafíos que tiene la cooperación al desarrollo en el presente, como consecuencia de los

cambios habidos en el sistema internacional. Tres parecen de especial relevancia: la heterogeneidad creciente del mundo en desarrollo, la emergencia de nuevas potencias, ajenas a la OCDE, con capacidad para poner en marcha políticas activas de cooperación y la ampliación del espacio propio de los bienes públicos internacionales, muchos de ellos conectados con la agenda de desarrollo. Estos tres cambios dan pie a pensar en la necesidad de revisar la política de ayuda y orientar los esfuerzos hacia la creación de un sistema más integral y complejo de política pública de desarrollo a escala global.

Bibliografía

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. and ROBINSON, J.A. (2002): "Reversal of fortunes: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, vol 117, No. 4 (November), 1231-94.
- ACHARYA, A., FUZZO DE LIMA, A.T. and M. MOORE (2006): "Proliferation and Fragmentation: Transaction Costs and the Value of Aid", *Journal of Development Studies* 42 (1): 1-21.
- AHMED, N. (1971): "A note on the Haavelmo hipótesis", *Review of Economics and Statistics*, 53, 413-14.
- ALESINA, A. and WEDER, B., (2002): "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review*, September, 92.
- ALONSO, J.A. (1999b): "La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas", en J.A. Alonso y P. Mosley, *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Editorial Cívitas, Madrid.
- ALONSO, J.A. (2007): "Inequality, institutions and progress: a debate between history and the present", *CEPAL Review* 93, 61-80
- ALONSO, J.A. and C. GARCIMARTÍN (2008): *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*, Editorial Complutense, Madrid
- ALONSO, J.A. and C. GARCIMARTÍN (2010): "The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate", *Journal of International Development*, forthcoming
- ARNDT, CH., JONES, S and TARP, F. (2009): "Aid and Growth. Have we Come full Circle?", *Discussion Paper* 2009/05, UNU-WIDER.
- ARON, J. (2000): "Growth and Institutions: A Review of the Evidence", *The World Bank Research Observer* 15 (1). 1203-1228.
- AZAM, J.P., DEVARAJAN, S. and O'CONNELL, S.A. (1999): "Aid Dependence Reconsidered", *Policy Research Working Paper* 2144, The World bank
- BAKER, R. (2005): *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free Market System*, New Jersey, John Wiley and Sons.
- BARRO, R.J. (1991): "Economic Growth in a Cross Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics*, May.
- BARRO, R.J. (1997): *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press, Cambridge Mass.
- BAUER, P.T. (1972): *Dissent on Development. Studies and Debates in Development Economics*, Harvard University Press, Cambridge Mass..
- BECK, TH., CLARKE, G., GROFF, A., KEEFER P., and WALSH, P. (2001) "[New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions](#)." *World Bank Economic Review*, 15:1, 165-176..
- BIRD, R. M., MARTINEZ-VÁZQUEZ, J. and TORGLER, B. (2004): Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries, *International Studies Program Working Paper* 04-06
- BIRSALL, N. and SAVEDOFF, W.D. with MAHGOUB, A. And VYBORNÝ, K. (2010): *Cash on Delivery. A New Approach to Foreign Aid*, Center for Global Development, Washington
- BOONE, P. (1994): "The impact of foreign aid on savings and growth", London School of Economics, mimeo.
- BOONE, P. (1996): "Politics and the effectiveness of foreign aid", *European Economic Review*, vol. 40..
- BOOTH, D. (2008): "Aid effectiveness after Accra: How to reform the 'Paris agenda'", *ODI Briefing Paper*, 39, Overseas Development Institute.

