

ISSN: 1576-0162

¿DÓNDE DEBE IR LA AYUDA? PROPUESTA DE UN ÍNDICE DE DESARROLLO
PARA LA ASIGNACIÓN INTERNACIONAL DE LA AYUDA

*WHERE SHOULD AID GO? PROPOSAL OF A DEVELOPMENT INDEX FOR
THE INTERNATIONAL ALLOCATION OF FOREIGN ASSISTANCE*

Iliana Olivie

Real Instituto Elcano / Universidad Complutense de Madrid
iolivie@rielcano.org

Clara García

Universidad Complutense de Madrid
clara.garcia@ccee.ucm.es

II Premio José Luis Sampedro. Accésit

RESUMEN

La finalidad de este trabajo es la de fijar los criterios que podrían guiar la asignación internacional de la ayuda oficial al desarrollo de un donante. Concretamente, esta propuesta traslada a criterios específicos de asignación los principales objetivos marcados, para la ayuda, en la agenda internacional (en particular, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Así, este Índice de Desarrollo para la Asignación Internacional de la Ayuda (IDAIA) pone especial énfasis en los criterios de necesidad (de elevar los niveles de desarrollo), tratando de cubrir el vacío que deja la literatura sobre modelos de selectividad al poner un mayor énfasis en los criterios de eficacia.

Palabras clave: Desarrollo; Ayuda internacional; Cooperación al desarrollo.

ABSTRACT

The purpose of this study is to establish criteria that could guide the international allocation of a donor's official development aid. More specifically, this proposal translates into specific allocation criteria the main objectives of aid, as set in the international agenda (specifically, the achievement of the Millennium Development Goals). Thus, this Development Index for the Allocation of International Aid (IDAIA) places special emphasis on necessity criteria (to raise development levels), therefore trying to fill the void left by the selectivity models literature, which places greater emphasis on efficiency criteria.

Keywords: Development; International Assistance; Development Cooperation.

Clasificación JEL: F35; O19.



INTRODUCCIÓN

En la segunda mitad de los noventa comenzó a desarrollarse un cuerpo importante de literatura sobre la asignación internacional de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Compuesto tanto de artículos académicos como de informes de organismos multilaterales y agencias bilaterales, dicha literatura puede dividirse en dos grupos: positiva y normativa.

Por una parte, la literatura positiva analiza y, en ocasiones, evalúa, la asignación efectiva de la ayuda de distintos donantes. Suelen clasificarse los posibles motivos de asignación en categorías diversas, siendo frecuente que se ponga énfasis en la evaluación de si los donantes atienden a las necesidades del receptor (Kasuga, 2007; Thiele et ál., 2007), a factores que pueden facilitar la eficacia de la AOD (Alesina y Weder, 2002; Dollar y Levin, 2006) o a sus propios intereses¹ (Berthélemy, 2006). En algunos estudios se consideran asimismo las posibles inercias burocráticas o sesgos de uno u otro tipo. En este trabajo, no obstante, no nos centraremos en analizar y/o realizar contrapropuestas a la literatura positiva sobre asignación de la ayuda (ver revisiones en McGillivray y White, 1993; Tarp et ál., 1999; McGillivray, 2003a; o Tezanos, 2008a), sino en considerar las propuestas de asignación internacional de la ayuda de carácter normativo (y en aportar una propia).

En efecto, existe en paralelo un buen número de análisis sobre cómo debería ser el reparto, entre países en desarrollo, de la ayuda bilateral y multilateral; análisis que en parte se ven motivados por la observación en la literatura positiva de un cierto predominio de los intereses nacionales de los donantes entre los criterios de la asignación internacional de la ayuda (intereses comerciales o estratégicos, Historia colonial, etc.). En cualquier caso, la literatura normativa prolifera a raíz de un estudio publicado por el Banco Mundial sobre los factores que aseguran la eficacia de la ayuda (Burnside y Dollar, 1997). Según dicho estudio, la ayuda es más eficaz en los países de baja renta per cápita que aplican 'buenas' políticas. Este trabajo generó

¹ Estas tres categorías están presentes, por ejemplo, en el estudio de Tezanos (2008b) sobre la AOD española.

muy diversas reacciones por parte de la comunidad académica. A pesar de las múltiples debilidades que presenta este estudio –y que se analizan con detalle en el primer epígrafe de este trabajo– pasó a constituir el principal pilar académico que justifica el paradigma dominante sobre criterios normativos de asignación de la ayuda: el llamado *selectivity model* (modelo de selectividad) de Collier y Dollar (2001 y 2002).

De tal modo, en este segundo conjunto de aportaciones sobre asignación de la ayuda (la literatura normativa) el paradigma dominante considera que la asignación óptima es la que se basa en los criterios generales de baja renta y buenas políticas. Al igual que ocurre con el análisis sobre eficacia de la ayuda, este modelo de selectividad también ha generado respuestas académicas de diverso tipo. Por una parte, se abre una vertiente de la literatura que asume como válido el principio de partida y se dedica a ‘pulir’ los criterios de buenas políticas mientras que otros autores, más disidentes, cuestionan el modelo de base².

Aunque todo esto se analizará con más detalle en el primer epígrafe de este artículo, conviene resaltar que casi la totalidad de la literatura normativa sobre asignación de la ayuda se ha centrado en el establecimiento de criterios que maximicen la eficacia y eficiencia de esa ayuda. Efectivamente, cuando el modelo de Collier y Dollar recomienda que los donantes dirijan su AOD a países de baja renta y buenas políticas, lo argumenta sobre la base de la eficacia de la ayuda, no en base a la ‘necesidad de ayuda’. En otras palabras, y siguiendo la terminología de Kanbur (2004), en la literatura predominan los argumentos de ‘productividad de la ayuda’ –lo que nosotras denominaremos eficacia para este trabajo– frente a los argumentos de ‘resultados de la ayuda’ –que denominaremos objetivos–.

Así, este debate ha aparcado la discusión sobre cuáles deben ser los objetivos de la ayuda para centrarse en discutir cómo asegurar la eficacia de la misma. Esto es, y como veremos en este trabajo, en la mayor parte de la literatura los objetivos de la ayuda se ciñen, casi sin discusión y casi siempre de forma implícita, al crecimiento económico o la reducción de la pobreza. Podría decirse, en cierto modo, que se está empezando la casa por el tejado. Parecería más lógico abordar, en primer lugar, la discusión sobre cuáles son los objetivos de la ayuda para luego plantearse la forma más eficaz de lograrlos.

En resumen, este trabajo parte de las siguientes tres observaciones acerca de la literatura normativa sobre asignación de la ayuda.

- En primer lugar, el debate sobre los criterios de asignación ha puesto el acento en la discusión sobre cómo asegurar la productividad o eficacia de la ayuda (en adelante, los criterios para la eficacia o CE), pasando a un último plano el debate sobre los objetivos de la ayuda (en adelante, los criterios para centrarse en los objetivos o CO); generándose una

² En este trabajo sólo haremos referencia a la literatura sobre asignación internacional de la ayuda. No obstante, también existen trabajos que abordan otros criterios de asignación, como los sectoriales. Véase, por ejemplo, Akramov (2006) o Langhammer (2002).

importante laguna académica en el ámbito de los criterios normativos sobre los objetivos de la cooperación oficial.

- En segundo lugar, y en lo que respecta al debate sobre la eficacia, los modelos de selectividad convencionales tienden a explicar la eficacia y productividad de la ayuda sobre todo con las políticas económicas adoptadas en el país receptor. Además de discutible, resulta paradójico a la luz de la proliferación de análisis –desarrollados, sobre todo desde la OCDE (2009)– que apuntan, entre los múltiples factores que influyen en la eficacia de la ayuda, la alineación de las prioridades de los donantes con las de los países receptores o la coordinación y armonización del trabajo de los donantes. Esto es, en la eficacia de la ayuda estaría influyendo, en buena medida, la política del donante. Es más, esta visión de la eficacia de la ayuda está en la base de los acuerdos sobre eficacia alcanzados por la comunidad internacional tanto en París en 2005 como en Accra en 2008.
- Tercero, también se da una tendencia a limitar los objetivos de la ayuda al crecimiento económico y/o la reducción de la pobreza. De nuevo, esto no es solamente discutible (a la luz de la experiencia de los países en desarrollo en el último medio siglo, y de los avances de las teorías del desarrollo en este sentido); también es sorprendente. La mayor parte de las propuestas sobre asignación de la ayuda caen en la paradoja de reconocer como objetivo último de donantes y receptores el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³ –al fin y al cabo, ésta y no otra es la agenda internacional– pero a la vez establecen, aunque sea implícitamente, como objetivo de la ayuda el crecimiento o la reducción de la pobreza.

Este trabajo trata de responder a estos vacíos de la siguiente manera. Por una parte, trataremos de analizar los pros y contras del concepto de eficacia de la ayuda tal y como se entiende en la literatura sobre asignación de la AOD. Por otra parte, abordaremos el debate sobre los que deberían ser los objetivos de la ayuda internacional y la forma de trasladarlos a criterios concretos de asignación de la ayuda (CO). Con ello, pretendemos ‘re-centrar’ el debate de la asignación en lo que creemos que son los criterios cuya consideración ha de preceder consideraciones de eficacia. Propondremos un índice de asignación internacional de la ayuda (IDAIA) acotado al ámbito de los objetivos, que entendemos, han de ser el desarrollo en los países receptores de ayuda. Sugeriremos también cómo integrar este índice en el conjunto de los criterios que se tendrán en cuenta a la hora de distribuir internacionalmente la ayuda al desarrollo por parte de un determinado donante: CE, pero también prioridades particulares del donante.

La idea de diseñar un IDAIA surgió hace más de cuatro años, en el marco de un trabajo sobre criterios de asignación de la ayuda realizado con la financiación

³ Puede encontrarse el detalle de los objetivos, metas e indicadores incluidos en los ODM en <http://www.un.org/millenniumgoals/>

de la entonces Oficina de Planificación y Evaluación⁴ de la Secretaría de Estado de Cooperación y para Iberoamérica⁵. En su día, dicho trabajo se realizó en el contexto de los debates para la elaboración del II Plan Director de la Cooperación Española, que cubriría el periodo 2005-2008. Más recientemente, en febrero de 2009, el Consejo de Ministros ha aprobado el III Plan Director, que estará vigente desde 2009 hasta 2012. Como trasluce el capítulo correspondiente a las prioridades geográficas, no existe una respuesta consensuada ni indiscutible sobre cuál es la asignación internacional óptima de la ayuda española; del mismo modo que tampoco existe esta respuesta a nivel internacional. Por otra parte, como señala Guillaumont (2008a), la nueva caída de los niveles de ayuda internacional a mediados de este decenio hace aún más pertinente avanzar en el debate sobre la asignación internacional de la ayuda al desarrollo.

