

Geopolítica de la ayuda

¿Cómo optimizar el impacto de la ayuda sobre el crecimiento?

Sergio Tezanos Vázquez

Resumen. El debate sobre cómo asignar geográficamente la ayuda ha estado vigente desde los albores del sistema de cooperación internacional. Si bien se acepta comúnmente que la ayuda debe ser una respuesta solidaria a las necesidades socio-económicas del mundo en desarrollo, las prácticas distributivas de los donantes cuestionan a menudo este principio inspirador. La “geopolítica de la ayuda” ha sido objeto de intenso análisis, habiéndose concedido mayor atención a los estudios de carácter “positivo”, que a sus contrapartes “normativos”. Este artículo revisa esta segunda categoría de estudios, distinguiendo tres enfoques distributivos distintos: *i) el enfoque marginalista*, que propone esquemas de asignación que maximizan la reducción de la pobreza en el mundo; *ii) el enfoque de igualdad de oportunidades*, que propone criterios distributivos basados en principios *post-utilitaristas*; y, *iii) el enfoque pragmático de asignación*, basado en “rendimientos”, que han aplicado unos pocos donantes. Finalmente se resumen las principales potencialidades y limitaciones de esta literatura, y se exponen sus principales contribuciones para la conformación de un sistema de ayuda “eficiente”, que promueva la coordinación geográfica entre donantes.

Palabras clave. Asignación de la ayuda, eficacia de la ayuda, eficiencia de la ayuda, enfoque marginalista, enfoque de igualdad de oportunidades

Abstract. The debate over how to optimally allocate aid has been in force since the beginning of the co-operation system. Although it has been commonly accepted that aid should be a solidarity response to the socio-economic needs of the developing world, donors’ distributive practices often question this inspiring principle. The “aid geography” has been intensively researched, and greater attention has been paid on “positive” analysis than on “normative” analysis. This paper shall revise this second category of analysis, distinguishing three different distributive approaches: *i) the marginalist approach*, which allocates aid in order to maximize poverty reduction; *ii) the equal opportunity approach*, which proposes a distributive criteria based on post-welfarist principles; and *iii) the pragmatic performance-based approach*, which has been applied by a limited number of donors. Finally, it shall summarize the main potentialities and limitations of this literature and present its main contributions to building an “efficient” aid system that promotes geographical coordination among donors.

Key words. Aid allocation, aid effectiveness, aid efficiency, marginalist approach, equal opportunity approach.

Geopolítica de la ayuda. ¿Cómo optimizar el impacto de la ayuda sobre el crecimiento?

Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo 2009/03

Sergio Tezanos Vázquez
Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica
tezanoss@unican.es

El presente texto forma parte del proyecto de investigación “Las perspectivas de América Latina ante la nueva agenda global de desarrollo y la coordinación de las políticas geográficas de los donantes” que desarrolla la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El autor agradece los comentarios y aportaciones de Rafael Domínguez, Rogelio Madrueño Aguilar y Aitor Martínez de la Cueva Astigarraga. El autor es responsable de los juicios y posibles errores.

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Cantabria
E.T.S. Caminos, Canales y Puertos
Centro de Desarrollo Tecnológico
Avenida de los Castros s/n
39005 Santander, SPAIN

© Sergio Tezanos Vázquez

ISBN: 978-84-692-5558-2

La Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Índice

1. Introducción
2. Enfoque marginalista de asignación eficiente de la ayuda
 - 2.1- El modelo de asignación de Collier y Dollar
 - 2.2- Críticas al modelo de Collier y Dollar
 - 2.3- Modelos alternativos de asignación marginalista
3. Enfoque de asignación de la ayuda basado en la igualdad de oportunidades
4. Modelos de asignación de la ayuda basados en rendimientos
5. Balance de los modelos de asignación óptima de la ayuda
6. Referencias

Abreviaturas

AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
DFID	Department for International Development
EEUU	Estados Unidos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PED	Países en desarrollo
UE	Unión Europea
AIF	Asociación Internacional de Fomento
IFAD	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

1. Introducción

El debate sobre la “geopolítica de la ayuda” (¿cómo se asigna geográficamente la ayuda?, y ¿cómo debería asignarse?), ha estado vigente prácticamente desde los albores del sistema de cooperación internacional, si bien se ha aceptado ampliamente —al menos en el terreno normativo— que la ayuda debe constituir una respuesta solidaria a las necesidades económicas y sociales de los PED. Se trata de un debate tan vivo como longevo, en tanto que las prácticas distributivas de muchos donantes se han visto históricamente influidas por otros intereses de política exterior que cuestionan —y en ocasiones llegan a vulnerar— el principio altruista que debe inspirar al sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Apenas transcurrida una década desde la puesta en marcha de los primeros programas de ayuda, economistas destacados como el Premio Nóbel Gunnar Myrdal propugnaban que la única manera de distribuir los recursos en función de parámetros puramente filantrópicos era renunciando al “bilateralismo” del sistema de cooperación y delegando su gestión en una *única* agencia multilateral: “solamente aislando [...] al receptor último de la ayuda financiera [del influjo de los intereses] del donante será posible, hasta cierto punto, eliminar el factor político de la redistribución internacional de recursos” (Myrdal, 1956, pág. 124).

Desde el ámbito de la economía política, el *mapamundi* de asignación de la AOD ha sido objeto de intenso análisis desde finales de la década de los 60, tratándose de identificar las variables que gobiernan los patrones de especialización de los distintos donantes —tanto bilaterales como multilaterales—¹. Estos estudios, de carácter eminentemente “positivo”, permiten evaluar el grado de congruencia entre los criterios de asignación geográfica de cada donante y los objetivos de desarrollo que proclama la comunidad internacional. Sin embargo, esta línea de investigación se ha mostrado limitada a la hora de aportar criterios “normativos” que guíen las decisiones de asignación de los donantes. Esta limitación ha motivado la evolución reciente de la literatura sobre asignación de la ayuda, avivándose en la última década y media el debate acerca de cómo distribuir geográficamente los recursos para aumentar su impacto sobre el ritmo de crecimiento económico del mundo en desarrollo. Surge así una categoría nueva de estudios de asignación de carácter “normativo”. En este contexto, dos escuelas de pensamiento económico ofrecen interpretaciones distintas en torno a los criterios que deben guiar la asignación de unos recursos escasos —como es la AOD—: de una parte, el “paradigma marginalista”, que propone modelos de asignación que maximizan la reducción de la incidencia de la pobreza en el mundo en desarrollo; y, de otra parte, el “paradigma de la igualdad de oportunidades”, que propone criterios distributivos basados en principios *post-utilitaristas*. Adicionalmente, se han propuesto sistemas “pragmáticos” de asignación, que no se sustentan sobre paradigmas teóricos de distribución, sino que tratan de sistematizar las lecciones aprendidas tras más de medio siglo de cooperación y los consensos internacionales alcanzados (no siempre basados en constataciones empíricas), ponderando en el reparto un elenco de variables representativas de las necesidades relativas de los países socios y una serie de condicionantes del “rendimiento” de la ayuda.