- BOURGUIGNON, F. and SUNDBERG, M. (2007): "Aid Effectiveness: Opening the Black Box", *American Economic Review*, 97 (2), 316-20.
- BRÄUTIGAM, D. (2000): *Aid Dependence and Governance*. Stockholm, Sweden: Almqvist & Wiksell.
- BRÄUTIGAM, D. and KNACK, S. (2004): Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 52(2), 255-286
- BUCHANAN, J.M. (1972): "The Samaritan's Dilemma", reprinted in BUCHANAN, J.M. (1977): *Freedom in Constitutional Contract*, Texas A&M University Press: 169-185.
- BURNSIDE, C. y D. DOLLAR (2000), "Aid, policies and growth", *American Economic Review*, 90, September.
- BURNSIDE, C. y D. DOLLAR (2004): "Aid, policies, and growth: Revisiting evidence", *Policy Research Paper* 2834, World Bank.
- CALDERISI, R. (2007): *The Trouble with Africa. Why Foreign Aid Isn't Working*, Yale University Press, New Haven
- CASHEL-CORDO, P. and CRAIG, S. (1990): The Public Sector Impact of International Resource Transfers, *Journal of Development Economics*, vol. 32, pp. 17-42.
- CHAUVET, L. y P. GUILLAUMONT (2002): "Aid and growth revisited: policy, economic vulnerability and political instability", paper presentado a la Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Junio.
- CHELLIAH, R. J. (1971): Trends in Taxation in Developing Countries, *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 18, pp. 254-0331.
- CHELLIAH, R. J., BAAS, H. J. and KELLY, R. (1975): Trends in Taxation in Developing Countries, *IMF Staff Papers*, vol. 18, 254-331
- CHENERY, H. B., and STROUT, A.M. (1966): "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review*, 56:149-179.
- CLEMENS, M.A., S. RADELET y R. BHAYNANI (2004) : "Counting chickens whwn they hatch : The short term effect on aid on growth", *Working Paper* n° 44, Center for Global Development, Washington.
- COLLIER, P. y A. HOEFFLER (2004) : "Aid, policy and growth in post-conflict societies", *European Economic Review* 48, 1125-45.
- COLLIER, P. y D. DOLLAR (2002) : "Aid allocation and poverty reduction", *European Economic Review*, 46 (8): 1475-1500.
- COLLIER, P. y J. DEHN (2001) : "Aid, shocks, and growth", *Working Paper* 2688, World Bank
- COLLIER, P., P. GUILLAUMONT, S. GUILLAUMONT, and J. W. GUNNING (1997): "Redesigning conditionality.", *World Development*, vol. 25, n9: 1399-1407.
- DALGAARD, C-J, H. HANSEN y F. TARP (2004): "On the empirics of foreign aid and growth", *The Economic Journal*, 114, (496): 191-216.
- DALGAARD. C-J, y H. HANSEEN (2000): "On aid, growth, and good policies", *CREDIT Research Paper* n° 00/17, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- DIJKSTRA, A. G. (2002): "The effectiveness of policy conditionality: Eight country experiences." *Development and Change* vol. 33 (2), pp. 307-334.
- DJANKOV, S., MONTALVO, J. and REYNAL-QUEROL, M. (2008): The curse of aid, *Journal of Economic Growth*, vol. 13(3), 169-194
- DOLLAR, D., and SVENSSON, J. (2000): "What explains the success or failure of structural adjustment programmes?", *Economic Journal* 110: 894-917.
- DOUCOULIAGOS, H. y PALDAM, M. (2005a): Aid effectiveness on accumulation: A meta study", *Working Paper* 2005:12, Department of Economics, Aarhus University