En suma, este trabajo pretende contribuir a la literatura académica normativa sobre asignación de la ayuda con una propuesta de asignación de ayuda que hace hincapié en criterios que permitan asignar ayuda a aquellos países más alejados del objetivo de esa ayuda (el desarrollo). Este IDAIA genérico sobre los objetivos de la ayuda podría constituir la base sobre la que cualquier donante multilateral o bilateral sumara otros criterios relevantes para el reparto geográfico de la ayuda: prioridades nacionales, eficacia de la ayuda, concentración geográfica de otros donantes, etc. En este sentido, este IDAIA, a pesar de su origen, no está pensado específicamente para la ayuda oficial española.

Este trabajo se divide en dos epígrafes. El primero plantea el debate sobre los dos conjuntos de criterios para la asignación internacional de la ayuda a las que nos referimos más arriba: los que buscan asegurar la eficacia o productividad (CE) y los que se dan en relación con los objetivos (CO). Se repasan, para ambos casos, las principales referencias de la literatura y se discuten los pros y contras de las distintas definiciones de eficacia y objetivos. El segundo epígrafe propone una serie de criterios para la asignación de la ayuda, con especial énfasis en el objetivo de desarrollo, para el que se propone un índice.

3. ¿CÓMO Y PARA QUÉ ASIGNAR LA AYUDA? EFICACIA Y OBJETIVOS EN EL DEBATE SOBRE LA ASIGNACIÓN INTERNACIONAL DE LA AYUDA

La literatura normativa sobre asignación internacional de la ayuda ha tendido a establecer la asignación óptima de la ayuda en base a dos criterios generales. Uno de ellos, al que se le ha dedicado más debate y prioridad entre los criterios de asignación es el de la eficacia de la ayuda. El otro, minoritario en

⁴ Hoy Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

⁵ Las autoras agradecen al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación la oportunidad de haber colaborado en el debate sobre la política de desarrollo española y, específicamente, sobre los criterios de asignación geográfica. Agradecen también el permiso para difundir los resultados de aquel trabajo por vía académica.

los debates, hace referencia a los objetivos mismos de la ayuda al desarrollo. A continuación, se analizan y debaten las principales aportaciones sobre cada uno de estos dos criterios.

3.1. EFICACIA DE LA AYUDA: EVIDENCIA EMPÍRICA Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

La prolífica literatura sobre los criterios óptimos de asignación de la ayuda que aseguren la eficacia de la misma tiene su base en los análisis empíricos sobre los factores que facilitan una mayor eficacia de la ayuda. A continuación, se revisan las principales aportaciones en cada uno de estos campos.

¿Cuándo es eficaz la ayuda?

Hace poco más de diez años, Burnside y Dollar (1997) publicaron un trabajo que se convertiría en la piedra angular de la literatura sobre eficacia y asignación de la ayuda, sesgando considerablemente el debate hacia los criterios de eficacia.

El principal argumento de este trabajo seminal es que la ayuda es más eficaz cuando se destina a países de renta baja y con buenas políticas. Es más, si los donantes asignaran su ayuda en función de estos criterios, y no en base a sus intereses nacionales, el crecimiento económico de los países pobres hubiera pasado, para el período de análisis, de 1,1% a 1,44%. Para llegar a esta conclusión, los autores analizan los datos sobre ayuda al desarrollo, crecimiento del PIB per cápita y políticas económicas de 56 países en desarrollo durante el período 1970-1993.

El criterio de renta no requiere de mayores explicaciones. Con buenas políticas, los autores se refieren, concretamente, al correcto manejo de tres ámbitos de la gestión económica del país receptor de ayuda: la política monetaria, la fiscal y la comercial. Y esas políticas monetaria, fiscal y comercial serán buenas cuando tengan como resultado un bajo nivel de inflación, un superávit fiscal y la apertura comercial, respectivamente. Las *proxies* para las variables de políticas económicas son el nivel de inflación, el saldo fiscal y la apertura comercial. Por otra parte, se considera ayuda eficaz la que tiene un impacto en el crecimiento del PIB per cápita. Así, se está asumiendo que el objetivo de la ayuda es el crecimiento económico⁶.

La aportación de Burnside y Dollar (1997) revolucionó la literatura sobre la eficacia de la ayuda, generando todo tipo de reacciones. Según McGillivray (2006), este estudio habría dado pie a otros 35 que analizan sus resultados y plantean todo tipo de discusiones y matices acerca de la relación entre ayuda, crecimiento y buenas políticas. Entre dichos estudios, abundan los que critican los resultados obtenidos por Burnside y Dollar (1997).

Las principales reacciones a este trabajo pueden agruparse en tres categorías: las que cuestionan la base metodológica del trabajo o sus resultados,

⁶ Volveremos sobre este punto en el siguiente subepígrafe sobre objetivos de la ayuda.

las que cuestionan la definición de buenas políticas y las que consideran que los factores de eficacia de la ayuda trascienden el comportamiento del receptor de ayuda. Lo vemos a continuación.

a) Debilidades metodológicas y cuestionamiento de los resultados

Quizás una de las críticas metodológicas más citada es la de Easterly et ál. (2003). Este trabajo replica la metodología del análisis realizado por Burnside y Dollar, ampliando la base de datos del periodo 1970-1993 a 1970-1997 y completando los datos inexistentes para el periodo 1970-1993 en el trabajo original de Burnside y Dollar. Con los nuevos datos, Easterly et ál. (2003) encuentran resultados diferentes: no hay una relación significativa entre ayuda y crecimiento en un contexto de buenas políticas.

Otros análisis sobre la relación entre la ayuda y el crecimiento llegan a resultados diferentes de los de Burnside y Dollar (1997). Para algunos, la ayuda estaría correlacionada positivamente con el crecimiento –aunque con rendimientos decrecientes– independientemente del entorno institucional en el que se conceda (Delgaard et ál., 2003; Hansen y Tarp, 2000).

b) Definición de buenas políticas

La definición de buenas políticas a la que recurren Burnside y Dollar (1997) es, en el mejor de los casos, controvertida.

En primer lugar, las políticas se ciñen al ámbito económico. Quedan fuera de la consideración de los autores las que podrían ser buenas políticas en el ámbito de lo político o lo institucional –algo reivindicado por otros análisis de gobernabilidad–. De hecho, años más tarde, Burnside y Dollar (2004) trataron de responder a esta crítica repitiendo el análisis de 1997 pero cambiando su definición de buenas políticas por un indicador de calidad de las instituciones –específicamente, el diseñado por el Banco Mundial. En este segundo trabajo, llegan a la misma conclusión general. Otros estudios relacionan la eficacia de la ayuda con la estabilidad política (Chauvet y Guillaumont, 2002; Islam, 2002; Kosack, 2003).

En segundo lugar, es discutible que unas políticas monetaria y fiscal restrictivas y una política comercial aperturista sean las correctas. Las sucesivas críticas al Consenso de Washington de los años ochenta y noventa (Bustelo, 2003) y las respuestas en materia de política económica a la crisis financiera y económica actual han vuelto a poner de manifiesto el hecho de que las políticas fiscal, monetaria o comercial son eso: herramientas de política económica.

Así, dependiendo de las circunstancias y del momento económico será preferible la puesta en marcha de una política fiscal de un signo u otro y lo mismo ocurrirá con la política monetaria o la política comercial. Además, tratándose de países en desarrollo, con unas deficiencias acusadas en materia sanitaria o educativa, cuesta asimilar que la política fiscal más adecuada sea la dirigida a la contención del gasto público para el logro del equilibrio fiscal, y más aún si al tiempo hubiera baja inflación.

En lo que respecta a la apertura comercial, la experiencia reciente de las economías más dinámicas de Asia oriental ha puesto de manifiesto las ventajas de diseñar una política comercial a la medida de las necesidades y estructura económica del país, limitando en ocasiones el flujo de productos de importación que entren directamente en competencia con los principales productos de producción y exportación locales (Bustelo et ál., 2004). Por otra parte, la experiencia de África Subsahariana con los acuerdos comerciales firmados con la Unión Europea pone de manifiesto que la apertura comercial no es garante de crecimiento y desarrollo económico.

Además, en tercer lugar, ¿por qué éstos y no otros ámbitos de la política económica? ¿Por qué valorar la política monetaria, fiscal y comercial y por qué no la política financiera o la cambiaria? En este sentido, la selección de políticas pecaría, según Hermes y Lensink (2004) de arbitraria.

En cuarto lugar, y al margen de la pertinencia de elegir precisamente este tipo de políticas como las adecuadas, Hermes y Lensink (2006) han señalado algunos problemas de medición de la calidad de las políticas en el trabajo de Burnside y Dollar (1997). Por ejemplo, para medir la apertura comercial, recurren al índice sintético Sachs-Warner que toma diferentes elementos de la política comercial, por lo que resultaría difícil concluir qué elementos de la política comercial son los que están influyendo positivamente en el desarrollo. Para medir la calidad de la política fiscal y de la monetaria utilizan como *proxies* el saldo fiscal y el nivel de inflación, respectivamente. En ambos casos se trata de variables de resultados que pueden ser la consecuencia sólo parcial de la gestión macroeconómica –por ejemplo, una inflación elevada puede ser el resultado de una inflación internacional importada por el aumento del precio de los principales productos de importación–. En otras palabras, no son un *proxy* adecuado del signo de la política económica.

c) Otras variables que influyen en la eficacia de la ayuda

El trabajo de Burnside y Dollar (1997) no explora los múltiples factores que no dependen de la política del gobierno receptor de ayuda y que sin embargo pueden influir en la eficacia de la ayuda. Por un lado, habría elementos que podemos calificar de ‘accidentales’ –por ejemplo, los geográficos–. Por otro, los que tienen que ver con las características de la ayuda: del flujo o del donante. La literatura sobre eficacia de la ayuda en sentido amplio es inagotable e inexplorable, en su totalidad, en este trabajo. No obstante, a continuación se apuntan algunos trabajos que ofrecen resultados interesantes en este campo.