De manera pionera, Levitt (1967 y 1968) enunció algunas controversias relevantes del proceso de distribución de la ayuda, identificando dos posibles “criterios justos de asignación altruista”, que pueden resultar mutuamente excluyentes: priorizar a los países con mayores necesidades socio-económicas; o, alternativamente, priorizar a aquellos países en los que la ayuda ofrece mayor rédito en términos de desarrollo. Levitt enfatizó la necesidad de concebir la ayuda como un “sistema dinámico” en el que, asumiendo que las actuaciones son eficaces, los criterios de asignación se deben adaptar a la evolución temporal de las necesidades de los receptores, sus capacidades de absorción y el rendimiento obtenido. Para ello, resulta necesario establecer un

¹ Pueden consultarse revisiones de esta literatura en McGillivray (2003), Jones *et al.* (2005) y Tezanos (2008a y 2008b).

esquema de preferencias que permita evaluar, al menos, dos enfoques “dinámicos” de asignación alternativos: asignar la ayuda de manera preferente a los PED más eficientes en su aprovechamiento hasta que superen el umbral del subdesarrollo —sin perjuicio de mantener un nivel mínimo de ayuda a los países menos eficientes—; o, priorizar a los países más necesitados hasta que su nivel de vida converja con el de los PED relativamente más desarrollados, asumiendo cierta pérdida de eficiencia.

El debate normativo sobre la asignación de la ayuda —aunque relativamente reciente y todavía sin resultados axiomáticos— contribuye a sentar las bases para una gestión de la ayuda más “eficiente” y más “equitativa”, orientada a la consecución de unos objetivos concretos de desarrollo. En particular, cabe señalar cuatro contribuciones relevantes de este tipo de análisis: en primer lugar, los estudios permiten identificar escenarios alternativos de asignación, y —consiguientemente— evaluar los “costes de oportunidad” —o pérdidas de eficiencia— en que se incurre bajo cada alternativa. En segundo lugar, contribuyen a avanzar en la definición de un *mapamundi* “óptimo” de asignación de la ayuda (ya sea en términos de eficiencia, o de equidad), lo que constituye un paso previo indispensable para la coordinación racional de las orientaciones geográficas de los numerosos donantes presentes en la arena internacional. En tercer lugar, aportan mayor transparencia y racionalidad a las decisiones de asignación de los donantes, incrementando la predictibilidad de los flujos que reciben los países socios y reduciendo la arbitrariedad con la que los donantes deciden sus áreas de actuación. En cuarto lugar, permiten identificar —y mitigar— los casos concretos de países en situación de infra (o sobre) asignación de ayuda (los denominados países “huerfanos” y “mimados” de la ayuda). En suma, debe entenderse que el proceso de asignación de la ayuda constituye una dimensión crucial de la *eficacia*, la *eficiencia* y la *equidad* del sistema de cooperación internacional, y la desconsideración de estos aspectos —o la renuncia a cuestionar las prácticas partidistas de los donantes— constituye una rémora para el éxito de las políticas de ayuda.

A pesar de estas potencialidades, la tarea de diseñar modelos concretos que guíen las decisiones de asignación de la ayuda ha recibido una atención muy limitada por parte de los donantes, con la excepción de unos pocos países —como Reino Unido y Holanda— y algunos organismos multilaterales —como la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD) y el Banco Africano de Desarrollo—. Se trata, por lo tanto, de un ámbito “rezagado” en la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda promovida por el *Comité de Ayuda al Desarrollo* (CAD) de la OCDE, que deberá avanzar a buen ritmo si se quiere dotar de contenido a las iniciativas de especialización y división del trabajo de los donantes. En última instancia, la sistematización de criterios normativos de asignación de la ayuda contribuirá a identificar los patrones de especialización geográfica de cada donante, y sobre esta base será posible avanzar en una división eficiente del trabajo.

El presente artículo revisa las principales contribuciones económicas a la formulación de modelos normativos de asignación de la ayuda. Tras este primer epígrafe introductorio, en el segundo epígrafe se explican los modelos de asignación “eficientes” propuestos por el paradigma marginalista, analizándose la aportación seminal de Collier y Dollar (2001 y 2002), así como las críticas vertidas a este enfoque y los modelos alternativos formulados con posterioridad (Guillaumont y Chauvet, 2001; Alonso y Garcimartín, 2003; Wood, 2008). En el tercer epígrafe se abordan los modelos de asignación propios del paradigma de igualdad de oportunidades (Llavador y Roemer, 2001; Cogneau y Naudet, 2007). En el cuarto epígrafe se revisan los principales modelos de asignación basados en “rendimientos”, desde el enfoque inicialmente propuesto por McGillivray y White (1994), hasta los esquemas aplicados actualmente por unos pocos donantes bilaterales y multilaterales. Finalmente, se ofrece un balance de las principales potencialidades y limitaciones que esta literatura aporta al debate sobre la eficacia, la eficiencia y la equidad del sistema de ayuda al desarrollo.

Cabe añadir que la elección de la incidencia de la pobreza en los PED como variable determinante de los esquemas distributivos de la ayuda no es casual: respalda el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad, antes de 2015, la incidencia de la pobreza extrema. Los estudios normativos sobre la asignación de la ayuda comparten el supuesto de que el impacto de la ayuda sobre la reducción de la pobreza se produce a través de su efecto estimulante sobre el ritmo de crecimiento económico del país socio².