- DOUCOULIAGOS, H. y PALDAM, M. (2005b): Aid effectiveness on growth. A meta study”, *Working Paper* 2005:13, Department of Economics, Aarhus University
- DOUCOULIAGOS, H. y PALDAM, M. (2005c): Conditional aid effectiveness. A meta study”, *Working Paper* 2005:14, Department of Economics, Aarhus University
- DOWLING, J. M., y HIEMENZ, U. (1982): “Aid savings and growth in the Asian region”, *Asian Development Bank Economics Office Report Series (International)*, num.3, Asian Development Bank.
- DURBARRY, R., GEMMEL, N. y GREENAWAY, D. (1998): “New evidence on the impact of foreign aid on economic growth”, *CREDIT Research Paper*, núm. 8, University of Nottingham.
- EASTERLY, W. (2006): *The White Man’s Burden*, Penguin, New York
- EASTERLY, W. and LEVINE, R.. (1997): “Africa’s Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112 (4), pp. 1203-50.
- EASTERLY, W., R. LEVINE y D. ROODMAN (2004): “New data, new doubts: A comment on Burnside and Dollar’s aid, policies, and growth”, *American Economic Review*, 94, 774-80..
- ECONOMIDES, G., KALYVITIS, S. and PHILPPOPOULOS, A. (2008): “Does foreign aid distort incentives and hurt growth? Theory and evidence from 75 aid-recipients countries”, *Public Choice* 134, 463-88
- FEYZZIOGLU, T., SWAROOP, V. and ZHU, M. (1998): “A panel data analysis of the fungibility of foreign aid”, *World Bank Economic Review* 12, 29-58.
- FITZGERALD, E.V. (2010): “Fiscal cooperation and international development finance”, paper commissioned by UN DESA in preparation for the World Economic and Social Survey
- FRANKEL, J.A. y ROMER, D. (1999): “Does trade cause growth?”, *American Economic Review*, vol. 89, No. 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, June.
- GALLUP, J.L., SACHS, J. y MELLINGER, A.. (1998): Geography and Economic Development, *NBER Working Paper*, No. 6849, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- GHURA, D. (1998): Tax Revenue in Sub Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption, *IMF Working Paper* 98/135.
- GLENNIE, J. (2008): *The Trouble with Aid. Why Less Could Mean More for Africa*, Zed Books, London
- GRIFFIN, K. (1970): “Foreign capital, domestic savings and economic development”, *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol. 32.
- GRIFFIN, K. y ENOS, J. (1970): “Foreign assistance: objectives and consequences”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 18.
- GUILLAUMONT, P. L. CHAUVET (2001): “Aid performance: A reassessment”, *Journal of Development Studies* 37 (6): 66-92.
- GUILLAUMONT, P. (2009): *Caught in a Trap. Identifying the Least Developed Countries*, Economica, Paris.
- GUPTA, A. S. (2007): Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries, *IMF Working Paper* 07/184
- GUPTA, K. L. e ISLAM, M. A. (1983): *Foreign capital, savings and growth: An international cross-section study*, D. Reidel Publishing, Dordrecht.
- GUPTA, K.L. (1970): “Foreign capital and domestic savings: A test of Haavelmo’s hypothesis with cross-country data: A comment”, *Review of Economics and Statistics*, LII, 214-16.
- GUPTA, K.L. (1975): “Foreign capital inflows, dependency burden, and saving rates in developing countries: A simultaneous equation model”, *Kyklos*, 28, 358-74.
- HADJIMICHAEL, M.T.; D.GHURA;M.MÜHLEISEN; R. NORD; E.M. UÇER (1995): “Subsaharan Africa: growth, savings, and investment,1986-93”, *Occasional Paper 118*, International Monetary Fund.
- HALL, R.E. y JONES, Ch.I. (1999): “Why do some countries produce so much more output per worker than others?” *Quarterly Journal of Economics*, vol 114 (February), págs 83-116.

- HANSEN, H. Y TARP, F. (2000): "Aid effectiveness disputed", en TARP, F. (ed.), *Foreign aid and development*, Rotledge, Londres.
- HANSEN, H. Y TARP, F. (2001): "Aid and growth regressions", *Journal of Development Economics*, vol. 64, 547-70.
- HARFORD, T. and KLEIN, M. (2005): "Aid and the resource curse", Public Policy for Private Sector, *Note 291*, The World bank.
- HAVELI, N. (1976): "The effects on investment and consumption of import surpluses of developing countries", *Economic Journal* 86, 853-58.
- HELLER, P. S. (1975): "A model of public fiscal behaviour in developing countries: Aid, investment and taxation", *American Economic Review*, vol. 65.
- HELLER, P.S. and GUPTA, S. (2002): "More Aid – Making It Work for the Poor", *WorldEconomics* Vol.3, No.4 (December), 131–46.
- HENISZ, W. J. (2000): "The Institutional Environment for Economic Growth", *Economics and Politics*, 12 (1), pp. 1-31
- HERZER, D. and MORRISEY, O. (2009): The Long-Run Effect of Aid on Domestic Output", *CREDIT Research Paper 09/01*, University of Nottingham
- HOLLINGSHEAD, A. (2010): *The implied tax revenue loss from trade mispricing*, Washington, Global Financial Integrity.
- HUBBARD, R.G. y DUGGAN, W. (2009): *The Aid Trap. Hard Truths About Ending Poverty*, Columbia Business School, New York
- IDA (2007): *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*, International Development Association Resource Mobilization,
- KALDOR, N. (1963): "Will Underdeveloped Countries Learn to Tax?", *Foreign Affairs*, January, 410-9.
- KAR, D. and CARTWRIGHT-SMITH, D. (2008): *Illicit financial flows from developing countries: 2002-2006*, Washington, Global Financial Integrity.
- KEEN, M. and SIMONE, A. (2004): Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990s and Some Challenges Ahead, in *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, ed. by S. Gupta, B. Clements, and G. Inchauste, Washington: International Monetary Fund.
- KHAN, H.A. and HOSHINO, E. (1992): Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behaviour of LDC Governments, *World Development*, Vol. 20, No. 10, pp. 1481-1488.
- KILLICK, T. (1997): "Principals, agents and the failings of conditionality." *Journal of International Development*, vol. 9, n4: 483-495.
- KILLICK, T.(2004) 'Politics, Evidence and the New Aid Agenda', *Development Policy Review* 22 (1): 29-53, January.
- KIMBROUGH, K.P. (1986): "Foreign aid and optimal fiscal policy", *The Canadian Journal of Economics*, 19 (1)
- KNACK, S. (2004) Aid Dependence and the Quality of Governance: a Cross-Country Empirical Analysis *World Bank Policy Research Working Paper 2396*. Washington DC: World Bank
- LENSINK, R. y MORRISSEY, O. (2000): "Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth", *Journal of Development Studies*, n° 36, 31-49.
- LENSINK, R.y H. WHITE (2001): "Are there negative returns to aid?", *Journal of Development Studies* 37 (6): 42-65.
- LEUTHOLD, J. H. (1991): Tax Shares in Developing Countries: A Panel Study, *Journal of Development Economics*, Vol. 35, 173–185.
- LEVY, V. (1987): "Anticipated development assistance, temporary relief aid and consumption behaviour in low-income countries", *The Economic Journal*, 97.