En lo que se refiere al primer tipo de factores, los ‘accidentales’ está, por ejemplo, el trabajo de Guillaumont y Chauvet (2001) que relaciona la eficacia de la ayuda con las condiciones climatológicas y geográficas: cuanto peores sean estas condiciones, mayor será la eficacia de la ayuda.

Más interesantes son quizás, para nuestro trabajo, los estudios que relacionan la eficacia de la ayuda con las características del flujo o con el diseño de la política de cooperación del donante.

Respecto del flujo de ayuda, diversos estudios apuntan que pueden darse rendimientos decrecientes de la ayuda, incluso llegando al punto de que flujos continuados de ayuda tengan un impacto negativo en el crecimiento (Hansen y Tarp, 2001; Islam, 2002; Lensink y White, 2001). Por su parte, Kohama et ál. (2003) tratan de refinar los resultados de Burnside y Dollar (1997), tomando una base de datos similar pero desagregando los flujos de ayuda en donaciones y créditos, asumiendo que las características de la propia ayuda también serán relevantes para la eficacia de la misma. Según este trabajo, las donaciones tienen un impacto en el crecimiento económico a corto plazo, mientras que los efectos de los préstamos se reparten en el largo plazo. Según Wane (2004) la calidad de la ayuda es un factor endógeno: viene determinada, sobre todo, por el tipo de relación que se da entre receptor y donante.

Del mismo modo, algunos estudios, como el de Lensink y Morrissey (2000) explican la ineficacia de la ayuda, en parte, con la inestabilidad de los flujos. También está la propuesta de Roodman (2004) que ofrece una lista de factores, dependientes de las decisiones de los donantes, que acabarán influyendo en la eficacia de la ayuda –ayuda ligada vs. no ligada, programas vs. proyectos, etc.–. Estos análisis irían en la misma línea que el trabajo sobre eficacia de la ayuda, desarrollado recientemente desde la OCDE, y que hace hincapié en las malas prácticas de donantes que pueden mermar el impacto de la ayuda en el desarrollo. Algunas de las malas prácticas más frecuentemente citadas son la descoordinación de donantes, la proliferación de pequeños proyectos o las dificultades para predecir los flujos de ayuda (OCDE, 2009). En buena medida, estos trabajos están en la base de los acuerdos sobre eficacia de la ayuda adoptados por donantes y receptores en París (2005) y Accra (2008).

Principales modelos de selectividad basados en la eficacia de la ayuda

A pesar de las debilidades del análisis sobre eficacia de la ayuda de Burnside y Dollar (1997), la idea de que la ayuda es más eficaz si se dirige a países con buenas políticas se convirtió rápidamente en *mainstream* dando lugar al modelo de selección de Collier y Dollar (2001 y 2002) y calando, según diversos autores, entre los criterios de asignación de la ayuda de diversos donantes multilaterales –como el Banco Mundial– y bilaterales –como la cooperación estadounidense– (Epstein y Gang, 2008; McGillivray, 2006; Radelet, 2004).

El modelo de selectividad de Collier y Dollar (2001 y 2002) no es muy diferente del análisis de la eficacia de la ayuda de Burnside y Dollar (1997). Una asignación eficiente de la ayuda consistiría en canalizarla hacia países con niveles severos de pobreza y políticas adecuadas. En este caso, la medición de la calidad de las políticas es algo más sofisticada que en el de Burnside y Dollar (1997). Para medirla, los autores recurren a los cálculos del Banco Mundial, que evalúa 20 aspectos del entorno político en 144 países –medición denominada *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA)– y para los años 1997/1998. Por ayuda eficaz se entiende, de nuevo, aquella que tiene

un impacto en el crecimiento económico del país receptor pero también la que tiene un impacto en la reducción de la pobreza. Otra incorporación al modelo es la asunción de los rendimientos decrecientes de la ayuda.

De nuevo, dejamos la discusión sobre los objetivos de crecimiento y reducción de pobreza para el siguiente subepígrafe y nos centramos en la vertiente de la eficacia del modelo de selectividad. En este caso, la eficacia vendría determinada por la presencia en el país receptor de buenas políticas, tal y como se entienden en el CPIA, donde son buenas las políticas e instituciones conducentes a la reducción de la pobreza, el crecimiento sostenible y el uso eficaz de la ayuda al desarrollo (Banco Mundial, 2007). En el CPIA se evalúa la calidad de las políticas con 16 indicadores, que se valoran del 1 al 6 para cada país, y que se agrupan en cuatro categorías: gestión económica⁷, políticas estructurales⁸, políticas para la inclusión social⁹, y gestión del sector público e instituciones¹⁰. Finalmente, se ordenan los países en función de una media de las valoraciones obtenidas en los 16 indicadores, otorgándosele a cada indicador el mismo peso.

Las críticas al CPIA (Herman, 2004; Kanbur, 2004; Powell, 2004; Arndt y Oman, 2006) son de diversa naturaleza (desde las puramente metodológicas hasta cuestiones de transparencia). En cualquier caso, he aquí algunas críticas habituales en relación a su utilidad como criterio de selectividad en pro de eficacia de la ayuda.

La lógica de utilizar el CPIA como aproximación a la productividad de la AOD se basa en regresiones de sección cruzada sobre la influencia de unas y otras políticas e instituciones públicas en el crecimiento económico. Y, dejando al margen una vez más si el desempeño considerado (crecimiento) es adecuado, dichas regresiones: (i) consideran la calidad de políticas e institucional como exógena a la AOD; (ii) nunca han estimado cada uno de los parámetros de CPIA (y menos aún han descubierto pesos idénticos para todos ellos en la eficacia de la ayuda); y (iii) generan resultados que son medias de la realidad.

En consecuencia, se critica el uso de CPIA (tanto en la selectividad del propio Banco Mundial como en la propuesta por Collier y Dollar, 2001 y 2002) en tanto en cuanto:

- Ignora que en la realidad la gobernanza en los países en desarrollo en muchas ocasiones ha estado influida por la condicionalidad de la ayuda. En este sentido, Amprou et ál. (2005) explicitan que la propuesta de Collier y Dollar (2001 y 2002) puede presentar un problema de endogeneidad.
- Requiere la realización de asunciones (insistimos, con insuficiente soporte empírico) sobre qué políticas considerar. Es interesante el

⁷ Gestión macroeconómica, política fiscal, y política de deuda.

⁸ Comercio, sector financiero, y entorno regulatorio de los negocios.

⁹ Igualdad de género, equidad en el uso de recursos públicos, creación de recursos humanos, protección social y cuestiones laborales, y políticas e instituciones para el desarrollo sostenible.

¹⁰ Derechos de propiedad y gobernanza basada en reglas, calidad de la gestión presupuestaria y financiera, eficiencia de la movilización de ingresos, calidad de la administración pública, y transparencia, responsabilidades y corrupción en el sector público.

ejercicio de Amprou et ál. (2005), quienes valoran la asignación de la ayuda de cada donante basándose en dos criterios diferentes de buen gobierno: el CPIA del Banco Mundial y los indicadores de gobernabilidad diseñados por Kaufmann et ál. (2003). El resultado es que el ranking de buenos donantes varía considerablemente en función del criterio de gobernabilidad que se emplee, lo que pondría de manifiesto que los indicadores existentes siguen siendo, en buena medida, subjetivos o, al menos, que no existe un consenso suficiente sobre la definición de buen gobierno como para re-asignar la ayuda de los donantes en función del mismo.

- Requiere la realización de asunciones sobre qué signo ha de tener cada una de esas políticas para ser mejor para el crecimiento o el desarrollo. De hecho, una crítica adicional al CPIA es que encubre condicionalidad al sometimiento a los dictados del Consenso de Washington, o a los del Consenso de Washington Ampliado¹¹ (Powell, 2004).
- No asume algo, que está presente en algunos análisis del propio Banco Mundial (Banco Mundial, 2005), como es que las conclusiones de estudios empíricos de sección cruzada no reflejan realidades particulares de los países de la muestra. En lo que nos ocupa, el que en general ciertas políticas presenten correlaciones positivas con el crecimiento económico no excluye la posibilidad de que en algunos países políticas peores coexistan con resultados mejores de crecimiento y potencialmente mejores usos de la ayuda (Kanbur, 2004, ofrece el ejemplo de Bangladesh). Siendo así, aunque los resultados de esos estudios empíricos sí pueden servir como orientaciones de las relaciones entre políticas y desempeño en el mundo en su conjunto no pueden aplicarse para discriminar entre países.

Finalmente, si el objetivo es encontrar indicadores que permitan seleccionar países en función de la productividad de la ayuda, ¿por qué no utilizar indicadores directos de resultados de la ayuda (como propone Kanbur, 2004, o Powell, 2004) en lugar indicadores indirectos de las políticas que se entiende mejorarán esos resultados? Esto es, se pueden elaborar índices de productividad en términos de ODMs (o indicadores de desarrollo semejantes) de la AOD recibida. De tal modo, se evitaría además el tener que realizar esas asunciones sobre el signo de políticas más adecuado para el desarrollo.

En definitiva, estas críticas vendrían a sumarse a varias de las que se mencionan más arriba acerca del análisis de la eficacia de la ayuda de Burnside y Dollar (1997). Del mismo modo que este último análisis dio pie a diversos estudios empíricos que tratan de determinar los factores que afectan a la eficacia de la ayuda, el modelo de Collier y Dollar (2001 y 2002) también ha generado toda una línea de investigación académica que trata de definir los modelos óptimos de asignación de la ayuda. A continuación, se mencionan

¹¹ Para una relación de las políticas del Consenso de Washinton Ampliado, ver Rodrik (2006).

algunos de los más relevantes. Un hecho a resaltar es la magnitud en que las aportaciones de Burnside, Collier y Dollar han predeterminado toda la línea posterior de análisis sobre asignación óptima de la ayuda, puesto que la mayor parte de las propuestas normativas centran el objetivo de sus modelos en maximizar la eficacia, eficiencia o productividad de la ayuda.