2. Enfoque marginalista de asignación eficiente de la ayuda

2.1. El modelo de asignación de Collier y Dollar

Collier y Dollar (2001 y 2002), auspiciados por el *Grupo de Investigación sobre el Desarrollo* del Banco Mundial, formularon un primer modelo utilitarista “de asignación anti-pobreza eficiente”. Los resultados de su análisis fueron previamente empleados como base doctrinal del influyente informe *Assessing Aid. What works, what doesn't, and why* (World Bank, 1998); informe que sostenía que la reasignación de la ayuda en favor de los países pobres con “buenas prácticas políticas” podría liberar de la pobreza a 18 millones de personas más por año que la asignación de ayuda que se practicó en el año 1996³.

El modelo propuesto por Collier y Dollar parte de cuatro constataciones empíricas de los estudios sobre la eficacia de la ayuda, que —consideran los autores— deben tenerse presentes en el diseño de las políticas distributivas de los donantes:

- i. El impacto de la ayuda sobre el crecimiento depende tanto de las buenas prácticas políticas de los PED (World Bank, 1998; Isham y Kaufmann, 1999; y Burnside y Dollar, 2000 y 2004), como de la buena gestión de la ayuda por parte de los donantes⁴.
- ii. La cantidad de ayuda destinada a un país no parece afectar por sí sola a la calidad de sus políticas públicas, a pesar, incluso, del recurso a “condicionar” los desembolsos (Williamson, 1994; Rodrik, 1996; Alesina y Dollar, 2000; Guillaumont y Chauvet, 2001).
- iii. El impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico presenta rendimientos marginales decrecientes (Dudley y Montmarquette, 1976; Durberry *et al.*, 1998; Lensink y White, 2001; Hansen y Tarp, 2001; Dalgaard y Hansen, 2001; Hudson y Mosley, 2001; Burnside y Dollar, 2000 y 2004, entre otros)⁵.
- iv. La ayuda se ha demostrado fungible, por lo que resulta difícil que los donantes puedan dirigir sus recursos hacia los “grupos objetivo” previamente definidos y mejorar así la

² En última instancia, se asume que la ayuda es eficaz en la promoción del desarrollo. Véanse McGillivray (2006), y Alonso (2005) para sendas revisiones del debate —aun no zanjado— sobre el efecto macroeconómico de la ayuda. Véanse también los recientes meta-análisis de la literatura sobre eficacia de la ayuda realizados por Doucouliagos y Paldam (2008 y 2009), que concluyen que la ayuda no ha ejercido, en términos agregados, un efecto significativamente positivo sobre el crecimiento económico.

³ Collier *et al.* (1997) propusieron con anterioridad un esquema de asignación de la ayuda basado en la evaluación retrospectiva de los “resultados” (i.e. tasas de crecimiento económico) obtenidos por cada país receptor de AOD. En concreto, propusieron que la ayuda se asignara de manera tal que respaldara tres objetivos deseables de “condicionalidad”: i) respaldar a los países más “exitosos”, para incrementar la eficacia de la ayuda (*principio de selectividad* o condicionalidad *ex post*); ii) *afianzar* las reformas acometidas por los Gobiernos socios por medio de compromisos de ayuda sostenidos a medio y largo plazo; y iii) *incentivar* la implementación de políticas de desarrollo (lideradas por los propios Gobiernos socios) conducentes a estimular el ritmo de crecimiento económico.

⁴ Véanse, entre otros, los estudios de Levy (1987), Lensink y Morrissey (1999) y Bulir y Hamann (2008) acerca de los efectos adversos que la volatilidad de la ayuda ejerce sobre el impacto en el crecimiento económico.

⁵ En cambio, Jensen y Paldam (2006) y Gomanee *et al.* (2005) cuestionan la existencia de rendimientos marginales decrecientes.

distribución de la renta de los países socios (Pack y Pack, 1993; Feyzioglu *et al*, 1998; Devarajan y Swaroop, 1998).

Partiendo de estos resultados, Collier y Dollar analizaron en qué medida se acelera la tasa de crecimiento del mundo en desarrollo —a través de la cuál se presupone la reducción de la pobreza— cuando se mejora la calidad de las políticas de los países socios. Para ello, emplearon una función de crecimiento similar a la propuesta por Burnside y Dollar (2000 y 2004), en la que se asume que la tasa de variación del PNB *per capita* (G_j) depende de un vector de variables exógenas (X_j), un indicador de la calidad de las políticas del receptor⁶ (P_j), la proporción de ayuda respecto del PNB del receptor (A_j),⁷ la cuota de ayuda elevada al cuadrado y la interacción entre ayuda y calidad de las políticas (A_jP_j):

$$G_j = \beta_0 + \beta_1 X_j + \beta_2 P_j + \beta_3 A_j + \beta_4 A_j^2 + \beta_5 (A_j P_j) + \varepsilon_j \quad [1]$$

donde el coeficiente β_2 mide la sensibilidad del crecimiento a la reforma política, una vez controlado el efecto de la ayuda; el coeficiente β_3 evalúa el impacto de la ayuda sobre el crecimiento, una vez controlado el efecto de las políticas; el coeficiente β_4 evalúa la existencia de rendimientos marginales decrecientes en la ayuda; y el coeficiente del término interactivo β_5 mide el grado de asociación entre la ayuda y la calidad de las políticas.

La estimación de la ecuación [1] para el periodo 1974–97 reveló que tanto el coeficiente de la variable de calidad de políticas (β_2), como el término interactivo entre ayuda y calidad de políticas (β_5) ejercían un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la tasa de crecimiento del país socio. En cambio, ambos coeficientes relativos a la ayuda (β_3 y β_4) no resultaron estadísticamente significativos, si bien se estimaron negativos.

Una vez estimada la función de crecimiento, Collier y Dollar derivaron las “asignaciones de ayuda anti-pobreza eficientes” que debería recibir cada país socio, con el objetivo de liberar al mayor número posible de personas pobres. Formalmente, se asume que el objetivo de un donante es asignar su ayuda de manera tal que se maximice la reducción de la pobreza “global” de acuerdo con la siguiente función:

$$\text{Max } \sum_{j=1}^J G_j \alpha_j h_j N_j$$

sujeta a la restricción presupuestaria: $\sum_{j=1}^J A_j y_j N_j = \bar{A}$; $A_j \geq 0$ [2]

donde G_j representa la tasa de crecimiento de la renta *per capita* del país socio j ; α_j la elasticidad de la reducción de la pobreza respecto de la ayuda⁸; h_j es una medida de incidencia de la pobreza⁹; N es el tamaño poblacional; A_j es la proporción de ayuda recibida por el país j respecto

⁶ En concreto, emplearon el *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) del Banco Mundial, basado en 20 componentes igualmente ponderados de la calidad de las políticas de un país.