- LEVY, V. (1988): "Aid and growth in Sub-saharan Africa: The recent experience", *European Economic Review*, vol. 32.
- LOTZ, J. R. and MORSS, E. R. (1967): Measuring Tax Effort in Developing Countries. *IMF Staff Papers*. Vol. 14, No. 3 (November).
- MASSELL, B.F., PEARSON, S.R. and FITCH, J.B. (1972): "Foreign exchange and economic development: An empirical study of selected Latin American countries", *Review of Economics and Statistics*, 54, 208-212
- McGILLIVRAY, M and O. MORRISEY, O. (2001a): "New of Evidence of the Fiscal Effects of Aid", *CREDIT Research Paper*, No. 01/13, University of Nottingham, Nottingham.
- McGILLIVRAY, M. and MORRISEY, O. (2001b): "Aid Illusion and Public Sector Fiscal Behaviour", *Journal of Development Studies*, Vol. 37, No. 6, pp.118-136.
- MILIKAN, M. and ROSTOW, W.W. (1957): *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*, New York, Harper and Brothers
- MOORE, M. (1998): Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependency in the Fourth World, in White G, Robinson M. (eds.). *Towards a Democratic Developmental State*. Oxford University Press
- MORRISEY, O., ISLEI, O. and M'AMANJA, D. (2007): Aid Loans Versus Aid Grants: Are The Effects Different? *CREDIT Research Paper* No. 06/07
- MOSLEY, P. (1980): "Aid, savings and growth revisited", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol. 42.
- MOSLEY, P. (1986): "Aid Effectiveness: The Mico-Macro Paradox", *IDS Bulletin* 17, 2, 22-27.
- MOSLEY, P. J. HUDSON, y S. HORRELL (1992): Aid, the public sector and the market in less developed countries: a return to the scene of the crime", *Journal of International Development*, 4, 2, 139-50.
- MOSLEY, P., HUDSON, J. y HORRELL, S. (1987): "Aid, the public sector and the market in less developed countries", *The Economic Journal*, 97: 616-41..
- MOSS, T. and SUBRAMANIAN, A. (2005): "After de Big Push? Fiscal and Institutional Implications of Large Aid Increase", *Working Paper* 71, Center for Global Development, Washington
- MOSS, T., PETTERSON, G. y VAN DE WALLE, N. (2008): "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Sahara Africa", in W. EASTERLY (ed), *Reinventing Foreign Aid*, MIT Press.
- MOYO, D. (2009): *Dead Aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa*, Farrar, Straus and Giroux, New York
- NEWLYN, W.T. (1973): "The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries: A comment", *Economic Journal* 83, 863-69.
- NORTH, D.C. (1994): "Economic Performance through Time" *American Economic Review*. 84, 359-68.
- OECD (2008): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Making Aid More Effective by 2010, OECD, Paris
- OUATTARA, B. (2006): Foreign Aid and Government Fiscal Behaviour in Developing Countries: Panel Data Evidence, *Economic Modelling*, vol. 23 (3), May, 506-514.
- PAPANEEK, G. (1973): "Aid, foreign private investment, savings and growth in less developed countries", *Journal of Political Economy*, vol. 81.
- RADELET, S. (2003): *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*, Center for Global Development, Washington
- RAJAN, R.G. and SUBRAMANIAN, A. (2005): "What undermines aid's impact on growth?", *IMF Working Paper* 05/126, IMF.