Está, por ejemplo, la propuesta de McGillivray (2003b), quien da por válido el planteamiento general de Collier y Dollar (2001 y 2002) –la ayuda debe destinarse a países de renta baja, con altos niveles de pobreza y buenas políticas– aunque ampliando los criterios para incorporar a países pobres en escenarios de post-conflicto, a los países estructuralmente vulnerables, a aquellos que tienen regímenes políticos estables y democráticos y, por último, los que registran buenos indicadores de gobernabilidad en sentido más amplio.

Por su parte, Radelet (2004) considera que la ayuda debería dirigirse a países de renta baja –para asegurar que las estrategias de desarrollo están orientadas a la lucha contra la pobreza– con buenos indicadores de gobernabilidad.

Benyon (2003) también parte del modelo de Collier y Dollar (2001 y 2002), cuyos principios acepta –debería asignarse la AOD a países con un gran número de pobres y, *ceteris paribus*, con buenas instituciones y entornos políticos– aunque sin olvidar la importancia de canalizar ayuda hacia países que están en proceso de recuperarse de conflictos y expuestos a choques externos.

Por su parte, Guillaumont (2008a y b) centra su propuesta en el concepto de vulnerabilidad: la asignación de la ayuda será más eficiente si se dirige a países en riesgo o vulnerables. Para definir la vulnerabilidad, el autor se basa en buena medida en la medición de vulnerabilidad que realiza la Asamblea General de Naciones Unidas para determinar la lista de Países Menos Adelantados (PMA). De este modo, Guillaumont (2008a y b) propone como criterios de asignación de la ayuda una combinación de: (i) la renta per cápita; dos de los índices que configuran la lista de PMA, (ii) el de vulnerabilidad humana (*Human Asset Index*, HAI) y (iii) el de vulnerabilidad económica (*Economic Vulnerability Index*, EVI)¹²; (iv) un indicador de gobernabilidad que puede ser el mismo CPIA del Banco Mundial; (v) y un último indicador de población que lime las diferencias de tamaño entre países. Es importante recalcar que, aunque el autor está incorporando algunos criterios que podríamos considerar CO frente a CE –por ejemplo, malas condiciones en materia de salud y educación, realidades que se recogen en el HAI–, el propio Guillaumont (2008b) los considera criterios de eficacia: no se incluyen en su particular modelo de selectividad para determinar los objetivos de la ayuda, sino para asegurar la eficacia de la misma.

En este sentido va también la propuesta de Amprou et ál. (2005) quienes consideran necesario incorporar el criterio de vulnerabilidad económica como un criterio de eficacia. El argumento sería que en los países que sufren

¹² Para más detalles sobre el conjunto de criterios que definen la lista de PMA, ver Naciones Unidas (2008).

un cierto grado de vulnerabilidad económica, la ayuda es más eficaz. Un ejemplo de vulnerabilidad económica es la vulnerabilidad a variaciones acusadas de los precios de las *commodities* cuando la producción o extracción y exportación de dichas *commodities* es la principal fuente de ingresos del país en desarrollo.

Finalmente, existen propuestas que complementan los indicadores de políticas e instituciones con indicadores de desempeño de la AOD, como sería la de Kanbur (2004). En su propuesta se aceptaría el CPIA como conjunto de indicadores para la ordenación de los países susceptibles de ayuda por parte de la Asociación Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial, pero se completaría con una categoría que evaluara la evolución efectiva, en relación a la AOD recibida, de una variable de desarrollo (cercana a los ODM).

3.1. EL OBJETIVO DE DESARROLLO EN LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LA AYUDA

Como acabamos de ver, en la mayoría de las propuestas de asignación internacional de la ayuda, predominan los criterios de eficacia frente a los de los objetivos de la ayuda. Es decir, la pregunta de investigación más recurrente es cómo puede hacerse que la ayuda sea eficaz, y no tanto en cuestionar los resultados deseados de esa eficacia (los objetivos de la AOD). Sin embargo, podría decirse que, como su propio nombre indica, el objetivo principal de la ayuda es el desarrollo. Pero, como es bien sabido, el desarrollo es un concepto que admite múltiples definiciones y cuyo contenido discuten las diversas escuelas de pensamiento sobre desarrollo desde su nacimiento después de la II Guerra Mundial (Bustelo, 1998; Cypher y Dietz, 2005; Hidalgo, 1998).

Las propuestas repasadas en el subepígrafe anterior incluyen, implícita o explícitamente, ciertos criterios acerca de los objetivos de la ayuda –o lo que sería lo mismo, ciertas concepciones del desarrollo–. Además, muchos de los estudios citados hacen referencia explícita a la necesidad de avanzar en el logro de los ODM a través de la ayuda internacional al desarrollo, lo que implicaría alinearse con la agenda internacional de desarrollo vigente desde el inicio de este decenio. Veamos esto con algo más de detalle.

De las propuestas de selectividad o asignación internacional repasadas en el subepígrafe anterior, destacan los siguientes cuatro objetivos de asignación de la ayuda:

- El aumento de la renta (Burnside y Dollar, 1997; McGillivray, 2003b; Radelet, 2004). En el momento en que se recomienda la asignación de la ayuda a países de renta baja, se está asumiendo que el subdesarrollo se define con tener una renta baja, que el desarrollo consistirá en elevar el nivel de la misma, y, por tanto, que tal será el objetivo de la ayuda.
- El aumento de los niveles de crecimiento económico (Burnside y Dollar, 1997; Collier y Dollar, 2001 y 2002; ver también Kenny, 2006). En el momento en el que se considera que es eficaz la ayuda que alimenta

el crecimiento económico, se está asumiendo éste como objetivo del desarrollo.

- La reducción de la pobreza (Benyon, 2003; Collier y Dollar, 2001 y 2002; Radelet, 2004). Algunos de estas mismas propuestas incorporan, en cierto modo, la agenda internacional, asumiendo que no 'sirve' cualquier crecimiento económico. Habrá de tratarse de un crecimiento que termine reflejándose en unos menores niveles de pobreza.
- La reducción de la vulnerabilidad (económica, humana, bélica...) (Amprou et ál., 2005; Benyon, 2003; Guillaumont, 2008a y b). Aunque, como hemos visto, la mayor parte de los criterios de vulnerabilidad se han incluido como criterios de eficacia de la ayuda, podrían entenderse como los objetivos finales de la ayuda. Por ejemplo, la cooperación al desarrollo se destina a reducir la probabilidad de que se materialice una caída de la actividad agrícola como consecuencia de un problema climático o meteorológico.

Es sorprendente que las mismas propuestas que asumen explícita o implícitamente estos objetivos de la ayuda, recurren en sus análisis a la retórica de los ODM (véase, por ejemplo, Amprou, et ál., 2005; Collier y Dollar, 2001 y 2002; Kanbur, 2004; o Radelet, 2004). Esto es, si se asumen los ODM como los objetivos de desarrollo de la AOD, ¿por qué no establecen específicamente los ODM, y no la renta, ni el crecimiento, ni la reducción de la vulnerabilidad, ni la contracción de la pobreza, como el objetivo de la ayuda; esto es, como la definición aceptada de desarrollo? Algunos autores denuncian esta contradicción, o incluso vacío, en la literatura sobre asignación de la ayuda. Faltaría una propuesta de asignación internacional que dirigiera la ayuda al objetivo específico del desarrollo entendido como mejora en las facetas económicas y sociales que contemplan los ODM (Amprou et ál., 2005; Kanbur, 2004; Guillaumont, 2008a); vacío que tratamos de cubrir en el siguiente epígrafe.

Las propuestas de selectividad que contemplan la vulnerabilidad (del tipo que sea) tienen la ventaja de estar ofreciendo una visión más completa y compleja de los procesos de desarrollo que las que se limitan a definir el desarrollo con variables de ingreso, y, por tanto, también más cercana a la concepción de desarrollo incluida en los ODM. Sin embargo, es importante el matiz: están hablando de vulnerabilidad o riesgo de no disfrutar de un proceso de desarrollo, y no de ausencia de ese desarrollo *per se*; desarrollo que, entendemos, sería el objetivo de la AOD.

4. OTRA PROPUESTA PARA LA ASIGNACIÓN INTERNACIONAL DE LA AYUDA

4.1. COMBINACIÓN DE CRITERIOS

Siguiendo la línea de Kanbur (2004) y, en cierta medida, de todas las propuestas de selectividad de la ayuda repasadas en el epígrafe 1 de este

trabajo, cualquier propuesta de asignación internacional de la ayuda deberá tener en cuenta cuáles son los objetivos de la ayuda pero también la eficacia en su logro. A estos dos criterios de asignación se podrían añadir otros, observados en la misma literatura positiva, que atendieran a las características –que no necesariamente a los intereses particulares– del donante (por ejemplo, ayuda de la Unión Europea que se dirige prioritariamente a países fronterizos susceptibles de integrarse en la Unión; o ayuda española a América Latina por cuestiones de idioma común).

Como ya hemos señalado, otras propuestas hacen un énfasis particular en los criterios para lograr la eficacia de la AOD, pasando la de los objetivos a un lugar marginal. Nosotras consideramos que es precisamente el *set* de CO el primero a considerar en el conjunto de los criterios de asignación. Dicho de otra manera, lo primero será saber qué queremos lograr, y darle prioridad. A ello, tendremos que sumar, en segundo lugar, criterios de eficacia en el logro de ese objetivo.

Los modelos y propuestas de selectividad repasados suelen usar una combinación de los criterios de eficacia y objetivos, a excepción, por ejemplo, de la propuesta del Banco Mundial cuyo primer criterio, y eliminatorio, es el de que los países receptores de AOD tengan un bajo nivel de desarrollo (sólo se valora la eficacia para los países de baja renta que tienen acceso a la ventanilla 'blanda' del Banco Mundial, la Agencia Internacional de Fomento). En esos casos, e independientemente de las ponderaciones que se asigne a los CE o lo CO, puede darse el caso de que los criterios de eficacia desplacen los centrados en el objetivo de desarrollo: una excelente situación en materia de eficacia puede compensar una situación no tan mala en términos de desarrollo. Si se da el caso, podrían recibir una alta calificación para optar a la ayuda al desarrollo países con una excelente gestión, por ejemplo, pero con carencias de desarrollo menos acusadas.