⁷ Collier y Dollar no emplearon la medida usual de AOD, sino la “ayuda efectiva al desarrollo” propuesta por Chang *et al.* (1998). Se trata de una medida agregada de los flujos de ayuda que computa únicamente las donaciones y el elemento de donación correspondiente a los préstamos concesionales, para el periodo 1975–95.

⁸ En realidad se trata de la elasticidad del crecimiento respecto de la ayuda puesto que el modelo asume que el impacto de la ayuda sobre la pobreza se produce vía estímulo del crecimiento.

⁹ En Collier y Dollar (2001) se empleó el umbral de pobreza de 2 dólares PPA al día; en Collier y Dollar (2002) se verificó la robustez de los resultados del estudio precedente estimando el mismo modelo para distintas medidas de pobreza, lo que arrojó análogos resultados.

de su PNB; y es la renta *per capita* del país receptor; y \bar{A} es la cantidad total de ayuda que desembolsa el donante¹⁰.

Considerándose únicamente las soluciones interiores —aquellas que garantizan una cantidad positiva de ayuda a todos los PED—, las condiciones de primer orden proporcionan el siguiente máximo:

$$G_j^A \alpha_j h_j N_j = \lambda y_j N_j \quad [3]$$

donde G_j^A es el impacto marginal de la ayuda sobre el crecimiento, λ es el denominado *valor sombra de la ayuda* y su inversa ($1/\lambda$) representa el *coste marginal de la ayuda*¹¹. La asignación eficiente de la ayuda requiere —de acuerdo con el enfoque marginalista de optimización— que se iguale el impacto marginal de los recursos sobre el crecimiento en todos los países socios, obteniéndose el siguiente óptimo de Pareto:

$$G_j^A = \frac{\lambda y_j}{\alpha_j h_j} \quad [4]$$

De esta expresión se obtienen las cuotas de ayuda eficientes para cada PED. Para ello, se obtiene primero el impacto marginal de la ayuda (G_j^A) diferenciando en la ecuación de crecimiento [1]:

$$G_j^A = \beta_3 + 2\beta_4 A_j + \beta_5 P_j \quad [5]$$

Y, a continuación, una vez estimada la función de crecimiento [1] mediante datos en panel, se resuelve el sistema de ecuaciones planteado por las expresiones [4] y [5], obteniéndose el siguiente criterio de asignación (Collier y Dollar, 2002):

$$A_j = 13,5 + 7,8P_j - \left(\frac{\lambda}{0,04\alpha_j} \right) \left(\frac{h_j}{y_j} \right)^{-1} \quad [6]$$

donde la elasticidad de la pobreza respecto de la ayuda (α_j) se supuso constante en el tiempo e igual a 2 para todos los países receptores¹². Por lo tanto, la cuota óptima de ayuda depende negativamente del nivel de ingreso *per capita* del país socio, y positivamente de su nivel inicial de pobreza, de la calidad de sus políticas y de la elasticidad de la pobreza. El criterio normativo que se desprende es sumamente claro; en palabras de los autores:

¹⁰ Esta formulación es semejante al enfoque de asignación óptima de un presupuesto anti-pobreza (Kanbur, 1987; Bourguignon y Fields, 1990; Gangopadhyay y Subramanian, 1992), que trata de derivar criterios que optimicen la asignación de subvenciones a los hogares dentro de un mismo país. No obstante, el modelo propuesto por Collier y Dollar difiere del enfoque anterior en que asume que los donantes no pueden influir en la distribución interna del ingreso del país socio, dado el carácter fungible de las asignaciones de ayuda. En este caso, el donante se limita a distribuir una cantidad fija de AOD entre J países potencialmente receptores, por lo que se asume que el efecto neto de la ayuda sobre la distribución del ingreso es neutro.

¹¹ El parámetro λ representa la *eficiencia marginal de la ayuda*: el número de personas pobres que libera de la pobreza una unidad adicional de ayuda (estableciéndose como una unidad de ayuda la cantidad de un millón de dólares).

¹² Collier y Dollar utilizaron la estimación de Ravallion y Chen (1997) de la mediana de la elasticidad de la reducción de la pobreza respecto de la ayuda. Asimismo, calcularon las elasticidades de cada país siguiendo el método propuesto por Bourguignon (2000) y obtuvieron medias y medianas de elasticidad para casi todos los países próximas a 2.

Para países con políticas similares, la ayuda debería incrementarse con el nivel de pobreza porque el efecto potenciador de la ayuda sobre el crecimiento tiene un impacto mayor sobre la pobreza en países más pobres. Para países con niveles similares de pobreza, la ayuda debería incrementarse con la calidad de las políticas porque éstas tienen un efecto potenciador del crecimiento mayor en los países con mejores contextos institucionales (Collier y Dollar, 2001, págs. 1.792 y 1.793).

Asimismo, Collier y Dollar (2001) ofrecieron una especificación alternativa del modelo, admitiendo la existencia de un *sesgo a favor de los países pequeños*. Para ello, se introduce en la función objetivo del donante (ecuación [2]) el parámetro φ que indica el grado de preferencia por los países de menor tamaño poblacional:

$$\sum_{j=1}^n G_j \alpha_j h_j N_j N_j^{-\varphi} \quad [7]$$

En ausencia de este sesgo (es decir, cuando $\varphi = 0$), la ayuda se asigna maximizándose la reducción de la pobreza, lo que implica que todas las personas pobres sean “valoradas” por igual, sin importar su nacionalidad. En cambio, al incluirse un sesgo a favor de los países pequeños se perjudica a las personas pobres de los países más poblados¹³. Como resultado, se obtiene el siguiente criterio alternativo de reparto anti-pobreza eficiente —más congruente con las prácticas de los donantes:

$$A_j = 2,6P_j - \left(\frac{\lambda}{0,04\alpha_j} \right) \left(\frac{h_j}{y_j} \right)^{-1} N_j^\varphi \quad [8]$$