- RAJAN, R.G. and SUBRAMANIAN, A. (2009): "Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth", *Working Paper*, 196, Center for Global Development.
- RAJAN, R.G. y SUBRAMANIAN, A. (2008): "Aid and growth: Why does the cross-country evidence really show?", *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, n° 4, 643-665.
- REMMER, K.L. (2004): Does Foreign Aid Promotes the Expansion of Government? ", *American Journal of Political Science*, 48, 1, 77-92.
- RIDDELL, R. (2007): *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Pres, Oxford
- RODRICK, D., SUBRAMANIAN, A. and TREBBI F.(2002): "Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development", *IMF Working Paper* 02/189, Washington.
- RODRIK, D. (1996): "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature* 34, 9-41.
- RODRIK, D. (Ed.) (2003): *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Pricenton.
- ROODMAN, D. (2007a): "The anarchy of numbers: Aid, development, and cross-country empirics", *Working Paper* 32, Center for Global Development, Washington.
- ROODMAN, D. (2007b): "Macro Aid Effectiveness Research: A Guide for the Perplexed", *Working Paper* 134, Center for Global Development, Washington
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1961): "International aid for underdeveloped countries", *Review for Economic and Statistics*, 43, 107-138.
- SINGH, R. D. (1985): "State intervention, foreign economics aid, savings growth in LDCs: Some recent evidence", *Kyklos*, vol. 38.
- STOTSKY, J. G. and WOLDEMARIAM, A. (1997) Tax Effort in Sub Saharan Africa, *IMF Working Paper* 97/107
- SVENSSON, J. (1999): "Aid, growth and democracy", *Economics and Politics* 11, 275-97
- SVENSSON, J. (2000): "Foreign aid and rent-seeking", *Journal of International Economics* 51, 473-61.
- SVENSSON, J. (2003): "Why conditional aid does not work and what can be done about it?" *Journal of Development Economics* 70: 381-402.
- TANZI, V. (1981): The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation and the Fiscal Balance in Developing Countries, International Monetary Fund, *Staff Papers*, Vol. 36, (September).
- TANZI, V. (1987) Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries, in Newbery, D. and Stem, N. (eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*. New York: Oxford University Press
- TANZI, V. (1992): Structural Factors and Tax Revenue in Developing Countries: A Decade of evidence, in *Open Economies: Structural Adjustment and Agriculture*, ed. by I. Goldin and L. Alan Winters (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 267-281
- TAVARES, J (2003): Does foreign aid corrupt? *Economics Letters*, Volume 79, N.1, April 99-106
- TAVARES, J. and WACZIARG, R. (2001): "How democracy affects growth", *European Economic Review*, vol 45, n° 8, pp 1341-1378.
- TEERA, J. and HUDSON, J. (2004) Tax Performance: A Comparative Study, *Journal of International Development* 16, No. 6, 785-802.
- TILLY, C. (1992) *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Oxford: Blackwell
- VAN DE WALLE, N. (2005): *Overcoming Stagnation in Aid Dependent Countries*, Center for Global Development, Washington
- VARSAKELIS, N. C. (2006): "Education, Political Insitutions and Innovative Activity: A Cross-country Empirical Investigation", *Research Policy*, 35, 1083-1090

- VOIVODAS, C.S. (1973): "Exports, foreign inflow and economic growth", *Journal of International Economics*, 3, 337-49.
- WEISSKOPF, T.E. (1972): "The impact of foreign capital inflow on domestic savings in underdeveloped countries", *Journal of International Economics*, 2, 25-38.
- WHITFIELD, L. (2009): "Reframing the Aid Debate: Why aid isn't working and how it should be changed", *DIIS Working Paper 2009:34*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen
- WORLD BANK (1998): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why?*, World Bank, Washington
- WORLD BANK, BMZ and GTZ (2007): *Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability*, World Bank, Washington.