Una forma de solucionar este problema es planteando un sistema de asignación de la ayuda formado por filtros, de forma similar a lo que hace el Banco Mundial. Si consideramos primordial que la asignación de la AOD garantice el acceso a ésta a países en los que el objetivo de desarrollo (tal y como lo entendamos) está lejos de ser cubierto, la primera 'eliminatória' habrá de realizarse aplicando CO. En otras palabras, para establecer la lista de países potencialmente receptores de ayuda, se procedería por pasos. El primer paso sería la aplicación de CO (siendo el objetivo el desarrollo), el IDAIA. De tal forma, se aseguraría que el conjunto de los países que pueden acabar en el lista de países prioritarios cumplen el criterio de necesitar la AOD; esto es, presentan niveles de desarrollo suficientemente bajos. En segundo lugar, y sólo a los países resultantes de la aplicación de este primer filtro, se les aplicaría una serie de criterios de eficacia. El resultado final sería el ranking de los principales países en desarrollo potencialmente receptores de ayuda.

4.2. LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN RELACIONADOS CON EL OBJETIVO DEL DESARROLLO: EL IDAIA

De la consideración del desarrollo como el objetivo de la AOD emana naturalmente que los CO conduzcan a asignar ayuda a los países con bajos niveles de desarrollo. Eso sí, la elaboración de un indicador que refleje de forma a la vez sencilla y completa el nivel de desarrollo de un país resulta tan compleja como la propia definición del desarrollo. Los criterios seleccionados para un indicador de desarrollo serán unos u otros en función de lo que se entienda por desarrollo. Así, por ejemplo, un indicador que pretendiera mostrar el desarrollo entendido como desarrollo económico, social, político y cultural debería incluir criterios tan dispares como la renta per cápita, la igualdad de género, el grado de participación de la sociedad en el sistema político, la protección medioambiental o la libertad cultural de las minorías étnicas. Por el contrario, si se ciñera el concepto de desarrollo al desarrollo humano, el indicador quedaría compuesto, por ejemplo, por la renta per cápita y las condiciones sanitarias y educativas del país receptor¹³.

Para este trabajo, estamos partiendo del supuesto de que, independientemente de las acepciones de desarrollo por las que se inclinen unos u otros autores, escuelas o modelos de selectividad, parecería que lo pertinente sería entender el desarrollo tal y como lo entiende la comunidad internacional. De hecho, como ya hemos visto, incluso autores que marcan como objetivos de la ayuda otros distintos al desarrollo entienden que el objetivo de la cooperación internacional al desarrollo debería ser el logro de los ODM y que así debería quedar plasmado en la asignación de la ayuda.

Por lo tanto, hemos optado por acotar –y, por tanto, indexar– el desarrollo en función de los objetivos concertados en los principales acuerdos internacionales que rigen el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo. En este sentido, ya hemos mencionado los ODM. Pero también habría que sumar el Consenso de Monterrey¹⁴ (Olivié, 2004).

Como es bien sabido, los ODM ponen el énfasis en el desarrollo social. El primer objetivo consiste en reducir la pobreza de ingreso o de consumo mientras que los seis siguientes están relacionados con la mejora de las condiciones educativas, sanitarias, medioambientales y de género en el mundo en desarrollo. Por ello, es extraño que los autores, repasados en el anterior epígrafe, que dicen poner el acento en los ODM, acoten el objetivo de la ayuda a la reducción de la pobreza (por ejemplo, Benyon, 2003 o Collier y Dollar 2001 y 2002).

Por su parte, el Consenso de Monterrey se centra en mayor medida en el desarrollo económico. En este Consenso se fijaron cuatro objetivos principales: la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido,

¹³ Tal y como está formulado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹⁴ Naciones Unidas (2002).

la promoción del desarrollo sostenible y la creación de un sistema económico global más equitativo y no discriminatorio para los países pobres. En definitiva, el consenso actual acota el desarrollo a sus vertientes social –concretamente, humana– y económica. Tratando de recoger este consenso en los criterios del IDAIA, este índice de desarrollo se compone de un indicador de desarrollo social y otro de desarrollo económico, además de un corrector de población (cuadro 1).

DESARROLLO SOCIAL

Para medir el desarrollo social de los países receptores de ayuda al desarrollo, se han elegido indicadores que permitan medir la situación del país desde la perspectiva de los ODM. Por este motivo, uno de los criterios de desarrollo social hace referencia a los niveles de pobreza que registra el país potencial receptor de ayuda. Para medir la pobreza, se han elegido dos indicadores. Por una parte está la pobreza tal y como se mide en los ODM: la proporción de personas que sobreviven con menos de un dólar diario. Además, se ha incluido la proporción de personas que sobreviven con menos de dos dólares diarios, entendiendo que en países en los que se está reduciendo drásticamente la pobreza que se sitúa por debajo del umbral de un dólar diario, pero en los que persiste una fuerte proporción de pobres que sobreviven con menos de dos dólares (como sería por ejemplo el caso de Vietnam), el problema de la pobreza económica está lejos de estar resuelto.

Somos conscientes de que, con esta selección de indicadores de pobreza, se está incorporando dos veces la proporción de personas que sobreviven con menos de un dólar diario, puesto que dicha proporción está incluida también en el ratio de población que sobrevive con menos de dos dólares. No obstante, no consideramos que esto resulte problemático: es una forma de otorgar mayor importancia al umbral de un dólar, que es el objetivo prioritario, en materia de reducción de pobreza, asumido a escala internacional.

Ahora bien, ninguno de estos dos indicadores está teniendo en consideración la pobreza en términos absolutos, que puede variar sensiblemente de un país a otro en función del tamaño de su población. Tomemos, por ejemplo, los casos de Paraguay y Brasil. El problema de la pobreza sería, según los dos indicadores seleccionados, mayor en Paraguay que en Brasil pues Paraguay registra una proporción de personas que sobreviven con menos de dos dólares diarios de 29,8% mientras que en Brasil esta cifra es de 21,2%, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). No obstante, siendo la población brasileña (186,8 millones de personas) mucho mayor que la paraguaya (5,9 millones), la pobreza afecta en Brasil a cerca de 40 millones de personas mientras que en Paraguay esta cifra no llega a los 1,25 millones de personas. Podría decirse que no solamente es importante la intensidad de la pobreza (su proporción) como su extensión (el número total de pobres). La forma de recoger ambas realidades en un índice como el IDAIA es incluyendo

un indicador corrector de población. Como puede verse en el cuadro 1 y en la fórmula final del IDAIA, dicho indicador corrige todos los demás indicadores de la fórmula, y no solamente los relativos a la pobreza. Esto es así porque el argumento que planteamos para el problema de la pobreza es igualmente válido para otras carencias de desarrollo como la desigualdad, el bajo desarrollo humano, la desigualdad de género, los problemas medioambientales, o unas estructuras productiva y exportadora vulnerables. Sin olvidar las condiciones relativas de vida dentro de cada país, tendrá mayor gravedad a escala global, por ejemplo, un alto nivel de desigualdad de género en un país con una población de 500 millones de personas que en uno con una población de 10 millones.

Además, con la introducción de un corrector de población (para pobreza y para los demás indicadores), estaríamos tratando de llegar a una solución de compromiso en el controvertido debate del logro de los ODM a escala global o nacional. Aunque está en el espíritu de los propios objetivos y de Naciones Unidas que éstos se logren, en la medida de lo posible, en cada uno de los países en desarrollo (UNMP, 2005), diversos autores apuntan que la reducción de la pobreza, o, en términos más generales, el esfuerzo para unos mayores niveles de desarrollo, debería concentrarse ahí donde la el número de pobres sea mayor, o el subdesarrollo alcance a mayores poblaciones, aunque ello implique concentrar la ayuda en un reducido número de países (Collier y Dollar, 2001 y 2002; ODI, 2007).

Otros Objetivos del Milenio persiguen la mejora de la situación de los países pobres en materia educativa –objetivo 2– y sanitaria –objetivos 4 a 6–. El IDH, elaborado por el PNUD desde principios de los noventa, sintetiza la situación de los países en estos términos. Por lo tanto, se ha incluido este índice entre los criterios de medición del desarrollo social. Los motivos por los que recurrimos al IDH, y no directamente a los indicadores propuestos en los mismos ODM, son fundamentalmente dos. El primero es la esasez de datos sobre los indicadores de los ODM para un buen número de países en desarrollo, a diferencia de lo que ocurre con el IDH. El segundo es que, en cierto modo, el IDH es una buena síntesis del conjunto de los indicadores sanitarios y educativos incluidos en los ODM (además de la renta per cápita). Siendo así, hemos preferido optar, para la composición del índice, por el menor número posible de indicadores para ofrecer el máximo de información.

Entre los criterios de desarrollo social también se encuentra el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), elaborado por el mismo PNUD. Con este criterio se pretenden incorporar a los criterios de asignación geográfica de la ayuda las metas marcadas en el ODM número 3, que persigue la promoción de la igualdad de género. Concretamente, en la fórmula del IDAIA, hemos optado por incorporar la diferencia entre el IDH y el IDG; diferencia que el propio PNUD indica que mide la desigualdad de género en el acceso a capacidades básicas¹⁵

¹⁵ Véase http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/gdi_gem/.

(las incluidas en el IDH). Además, el optar por esa diferencia, en lugar de por el IDG, es una forma de no duplicar la información contenida en el IDH.

Dado que entre los ODM también se encuentra la sostenibilidad medioambiental –objetivo 7–, en este trabajo también se define el desarrollo social en función de dos indicadores medioambientales: la deforestación¹⁶ y las emisiones de dióxido de carbono per cápita. De nuevo, uno de los motivos para sintetizar el espíritu de los muchos indicadores de los ODM en un número más reducido de ellos se encuentra en la insuficiencia de datos para buena parte de esos indicadores de los ODM, así como en nuestra mencionada preferencia por la sencillez en la composición del IDAIA. En cualquier caso, estos dos indicadores concretos pueden defenderse a la luz de que: primero, ambos de alguna forma se encuentran en el conjunto de indicadores ambientales de los ODM; segundo, permiten recoger –aunque sea parcialmente– el deterioro ambiental de países de diversos niveles de desarrollo, evitándose la introducción de un sesgo en nuestro índice en favor de países de ingreso bajo o de ingreso medio. Esto es, mientras que la deforestación es un problema que tiende a estar vinculado a la pobreza de ingreso o al bajo desarrollo humano (Jha y Bawa, 2006), las mayores emisiones de dióxido de carbono per cápita suelen estar asociadas a mayores ingresos (como se recogería, por ejemplo, en el tramo ascendente de la conocida curva de Kuznets medioambiental).