En su parte aplicada, Collier y Dollar compararon la distribución de la ayuda real de 1996 con las asignaciones prescritas por las dos alternativas funcionales del modelo, obteniéndose dos contrafactuales sorprendentes. De un lado, de haberse asignado la ayuda en función de criterios de reducción de la pobreza y promoción de las buenas prácticas políticas, la capacidad de absorción global de la ayuda se habría incrementado en un 50%, habiéndose podido obtener el mismo nivel de eficacia por dólar de ayuda de los 56 millones desembolsados en ese año con 18 millones menos (Collier y Dollar, 2001, pág. 1.794). De otro lado, se estimó que la ayuda desembolsada en 1996 liberó a unos 10 millones de personas de la pobreza, cuando podría haber liberado a 9,1 millones más de haberse asignado de acuerdo con su modelo, con lo que se hubiera doblado, prácticamente, el impacto de los recursos (Collier y Dollar, 2002, pág. 1.497)¹⁴. Cabe señalar que, de acuerdo con este criterio de reparto, los países de renta media no percibirían cuota alguna de ayuda y, más en concreto, en América Latina y el Caribe, tan sólo los países de ingreso bajo habrían recibido ayuda. Este resultado se debe a los supuestos intrínsecos del modelo: puesto que se asume que la ayuda sólo reduce la pobreza a través del incremento del ingreso *per capita*, resulta más eficiente desembolsar recursos a las regiones con mayor número de personas pobres —*ceteris paribus*.

¹³ Con la existencia de un sesgo a favor de los países pequeños, la interpretación del parámetro λ (el *valor sombra de la ayuda*) es distinta: su inversa ($1/\lambda$) es el coste marginal de la ayuda en un país con población promedio, que en el modelo de Collier y Dollar se fija en 10 millones de habitantes. La máxima eficiencia del sistema requiere en este caso que el coste marginal de la ayuda sea más elevado en los países con poblaciones más reducidas que en los países más poblados, con lo que se iguala el impacto marginal de la ayuda sobre el crecimiento ajustado por el peso poblacional de cada país.

¹⁴ No obstante, estas estimaciones excluyen del análisis al país con mayor número de pobres del Planeta, India, puesto que Collier y Dollar asumen que resultará infra-asignado bajo cualquier criterio realista de asignación. La participación de India en el modelo se restringe a su nivel de 1996.

En suma, es importante resaltar la utilidad “simbólica” del enfoque de asignación propuesto por Collier y Dollar, en tanto que el número de personas pobres que pueden ser “liberadas” por medio de un incremento marginal de la ayuda constituye una buena aproximación al *coste de oportunidad* de asignar los recursos en función de intereses ajenos al carácter prioritariamente “altruista” de la cooperación que proclama la comunidad internacional —entendiéndose por no-altruistas aquellos criterios distintos del objetivo de reducir la pobreza en los PED.

2.2. Críticas al modelo de Collier y Dollar

El enfoque de asignación eficiente propuesto por Collier y Dollar ha suscitado diversas controversias. De una parte —como se estudiará en la tercera sección de este artículo— se ha criticado el propio paradigma marginalista sobre el que descansa el modelo de asignación, por considerarlo insuficientemente “redistributivo”. De otra parte, se ha criticado la formulación económica del modelo de Collier y Dollar. Respecto a esta segunda categoría de críticas, se ha reprochado especialmente la fragilidad de cuatro supuestos sobre los que se sustenta el modelo:

En primer lugar, continúa resultando controvertido afirmar que la ayuda haya ejercido, en términos agregados, un impacto positivo sobre la tasa de crecimiento económico de los PED. Así, los estudios más recientes de revisión de la amplia literatura sobre eficacia de la ayuda arrojan conclusiones contrapuestas: de una parte, McGillivray *et al.* (2006) concluyen que la ayuda ha resultado eficaz, y que el ritmo de crecimiento del mundo en desarrollo sería menor en ausencia de ayuda: “[...] Uno puede inferir razonablemente de este hallazgo que la pobreza sería mayor en ausencia de ayuda. No obstante, el contexto en el que la ayuda funciona continúa siendo controvertido” (pág. 1045). De otra parte, el reciente meta-análisis de la literatura sobre eficacia de la ayuda realizado por Doucouliagos y Paldam (2008) alcanza una conclusión bien distinta: “Considerando toda la evidencia acumulada a lo largo de 40 años de investigación, debemos concluir que la [literatura de eficacia de la ayuda] no ha podido probar que el efecto de la ayuda al desarrollo sobre el crecimiento sea estadísticamente significativo y mayor que cero [...] la ayuda no ha logrado, en promedio, alcanzar su objetivo declarado de generar desarrollo” (pág. 18). En última instancia, si aun resulta controvertido afirmar que la ayuda resulta eficaz, más difícil aún resulta justificar que ese efecto de estímulo sobre el crecimiento contribuya, a su vez, a reducir la pobreza.

En segundo lugar, se ha criticado la validez del supuesto de que la ayuda reduzca la pobreza únicamente por medio del crecimiento económico. Por ejemplo, Lensink y White (2000 y 2001) argumentaron que existen otros mecanismos posibles de impacto de la ayuda sobre la pobreza, como son la provisión de servicios públicos para las personas pobres o la dotación de activos productivos.

En tercer lugar, se ha cuestionado la conveniencia de asumir la existencia de rendimientos marginales decrecientes de la ayuda sobre el crecimiento. Lensink y White (2000) criticaron que en presencia de rendimientos constantes o crecientes el modelo de Collier y Dollar no ofrece prescripciones concluyentes. No obstante, diversos estudios han confirmado la existencia de rendimientos marginales decrecientes de la ayuda (debidos a límites en la capacidad de absorción productiva por parte de los países socios y al síndrome de la “enfermedad holandesa”), detectándose un punto de inflexión en la curva de impacto marginal de la ayuda sobre el crecimiento¹⁵. La estimación de dicho punto ha arrojado valores significativamente más elevados

¹⁵ Se asume la existencia de una curva de rendimientos de la ayuda en forma de *U invertida*, de tal manera que el “efecto beneficioso total de la ayuda” aumenta hasta un nivel determinado (punto de inflexión de la curva) a partir del cual cantidades adicionales de ayuda reducen el beneficio total.

que los considerados por Collier y Dollar (si bien los resultados se han mostrado sensibles a la especificación del modelo y a la selección de la muestra de países¹⁶). Los meta-análisis realizados por Doucouliagos y Paldam (2008 y 2009) confirman la existencia de rendimientos marginales decrecientes en el impacto de la ayuda sobre el crecimiento, si bien —puntualizan los autores— el reducido número de estudios que han contrastado esta hipótesis resulta en estimaciones inestables y escasamente significativas¹⁷.