Adicionalmente a los indicadores escogidos en relación a los ODM, se introduce en el desarrollo social del IDAIA una medida de desigualdad de ingreso. Como ya se ha mencionado en distintas ocasiones (García, 2004; Olivé, 2004), el principal problema que muestran las estadísticas agregadas a nivel nacional es que pueden encubrir enormes diferencias y disparidades en los niveles de desarrollo dentro de cada país. Éste es el caso de todos los criterios de asignación seleccionados para la elaboración este índice de desarrollo, excluyendo las cifras de pobreza. Así, el IDH de un país en desarrollo puede resultar de la media de unas condiciones de ingreso, sanitarias y educativas aceptables en determinadas zonas urbanas mientras que en las zonas más deprimidas del mismo país dichas condiciones son mucho peores –tal y como ocurre en los países latinoamericanos que registran fuertes desigualdades–. La forma de contemplar esta realidad en el IDAIA es incorporando un indicador de desigualdad.

Existen distintos indicadores que permiten medir la desigualdad económica –concretamente, monetaria– a escala nacional. Los más frecuentemente utilizados son: (i) el ratio 10/10, que mide la cuota de consumo o ingreso del 10% más rico de la población respecto del 10% más pobre; (ii) el ratio 20/20, que mide la cuota de consumo o ingreso del 20% más rico de la población respecto del 20% más pobre; y (iii) el coeficiente de Gini, que mide

¹⁶ La deforestación es el único de nuestros indicadores que no mide niveles de desarrollo sino evolución en ese desarrollo. Ni un bajo porcentaje de superficie forestal con respecto al total de superficie de un país, ni un bajo número de hectáreas de superficie forestal, recogerían una carencia de desarrollo. Sí lo hace la pérdida de esa superficie.

la desigualdad en la distribución de la renta o el consumo –0 indica equidad perfecta y 100 desigualdad máxima–.

CUADRO 1: COMPONENTES DEL ÍNDICE DE ASIGNACIÓN DE LA AYUDA

IDAIA: Desarrollo social y económico		
Desarrollo social	Pobreza	Proporción de la población - 1\$/día (en %)
		Proporción de la población - 2\$/día (en %)
	Índice de Desarrollo Humano (de 0 a 1)	
	IDH – IDG (Índice de Desarrollo de Género) (de 0 a 1)	
	Indicadores medioambientales	Deforestación media anual (en %)
		Emisiones de dióxido de carbono (toneladas métricas per cápita)
	Desigualdad económica: ratio 10/10 (en %)	
Desarrollo económico	Estructura productiva	Participación del sector secundario en el PIB (en %)
	Estructura exportadora	Exportaciones de productos secundarios / Exportaciones totales de bienes y servicios (en %)
		Exportaciones complejas / Exportaciones de manufacturas (en %)
Población (en millones de personas)		

Fuente: Elaboración propia.

Para el IDAIA, hemos optado por el uso del ratio 10/10 por los siguientes motivos. En primer lugar, el coeficiente de Gini rastrea la desigualdad entre un gran número de niveles de renta. Al incluir la clase media en la medición de la desigualdad, se está ‘suavizando’ la desigualdad real en sociedades en las que no existe clase media y que, por el contrario, se caracterizan por la polarización de los ingresos o del consumo –tal sería el caso de muchos países latinoamericanos–. En segundo lugar, por los mismos motivos, el ratio 20/20 puede matizar el nivel real de desigualdad de ingreso o de consumo. Por último, para algunas sociedades extremadamente polarizadas, como es el caso de algunos países de África Subsahariana, el ratio 10/10 también ocultará la extrema polarización de la sociedad. En estos casos, podrían resultar más reveladores ratios de 5/5, 2/2 o 1/1. No obstante, dada la necesidad de hallar un criterio de desigualdad aplicable a todos los países potencialmente receptores

de ayuda y dada, también, la carencia de bases de datos comparables sobre la desigualdad 5/5 o inferior, se recomienda el uso del ratio 10/10¹⁷.

DESARROLLO ECONÓMICO

Para este trabajo, se ha equiparado el desarrollo económico a la renta per cápita combinada con una determinada estructura económica. Por lo que respecta a la renta, ésta ya queda recogida en el componente de desarrollo social al incluirse en éste el IDH. Para reflejar la estructura económica, se ha optado por tres indicadores, uno de estructura productiva y dos de estructura exportadora: de un lado, el peso del sector secundario en el PIB y, de otro, la proporción de exportaciones secundarias sobre las exportaciones totales de bienes y servicios y las exportaciones complejas –de alto contenido tecnológico– respecto del total de manufacturas exportadas (Cuadro 1).

Dicha estructura económica es quizás el componente del índice que menor relación guarda con lo acordado en la agenda internacional, ya sea en los ODM o en el Consenso de Monterrey. Sin embargo, hemos considerado que existen argumentos poderosos para incluir un criterio de este tipo. Desde los primeros textos de estructuralistas como Prebisch (1949) o de los teóricos de la modernización (Nurske, 1973), distintas teorías del desarrollo han enfatizado la importancia del cambio estructural como parte de un proceso de desarrollo sostenido. Históricamente, la experiencia reciente de las economías más dinámicas de Asia oriental vendría a confirmar esta hipótesis (Bustelo et ál., 2004): que el crecimiento sostenido en países no desarrollados (objetivo, recuérdese, del Consenso de Monterrey) se produce de la mano de procesos de industrialización y de inserción exportadora no necesariamente acorde con ventajas comparativas estáticas. En otras palabras, si bien podría considerarse que el cambio estructural es instrumental para la consecución de objetivos de desarrollo social (por lo que, como se verá más abajo, otorgamos una ponderación menor a esta parte del índice), también puede argumentarse que es parte del proceso de desarrollo mismo. En este sentido, sería una carencia de desarrollo la ausencia de capacidad de producción industrial (o, de manera similar, la especialización en producciones con menor capacidad de generar crecimiento intensivo de largo plazo, como la agricultura o los servicios no avanzados). Igualmente, es de algún modo una carencia de desarrollo la incapacidad de insertarse en los mercados internacionales de forma provechosa (sea que la exportación manufacturera y, más aún, de manufacturas complejas, resulte más provechosa por motivos de relaciones reales de intercambio o de economía política del comercio internacional).

¹⁷ No queremos, por ello, obviar algunos de los problemas relativos al uso del indicador 10/10: no hay estadísticas para todos los países receptores de ayuda, el año de referencia del indicador no es necesariamente el mismo para todos los países, y la desigualdad se mide indistintamente sobre consumo o ingreso.

POBLACIÓN

Por último, como hemos señalado más arriba, se introduce un indicador de población, que pretende ajustar la magnitud de las distintas privaciones o manifestaciones del subdesarrollo a su importancia en relación con la gravedad del problema a escala mundial.

FÓRMULA DEL IDAIA

Dados los criterios elegidos (cuadro 1), la AOD de un donante determinado debería dirigirse hacia los países que pasen por el primer filtro de presentar bajos niveles de desarrollo social y económico. Esto es, que muestren una combinación de mayores niveles de pobreza, desigualdad de género y de ingresos, y degradación medioambiental (además del corrector de población) y menores niveles de desarrollo humano, de participación del sector secundario en la economía y de participación de productos industriales y complejos en las exportaciones totales.

A cada país se le asignará un valor que será el resultado de la combinación de los valores registrados por ese país para cada uno de los criterios o indicadores. Este valor combinado, que estará comprendido entre 0 y 1, permitirá clasificar los países receptores de ayuda en función de su nivel de desarrollo. Los países con un valor más próximo a 0 serán los que registren menor desarrollo. Serán, por tanto, estos países los más susceptibles de recibir AOD.

a) Valores máximos y mínimos de referencia

Para poder considerar que un país tiene un mal desempeño en cualquiera de los indicadores (un bajo nivel de desarrollo), habrá que comparar el nivel observado en tal indicador para ese país con alguna medida estándar. Para ello existen dos posibilidades. La primera de ellas es la de establecer unos valores óptimos máximo y mínimo para cada indicador. Por ejemplo, podría considerarse que el diferencial de la desigualdad de género debe ser del doble de la correspondiente a la OCDE para considerar que el país en cuestión tiene una carencia de desarrollo en ese ámbito. Siguiendo este método, la calidad de los valores de los indicadores seleccionados para los receptores de ayuda se establecería en función de lo que 'deberían ser' dichos valores. La segunda posibilidad consiste en comparar, para cada indicador, cada país con el resto de la muestra. Así, por ejemplo, se consideraría que el grado de deforestación es elevado en función del grado de deforestación que registran los demás receptores de AOD: el grado de deforestación máximo será el que registre el país de la muestra que mayor deforestación padezca mientras que el mínimo corresponderá al que haya sufrido una deforestación menor en el último decenio. Según este segundo método, la calidad de los valores de los indicadores depende de la 'realidad' de estos valores, y no de lo que 'deberían ser'.

El primer método de comparación presenta la desventaja de que habría que elegir unas medidas máxima y mínima estándar para cada indicador, lo cual implica un alto grado de arbitrariedad y subjetividad. En otras palabras ¿cuáles deberían ser los criterios para determinar cuáles son la deforestación o desigualdad de ingresos mínimas para ser considerado un país necesitado de AOD? Por otra parte, la finalidad de este trabajo no es la de establecer un criterio de calidad del grado de desarrollo o subdesarrollo social y económico de una serie de países. Para establecer un IDAIA, se trata de *elegir* entre todos los países y territorios en desarrollo cuáles son más susceptibles de convertirse en prioritarios para la cooperación internacional. Para la elaboración del IDAIA, se opta, por tanto, por el segundo método de comparación consistente en comparar el valor de cada indicador para cada país con los valores que registran los demás países de la muestra en el mismo indicador¹⁸.

Para ello, no obstante, necesitamos una muestra predeterminada de países susceptible de recibir ayuda internacional. Una posibilidad es partir de la totalidad de países y territorios en desarrollo receptores de AOD, sea cual sea el donante. La muestra de países se puede extraer de la lista de receptores de ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE¹⁹.

La fórmula empleada para hallar el valor para cada indicador y cada país es la siguiente:

$$V_t(0, 1) = (X_t - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min}), (1)$$

siendo V el valor del criterio en la fórmula del IDAIA para el país t; X_t el valor del indicador para el país t; X_{min} el valor mínimo para este indicador; y X_{max} el valor máximo para ese mismo indicador.

A continuación, habrá que establecer una relación positiva entre todos los indicadores y el IDAIA. Tal y como están establecidos los criterios de asignación, algunos de ellos guardan relaciones negativas con la asignación de la ayuda y otros relaciones positivas. Por ejemplo, un *mayor* peso del sector primario en PIB indica un *menor* grado de desarrollo y por lo tanto, el país será *más* susceptible de recibir AOD. Los países con *menor* IDAIA serán *más* susceptibles de recibir la ayuda, pues serán los que registren un *menor* grado de desarrollo.

Por lo tanto, el siguiente paso consiste en establecer una relación directa entre los indicadores que guardan una relación negativa con el IDAIA:

- indicadores de pobreza: más pobreza → menor nivel de desarrollo → menor IDAIA,
- indicador de desigualdad: mayor desigualdad → menor nivel de desarrollo → menor IDAIA,

18 Con la elección de este criterio, se está empleando la metodología utilizada por el PNUD para la elaboración del IDH.

19 Se puede acceder a la lista en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>.

- indicadores medioambientales: mayor deforestación y emisión de CO₂
→ menor nivel de desarrollo → menor IDAIA,

en base a la siguiente fórmula:

$$V_t(0, 1) = 1 - [(X_t - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})], (2)$$

siendo V el valor del criterio en la fórmula del IDAIA para el país t; X_t el valor del indicador para el país t; X_{min} el valor mínimo para este indicador; y X_{max} el valor máximo para ese mismo indicador.

b) Ponderaciones

El IDAIA de cada país será pues el resultado de la combinación de los valores asignados a cada país para cada indicador. El IDAIA será uno u otro en función del peso que se le asigne a cada valor en el índice final, esto es, de la ponderación de cada criterio de asignación de la ayuda. Ésta es, quizás, una de las tareas más delicadas en la construcción de este tipo de índices. Una forma más o menos objetiva de hacerlo sería extrayendo de la literatura sobre desarrollo los distintos pesos que asigna el conjunto de los análisis a cada factor en la explicación del subdesarrollo. No obstante, como es bien sabido, tampoco sobre esto existe ningún consenso. Ante este dilema, diversos índices –como el de Naciones Unidas para determinar la lista de PMA– han optado por dotar de la misma ponderación a todos los componentes del índice y asumir que todos los criterios pesan por igual en la definición final.

Para este trabajo, hemos optado por una solución similar. Como veremos a continuación, casi todos los componentes del índice pesan igual. No obstante, los tres componentes principales (desarrollo social, desarrollo económico y población) tienen pesos bien diferentes. Dada la importancia que se le concede al desarrollo social en los ODM y el compromiso de la comunidad internacional con dichos objetivos, se ha dado mayor peso al desarrollo social –con una ponderación del 60%– frente al económico –30%– en la elaboración del subíndice de desarrollo social y económico. Además, no debemos perder de vista el carácter más instrumental del desarrollo económico que, en último término, es una vía para lograr una mejora en las condiciones de vida; condiciones que quedan plasmadas en los distintos componentes del subíndice de desarrollo social. Por su parte, el corrector de población obtiene un peso del 10% en el total del IDAIA.

En los siguientes niveles, todos los componentes pesan igual. En lo que respecta al desarrollo social, la pobreza, la desigualdad económica, el IDH, el diferencial entre éste y el IDG y los indicadores medioambientales computan, cada uno, 20% del desarrollo social total. La pobreza de un dólar y la de dos se reparten a partes iguales el subíndice de pobreza (50%), del mismo modo que ocurre con la deforestación y las emisiones de dióxido de carbono para el subíndice medioambiental.

La estructura productiva y la exportadora explican, cada una, en 50% el desarrollo económico y la proporción de exportaciones manufactureras (respecto del total de exportaciones) y la de exportaciones complejas (respecto del total de exportaciones manufactureras) tienen el mismo peso en la estructura exportadora.

Fórmula del índice de asignación de ayuda (IDAIA)

$$IDAIA = 0,6xDs (0,2xPob [0,5xProp1\$ + 0,5xProp2\$] + 0,2xDes + 0,2xIDH + 0,2x[IDH-IDG] + 0,2xMA [0,5xDef + 0,5xEmCO2]) + 0,3xDe (0,5x2EP + 0,5xEE [0,5xXman + 0,5xXcomp]) + 0,1Pobl (3)$$

5. CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos tratado de responder al vacío de criterios de objetivos o resultados existente en la literatura normativa sobre asignación internacional de la ayuda, proponiendo un índice de asignación de la AOD basado en criterios de desarrollo social y económico en destino. En primer lugar, hemos analizado las principales propuestas normativas para distribuir la asignación de la ayuda entre los distintos países en desarrollo. Entre dichas propuestas, tienen mayor protagonismo los criterios de eficacia de la ayuda que los criterios relativos a los propios objetivos de la misma. Al margen de la mayor o menor pertinencia de los criterios de eficacia elegidos para los principales modelos de selectividad (lo que suelen considerarse buenas y malas políticas), no se observa un debate académico de la misma intensidad en lo que se refiere a los criterios de objetivos. Así, en segundo lugar, hemos tratado de proponer una alternativa a indicadores más simples de objetivos (como la renta o el crecimiento), proponiendo un índice que mida el nivel de desarrollo del país potencial destino de la ayuda. La combinación de este índice de desarrollo para la asignación internacional de la ayuda (IDAIA) con otros criterios de eficacia de la ayuda (dependientes de las características del receptor pero también de las del donante) debería poder guiar la distribución internacional de la AOD por parte de un donante determinado.

La elaboración de un IDAIA no está, obviamente, exenta de retos o debilidades. Por una parte, del mismo modo que ocurre con otras propuestas recogidas en este trabajo, no es posible abordar una tarea de estas características sin incurrir en una serie de asunciones que dependen de la visión de las autoras. Si bien hemos tratado de eludir este problema general ajustando el IDAIA al consenso internacional sobre desarrollo (que podría resumirse en la consecución de los ODM), este ajuste no es perfecto. En primer lugar, el IDAIA no está compuesto por los indicadores de seguimiento de los ODM. Hemos optado por sintetizar estos indicadores en una lista más corta de subíndices que incluye el IDH. En segundo lugar, y quizás más importante, hemos interpretado las conclusiones del Consenso de Monterrey incluyendo un

subíndice de desarrollo económico en el que prevalece una determinada visión del comportamiento productivo y exportador en los procesos de desarrollo. En tercer lugar, la asignación de ponderaciones tiene algo de arbitrario. Hemos tratado de repartir los pesos entre el desarrollo social y el económico atendiendo al protagonismo del desarrollo social en la agenda internacional pero la traducción de ese protagonismo en ponderaciones concretas no está, obviamente, exenta de un importante elemento de arbitrariedad. Del mismo modo, la adjudicación 'neutral' del mismo peso a todos los demás componentes no elude, por ello, esta arbitrariedad. Respecto de las ponderaciones conviene señalar, no obstante, que el principal objetivo de este trabajo no es el de plantear o discutir los detalles más técnicos de un índice de asignación de la ayuda. En el punto en el que se encuentra este debate, hemos considerado más relevante plantear la inclusión de una determinada concepción del desarrollo entre los criterios de asignación, desviando el epicentro de la discusión precisamente hacia cuestiones menos formales y también menos relacionadas con la eficacia de la ayuda. Por otra parte, nuestra propuesta también puede presentar interrogantes metodológicos, aunque consideramos que algunos de ellos no tienen una fácil solución. Éste sería el caso, por ejemplo, del indicador de deforestación. Se trata de un indicador de proceso (proceso de desarrollo o de subdesarrollo) en un índice que pone el acento en la necesidad de medir los niveles (y no los procesos) de desarrollo para guiar la ayuda internacional. No obstante, no hemos encontrado un indicador alternativo que reflejara este problema con una medición de niveles.

En cualquier caso, los próximos pasos a partir de este trabajo deberán servir para resolver éstas y otras cuestiones. La aplicación empírica del índice permitirá observar la variación del resultado final (uno y otro ranking de principales receptores de acuerdo al IDAIA) en función de distintas ponderaciones. Sin embargo, esta aplicación también deberá enfrentarse al problema de la escasez de datos. Si bien la elección de unos indicadores frente a otros responde, en parte, a este problema (motivo por el que elegimos, por ejemplo, el IDH en lugar de indicadores específicos de seguimiento de los ODM), no se ha eliminado completamente la dificultad de encontrar datos para todos los indicadores en todos los países en desarrollo y para los mismos años.

Surge así otra cuestión metodológica que será necesario resolver a la hora de elaborar el índice: los períodos de tiempo para los que se calculan los indicadores. Si se tomaran datos anuales, el índice reflejaría casi en tiempo real las diferentes condiciones de desarrollo de los receptores de ayuda. No obstante, la revisión anual del índice llevaría a una alteración anual de la lista de principales receptores con la volatilidad de la ayuda que ello implicaría. Además, de algún modo, la ayuda al desarrollo estructural estaría respondiendo a cambios abruptos (resultado de un conflicto bélico o de una catástrofe medioambiental) para los que parece más adecuada la ayuda humanitaria o de emergencia. Así, aunque los datos medios para períodos más largos (de 3, 5, 10 años) evitan este problema, presentan el de una menor sensibilidad del índice a cambios de tendencia en los procesos de desarrollo o subdesarrollo.