Y, en cuarto lugar, se ha cuestionado que la ayuda estimule el crecimiento únicamente en presencia de “buenas políticas económicas”. En este línea, aun sigue vigente el debate acerca de cuáles son las políticas económicas más propicias para estimular el impacto de la ayuda sobre el crecimiento. Un nutrido cuerpo de estudios (entre otros, Lensink y White, 2000 y 2001; Hansen y Tarp, y 2001; Dalgaard y Hansen, 2001; Easterly *et al.*, 2004; Easterly, 2003; Dalgaard *et al.*, 2004 y Asra *et al.*, 2005) ha cuestionado la falta de robustez estadística del término interactivo entre ayuda y calidad de las políticas del país socio¹⁸. Los meta-análisis de la literatura sobre eficacia de la ayuda realizados por Doucouliagos y Paldam (2005 y 2008) concluyen que el término interactivo entre ayuda y políticas resulta muy próximo a cero, luego “las buenas políticas ayudan a incrementar el crecimiento, pero no influyen en el efecto marginal de la ayuda” (Doucouliagos y Paldam, 2005, pág. 20); en cambio, la interacción entre ayuda e instituciones sí se ha mostrado positiva y significativa.

Además de las cuatro críticas anteriores, las implicaciones normativas del modelo de Collier y Dollar han sido objeto también de crítica, por entenderse que el criterio de condicionalidad en la selección de socios puede generar efectos perversos en el sistema de ayuda. En concreto, se ha alertado que la detracción de ayuda de los PED con peores registros de gobernabilidad y calidad institucional afecta especialmente a las personas más pobres que viven en ellos, y no tanto a los Gobiernos responsables. Por eso, algunas investigaciones recientes se han centrado en analizar la problemática específica de la asignación de recursos a los denominados países con los que se establecen *relaciones difíciles de cooperación*¹⁹; países que, dados sus bajos registros

¹⁶ Mientras que los coeficientes estimados por Collier y Dollar (2002) suponen un punto de inflexión de la ayuda del 3,7% (AOD/PIB), Clemens *et al.* (2004) estimaron dicho punto en el 17%, Lensink y White (2001) en torno al 50% y Durberry *et al.* (1998) en torno al 40-45%.

¹⁷ Doucouliagos y Paldam (2008 y 2009) estudian los 97 estudios de eficacia de la ayuda publicados hasta 2004, entre los que sólo 16 han contrastado la existencia de rendimientos marginales de la ayuda.

¹⁸ Por ejemplo, el análisis de Dalgaard *et al.* (2004) reveló que la interacción entre ayuda y políticas no es significativa si se considera en el modelo de eficacia la variable de “clima tropical”. En este sentido, el impacto de la ayuda sobre el crecimiento se mostró especialmente significativo en las regiones geográficas “fuera de los trópicos”. Consiguientemente —concluyen los autores— si se emplea el CPIA como criterio de asignación de la ayuda para maximizar la tasa de crecimiento económico (tal y como propusieron Collier y Dollar), existe el riesgo de penalizar a los países que padecen problemas relacionados con el clima a la vez que se apoya a los países con mejores registros de gobernabilidad. De otra parte, Easterly *et al.* (2004) demostraron que si se utilizan variables diferentes para medir los flujos de ayuda (tales como la AOD contabilizada por el CAD, en vez de la “ayuda efectiva al desarrollo” empleada por Collier y Dollar), se obtienen resultados distintos a los de Collier y Dollar; en concreto, la interactividad entre ayuda y políticas deja de ser estadísticamente significativa. Asimismo, Lensink y White (2000) demostraron que si se prescinde de la variable indicativa de la calidad de las políticas en el modelo de Collier y Dollar —permaneciendo el resto de supuestos inalterados— la ayuda se dirigirá igualmente a los países con menores niveles de renta y altos niveles de pobreza —es decir, se preservaría el enfoque anti-pobreza.

¹⁹ La definición de este tipo de Estados ha sido variada: Jones *et al.* (2005) y Levin y Dollar (2005) se refieren a *países de asociación difícil*, clasificándolos o bien con relación a su pertenencia al grupo LICUS (“Low-Income Countries Under Stress”) del Banco Mundial, o con relación a su ubicación en las dos categorías inferiores del CPIA. McGillivray (2006) define como *Estados frágiles* a aquellos que presentan políticas públicas críticamente débiles, o instituciones especialmente pobres, o ambas simultáneamente. El Banco Mundial ha mostrado una preocupación creciente por estos países, tal y como evidencian la iniciativa LICUS (World Bank, 2002) y el enfoque del IDA de ayuda a países en conflicto (IDA, 2004).

institucionales y de gobernabilidad, pueden verse penalizados por prácticas selectivas o criterios de condicionalidad excesivamente rígidos por parte de los donantes²⁰.

Finalmente, cabe añadir que el modelo de eficacia sobre el que se basan Collier y Dollar no incorpora algunos de los factores que los recientes avances en esta literatura han identificado como relevantes. Así, una serie de estudios recientes sugieren —aun tentativamente— que la ayuda ha resultado especialmente eficaz bajo siete escenarios concretos —*ceteris paribus*:

1. Cuando el país socio dispone de *instituciones de calidad*, entendidas en un sentido “amplio”: por ejemplo, el respeto de las libertades políticas y civiles, y el imperio de la ley (Burnside y Dollar, 2004); la estabilidad del sistema político (Chauvet y Guillaumont, 2004); las prácticas democráticas (Svensson, 1999; Kosack, 2002), la estabilidad macroeconómica (Durberry *et al.*, 1998)²¹; o, incluso, en los PED con mayores niveles relativos de desarrollo (Bowen, 1995; Durberry *et al.*, 1998; Svensson, 1999).
2. En presencia de *efectos desfavorables para el crecimiento*, como son los efectos climáticos adversos (Guillaumont y Chauvet, 2001) o la existencia de *shocks* comerciales negativos (Collier y Dehn, 2001; Guillaumont y Chauvet, 2001; Chauvet y Guillaumont, 2004; Collier y Goderis, 2008)²².
3. Cuando los países socios sufren *desventajas estructurales*: por ejemplo, como consecuencia de su ubicación geográfica entre los trópicos (Dalgaard *et al.*, 2004).
4. En *escenarios post-conflicto* (Collier y Hoeffler, 2004).
5. Cuando el donante desembolsa la *ayuda* de manera *predecible para el receptor*: en concreto, la “volatilidad” de la ayuda menoscaba su impacto sobre el crecimiento (Lensink y Morrissey, 2000; Bulir y Hamman, 2003 y 2008; Hudson y Mosley, 2008).
6. Cuando la *ayuda* se asigna de manera *coordinada*: por ejemplo, el grado de “fragmentación” de la ayuda (la existencia de múltiples donantes en un país socio) vulnera la eficacia de la ayuda, en parte como consecuencia de estar asociada con un mayor grado de corrupción en el Gobierno socio (Djankov *et al.*, 2009).
7. Cuando la *ayuda* se asigna de acuerdo *con criterios de desarrollo*: en concreto, es más eficaz la ayuda de los donantes cuyos patrones de asignación geográfica minimizan la influencia de sus propios intereses de política exterior (Minoiu y Reddy, 2009).

2.3. Modelos alternativos de asignación marginalista

El enfoque de asignación eficiente propuesto inicialmente por Collier y Dollar ha sido reformulado para tratar de superar algunas de sus limitaciones. En este sentido, Guillaumont y Chauvet (2001) y Alonso y Garcimartín (2003) propusieron una formulación distinta para flexibilizar el criterio de “selectividad fuerte” basado en las buenas prácticas políticas. Wood (2008), por su parte, abordó el problema de la dimensión temporal del proceso de asignación.

En primer lugar, Guillaumont y Chauvet (2001) propusieron un modelo similar al de Collier y Dollar, en el que la ayuda se distribuye tratando de maximizar su impacto sobre la tasa de crecimiento del mundo en desarrollo. No obstante, estos autores incorporan una distinción relevante, al evaluar únicamente el impacto de la ayuda sobre la tasa de crecimiento “que no se

²⁰ Jones *et al.* (2005) y McGillivray (2006) revisan la literatura en torno a la asignación de ayuda a países con Estados frágiles y a sus implicaciones con relación a la eficacia de las actuaciones.

²¹ En cambio, el estudio de Guillaumont y Chauvet (2001) arroja un resultado bien distinto: cuanto mejores son las políticas macroeconómicas del receptor, menor es el impacto de la ayuda (que, en todo caso, resulta positivo y significativo). Además, la estimación del término interactivo entre ayuda y políticas macroeconómicas no superó los contrastes de robustez realizados por los autores.

²² Nótese que dichos *shocks* afectan negativamente al crecimiento económico. Sin embargo, en estos escenarios la ayuda “suaviza” los efectos adversos que se generan sobre el proceso de crecimiento.

debe a factores exógenos”, como son las condiciones iniciales de desarrollo y los factores de riesgo medioambiental.

Para ello, Guillaumont y Chauvet estimaron una ecuación de crecimiento similar a la propuesta por Burnside y Dollar (véase ecuación [1]), a la que añadieron el parámetro E_i (vulnerabilidades climáticas) y su interacción con la ayuda, $A_j E_j$:

$$G_j = \beta_0 + \beta_1 X_j + \beta_2 P_j + \beta_3 A_j + \beta_4 (A_j P_j) + \beta_5 E_j + \beta_6 (A_j E_j) + \varepsilon_j \quad [9]$$

La estimación arrojó dos resultados relevantes: *i*) la eficacia de la ayuda no depende significativamente de la calidad de las políticas (contradiendo, por tanto, los resultados de Burnside y Dollar y Collier y Dollar), si bien se corrobora que las políticas sí son un factor relevante del crecimiento; y, *ii*) la eficacia de la ayuda depende positivamente del grado de vulnerabilidad medioambiental del país socio, *ceteris paribus*.

De estos resultados se derivan dos criterios de asignación: la ayuda debe atender especialmente a los países más vulnerables medioambientalmente para incrementar su impacto sobre el crecimiento; y la ayuda debe asignarse de acuerdo con la calidad “observada” de las políticas del Gobierno socio, no porque la ayuda sea más eficaz en estos contextos, si no por que se asume que la ayuda puede constituir un “incentivo” eficaz para la reforma política. Consiguientemente, la contribución marginal de la ayuda al crecimiento se resume en la ecuación:

$$G_j^A = \beta_3 + \beta_4 P_j + \beta_6 E_j; \quad \text{siendo } \beta_3 > 0 \text{ y } \beta_7 < 0 \quad [10]$$

Lo que revela que existen dos medios para incrementar la eficacia de la ayuda: *i*) mejorando la calidad de la ayuda (aumentando el parámetro β_3); y, *ii*) asignando la ayuda de manera tal que se refuercen sus vínculos con el crecimiento, lo que supone tanto incrementar la sensibilidad de las políticas a la ayuda (haciendo por tanto significativo el parámetro interactivo entre políticas y ayuda, β_5), como incrementar el mecanismo de compensación de las vulnerabilidades medioambientales (β_6).

En segundo lugar, Alonso y Garcimartín (2003) criticaron que “si el interés del donante es maximizar la reducción de la pobreza en un grupo de países en presencia de conflictos de intereses entre el donante y los receptores, no existe nada parecido a una solución universal [...] y la política de ayuda debe ser confeccionada de acuerdo con las características del receptor” (pág. 6). Los autores plantearon un criterio de asignación de la ayuda más flexible que el propuesto por Collier y Dollar en relación con los “condicionantes de gobernabilidad”. El modelo asume la presencia de rendimientos decrecientes de la ayuda respecto de la pobreza y del ingreso y describe las correspondientes funciones de producción y pobreza como:

$$\begin{aligned} Y_j &= f(A_j, P_j, x_{yj}); & f_A > 0; & f_{AA} < 0; \\ h_j &= f_1(Y_j, x_{hj}) + f_2(A_j, x_{hj}); & h_Y < 0; & h_{YY} > 0; & h_A < 0; & h_{AA} > 0 \end{aligned} \quad [11]$$

donde Y_j es el nivel de renta del país j , A_j es el volumen de ayuda recibida, P_j es un indicador de la calidad de las políticas económicas, h_j es un indicador del nivel de pobreza, y x_{yj} y x_{hj} son variables exógenas que afectan al ingreso y a la pobreza, respectivamente (como, por ejemplo, la dotación de recursos y la distribución de la renta).