En esta línea, será interesante explorar los vínculos entre la asignación internacional de la ayuda y la asignación sectorial. El IDAIA muestra de una manera sintética las principales carencias, en términos de subdesarrollo, de unos u otros países. Será interesante observar, no solamente, qué países presentan más privaciones en términos absolutos (quien registra un menor IDAIA) sino también cuáles son los componentes que aparecen como más débiles (desigualdad de género, estructuras monoproductivas y monoexportadoras...). Esta visión detallada de los distintos tipos de carencias será pues un *input* para el diseño de la distribución sectorial de la ayuda al desarrollo dentro de cada uno de los países a los que finalmente se asigne AOD.

Sea como fuere, la aplicación del índice requerirá también el diseño concreto de los criterios de eficacia que en este trabajo sólo se apuntan y que deberán incluir algunas características del receptor pero también del donante o del flujo de ayuda (ayuda ligada o desligada, ventajas comparativas del donante...).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akramov, K.T. (2006): "Governance and Foreign Aid Allocation", *Dissertation*, Pardee Rand Graduate School, Rand Corporation.
- Alesina, A. y B. Weder (2002): "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?", *The American Economic Review*, 92(4), 1126-1137.
- Amprou, J., P. Guillaumont y S. Guillaumont (2005): "Aid Selectivity According to Augmented Criteria", *Working Paper*, n.º 9, Agence Française de Développement, noviembre.
- Arndt, C. y Oman, C. (2006): "Uses and Abuses of Governance Indicators", mimeo., OECD Development Centre, agosto.
- Banco Mundial (2005): *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2007): "Country Policy and Institutional Assessments. 2007 Assessment Questionnaire", Operations Policy and Country Services, Banco Mundial, diciembre.
- Benyon, J. (2003): "Poverty Efficient Aid Allocations – Collier/Dollar Revisited", *ESAU Working Paper*, n.º 2, Overseas Development Institute.
- Berthélemy, J.C. (2006): "Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?", *Review of Development Economics*, 10(2), 179-194.
- Burnside, C. y D. Dollar (1997): "Aid, Policies and Growth", *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 1777, Banco Mundial, junio.
- Burnside, C. y D. Dollar (2004): "Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence", *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 3251, Banco Mundial, marzo.

- Bustelo, P. (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Historia del Pensamiento Económico, Ed. Síntesis, Madrid.
- Bustelo, P. (2003) "Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá", en VV.AA., *Estudios de historia y de pensamiento económico. Homenaje al profesor Francisco Bustelo García del Real*, Editorial Complutense, Madrid, 741-56.
- Bustelo, P.; García, C. e I. Olivié (2004): *Estructura económica de Asia oriental*, Colección Economía, Ed. Akal, Madrid.
- Chauvet, L. y P. Guilleaumont, (2002): "Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability", documento presentado en *Annual Bank Conference of Development Economics* organizada por el Banco Mundial, Oslo.
- Collier, P. y D. Dollar (2001): "Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the International Development Goals?", *World Development*, 29(11), 1787-1802.
- Collier, P. y D. Dollar (2002): "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review*, 26, 475-1500.
- Cypher, J.M y J.L. Dietz (2005): *The Process of Economic Development*, Routledge, 2.ª edición, Londres.
- Delgaard, C-J., H. Hansen y F. Tarp (2003): "On the Empirics of Foreign Aid and Growth", *EPRU Working Paper Series* n.º 03/13, Economic Policy Research Unit, Univerisdad de Copenague.
- Dollar, D. y V. Levin (2006): "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003", *World Development*, 34(12), 2034-2046.
- Easterly, W.; Levine, R. y D. Roodman (2003): "New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies, and Growth'" *Working Paper*, n.º 26, Center for Global Development, junio.
- Epstein, G.S. e I.N. Gang (2008): "Good Governance and Aid Allocation", IZA DP, n.º 3585, *Discussion Paper Series*, Insitute for the Study of Labor, julio.
- García, C. (2004): "How to Achieve the Millennium Development Goals: Some Suggestions for Spanish Cooperation", *ARI* n.º 93/2004, Real Instituto Elcano, mayo.
- Guillaumont, P. (2008a): "Adapting Aid Allocation Criteria to Development Goals", documento preparado para *Development Cooperation Forum, United Nations Economic and Social Council*, mayo.
- Guillaumont, P. (2008b): "An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy", *Research Paper*, n.º 2008/99, UNU-WIDER, World Insitute for Development Economics Research, noviembre.

- Guillaumont, P. y L. Chauvet, (2001): "Aid and Performance: A Reassessment", *Journal of Development Studies*, 37(6), 66-87.
- Hansen, H. y F. Tarp (2000): "Aid Effectiveness Disputed", *Journal of International Development*, 12(3), 375-398.
- Hansen, H. y F. Tarp (2001): "Aid and Growth Regressions", *Journal of Development Economics*, 64(2), 547-570.
- Herman, B. (2004): "How Well Do Measurements of an Enabling Domestic Environment for Development Stand Up?", XVIII Technical Group, Meeting of the Group of 24, Ginebra, 8-9 marzo.
- Hermes, N. y R. Lensink (2006): "Does Aid Work? New Evidence from Recent Empirical Studies", en A. Shafiqul Huque y H. Zafarullah (eds.): *Handbook of International Development Governance*, Taylor y Francis, Nueva York, 163-182.
- Hidalgo, A.L. (1998): *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- Islam, N. (2002): "Regime Changes, Economic Policies and the Effects of Aid on Growth", documento presentado en la conferencia *Exchange Rates, Economic Integration and the International Economy*, Ryerson University, Canadá, mayo.
- Jha, S. y K.S. Bawa (2006): "Population Growth, Human Development, and Deforestation in Biodiversity Hotspots", *Conservation Biology*, 20(3), 906-912.
- Kanbur R. (2004): "Reforming the Formula: A Modest Proposal for Introducing Development Outcomes in IDA Allocation Procedures", documento presentado en la 2.ª conferencia organizada por AFD-EUDN sobre *Development Aid: Why and How?*, París, noviembre.
- Kasuga, H. (2007): "The Millennium Development Goals and Aid Allocation: Which Donors Give High-Quality Aid?", *Discussion Paper Series*, n.º 07-E-050, RIETI (Research Institute of Economy, Trade and Industry), junio.
- Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2003): "*Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*", *Policy Research Working Paper*, n.º 3106, Banco Mundial.
- Kenny, C. (2006): "What is Effective Aid? How Would Donors Allocate It?", *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 4005, Banco Mundial, septiembre.
- Kohama, H., Y. Sawada y H. Kono (2003): "Aid, Policies and Growth Reconsidered", ponencia presentada en *Quantifying the Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries*, organizado por Center for Global Development, Washington, octubre.
- Kosack, S. (2003): "Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life", *World Development* 31(1), 1-22.

- Langhammer, R.J. (2002): "Halving Poverty by Doubling Aid: How Well Founded is the Optimism of the World Bank?", *Kiel Working Paper*, n.º 1116, Kiel Institute for World Economics, julio.
- Lensink, R. y O. Morrissey (2000): "Aid Instability as a Measure of Uncertainty and the Positive Impact of Aid on Growth", *Journal of Development Studies*, 36(3), 31-49.
- Lensink, R. y H. White (2001): "Are there Negative Returns to Aid?", *Journal of Development Studies*, 37(6), 42-65.
- McGillivray, M. (2003a): "Descriptive and Prescriptive Analyses of Aid Allocations. Approaches, Issues and Consequences", *Discussion Paper*, n.º 2003/21, UNU-WIDER, World Institute for Development Economics Research.
- McGillivray, M. (2003b): "Aid Effectiveness and Selectivity. Integrating Multiple Objectives into Aid Allocation", *Discussion Paper*, n.º 2003/71, UNU-WIDER, World Institute for Development Economics Research, octubre.
- McGillivray, M. (2006): "Aid Allocation and Fragile States", *Discussion Paper*, n.º 2006/01, UNU-WIDER, World Institute for Development Economics Research, enero.
- McGillivray, M. y White, H. (1993): "Explanatory Studies of Aid Allocation among Developing Countries: A Critical Survey", *Working Paper*, n.º 148, Institute of Social Studies, The Hague.
- Naciones Unidas (2002): "Report of the International Conference on Financing for Development", Naciones Unidas, Monterrey, marzo.
- Naciones Unidas (2008): *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation, and Special Support Measures*, Comité de Política de Desarrollo y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, noviembre.
- Nurske, R. (1973): *Problemas de la formación del capital en los países insuficientemente desarrollados*, Fondo de Cultura Económica, México (1ª ed. 1953).
- OCDE (2009): *Better Aid. A Progress Report on Implementing the Paris Declaration*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- ODI (2007): "Aid Allocation and the MDGs", *Briefing Paper*, n.º 19, Overseas Development Institute.
- Olivieri, I. (2004): "La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: algunas sugerencias para la cooperación española", *DT* n.º 41/2004, Real Instituto Elcano, julio.
- Powell, J. (2004): "The World Bank Policy Scorecard: The New Conditionality?", *Briefing*, Bretton Woods Project, noviembre.

- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- Radelet, S. (2004): "Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals", *Working Paper*, n.º 39, Center for Global Development, abril.
- Rodrik, D. (2006): "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, 44, 973-987.
- Roodman, D. (2004): "An Index of Donor Performance", *Working Paper*, n.º 42, Center for Global Development, diciembre.
- Tarp, F., C.F. Bach, H. Hansen y S. Baunsgaard (1999): "Danish Aid Policy. Theory and Empirical Evidence", en Gupta, K.L. (coord.): *Foreign Aid: New Perspectives*, Kluwer Academic Publishers, Massachusetts, 149.169.
- Tezanos, S. (2008a): "Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo", *Principios: Estudios de Economía Política*, n.º 10, 5-41.
- Tezanos, S. (2008b): "The Spanish Pattern of Aid Giving", *Working Paper*, n.º 04/08, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Thiele, R.; Nunnenkamp, P. y A. Dreher (2007): "Do Donors Target Aid in Line with the Millennium Development Goals? A Sector Perspective of Aid Allocation", *Discussion Paper*, n.º 2007/04, UNU-WIDER, World Institute for Development Economics Research, octubre.
- UNMP (2005): *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Earthscan, Londres.
- Wane, W. (2004): "The Quality of Foreign Aid. Country Selectivity or Donors Incentives?", *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 3325, Banco Mundial, junio.