Alonso y Garcimartín analizan el problema de la distribución de la ayuda simplificando el estudio para el caso de dos países receptores, j_1 y j_2 . Suponiendo que la actuación del donante es

“puramente altruista”, la asignación de la ayuda debe maximizar la eficacia de los recursos con relación al alivio de la pobreza, por lo que se debe igualar la eficacia marginal de la ayuda en ambos países: $\frac{dh}{dA}(j_1) = \frac{dh}{dA}(j_2)$.

En este caso, a nivel teórico, la condicionalidad de la ayuda no constituye una regla óptima para reducir la pobreza mundial. De hecho, no resulta viable establecer *a priori* un único criterio eficiente de reparto, puesto que los rendimientos decrecientes de la ayuda y del ingreso pueden contrarrestar los incentivos de mejorar la calidad de las políticas; así, puede resultar más eficiente asignar la ayuda al país más pobre en vez de al país con mejores prácticas políticas. Además, si las dotaciones de recursos y las funciones de producción y pobreza difieren entre los PED, la definición de una regla general de reparto de la ayuda resulta aún más compleja. Dadas estas limitaciones, y teniendo en cuenta el coste que implica para el donante realizar un análisis “caso por caso” de los potenciales países socios, Alonso y Garcimartín sugieren definir un criterio de reparto “mixto”, que considere tanto el nivel de pobreza de un país, como sus “esfuerzos” para mejorar las políticas. Dicho criterio se expresa como:

$$A_j = \beta c_1(P) + (1 - \beta)c_2(h^*); \quad 0 \leq \beta \leq 1 \quad [12]$$

donde h^* representa el nivel de pobreza (no necesariamente actual) y P el esfuerzo “potencial” (no observable) acometido para mejorar la calidad de las políticas. El parámetro β refleja la ponderación que el donante otorga a cada elemento de la función de ayuda. Se trata, por tanto, de un sistema “flexible” de reparto, en tanto que admite la existencia de consideraciones políticas diferentes en los esquemas de asignación de distintos donantes.

A su vez, Alonso y Garcimartín consideran la “dimensión temporal” del reparto, de tal modo que la ayuda se asigna a corto plazo bajo criterios anti-pobreza, pero en el largo plazo los desembolsos dependerán parcialmente de los esfuerzos de reforma política acometidos por cada país socio. Consiguientemente:

$$\begin{aligned} A_{j,t_0} &= c(h^*) \\ A_{j,t_1} &= A_{j,t_0} + \Delta(P_{t_1} - P_{t_0}) \end{aligned} \quad [13]$$

donde el parámetro Δ mide el incremento (o reducción) de la ayuda en el periodo t_1 debido a la variación en los indicadores de calidad de políticas del país socio. La variable A_{j,t_0} refleja la inercia de las asignaciones, de tal modo que el nivel de ayuda desembolsado en el periodo inicial (t_0) constituye la variable de partida sobre la que se decide el incremento (o reducción) de la ayuda en el año siguiente (t_1).

Este criterio de reparto difiere del recurso a condicionar los programas de ayuda defendido por Collier y Dollar en un aspecto relevante: aunque la calidad de las políticas constituye un parámetro de interés para ambos criterios, en este caso se enfatiza la “variación” en los indicadores de calidad de políticas del país socio, y no la calidad inicial de políticas en el momento de decidirse el desembolso de ayuda. No obstante, conviene señalar dos aspectos que limitan la aplicación práctica del enfoque de asignación de la ayuda propuesto por Alonso y Garcimartín:

De una parte, el modelo no establece cómo deben determinarse las ponderaciones de los parámetros de pobreza y calidad política —en última instancia, los parámetros que determinan la variación en el tiempo de la ayuda, véanse c y Δ en la ecuación [13]—. La flexibilidad en su determinación no resuelve el alto grado de arbitrariedad existente en las asignaciones de los

distintos donantes²³. En última instancia dicha arbitrariedad es consecuencia de la ausencia de criterios concluyentes por parte de los estudios de eficacia que permitan conocer las ponderaciones que optimizarían el impacto de la ayuda.

De otra parte, el modelo no ofrece un criterio claro de asignación que permita distribuir un montante “predeterminado” de AOD entre el conjunto de países socios de un donante. De hecho, la conclusión general del estudio reafirma esta limitación, en la medida que sostiene la imposibilidad de definir una regla general de asignación. Consiguientemente, a diferencia de Collier y Dollar, los autores no realizaron un ejercicio de simulación del *mapamundi* de distribución de la ayuda, ni generalizaron su modelo a un escenario de asignación con más de dos países receptores.

En tercer lugar, Wood (2008) planteó una formulación alternativa al modelo de Collier y Dollar, del que critica su omisión de la dimensión temporal en las decisiones de asignación, lo que equivale a considerar que el reparto de la ayuda depende únicamente de los niveles actuales de pobreza²⁴. Wood constata que los donantes se muestran en la práctica preocupados por los niveles futuros y presentes de pobreza, tal y como puso de manifiesto la ratificación de los ODM, cuyo horizonte de actuación se expande hasta el año 2015. Por esta razón propone incluir la dimensión temporal en el proceso de asignación —al igual que hicieran primero Alonso y Garcimartín—, definiendo una función objetivo del donante que persigue minimizar la pobreza mundial, tanto presente, como futura. El nivel de pobreza se evalúa a través del número agregado de personas pobres a lo largo de un horizonte temporal determinado, T :

$$\text{Min} \sum_j H_{j_{t_0}} + \sum_j H_{j_{t_1}} + \dots + \sum_j H_{j_{t_T}} = \sum_j \sum_{t=0}^T H_{jt} \quad [14]$$

donde el subíndice j se refiere a los PED y t a los años. El número de personas pobres en cada país y año se computa como: $H_{jt} = h_{jt}N_{jt}$. Puesto que en la práctica los donantes se muestran más preocupados por la pobreza en el corto plazo que en el largo plazo, la función objetivo incluye una tasa r que descuenta la “importancia” de la pobreza futura:

$$\text{Min} \sum_j \sum_{t=0}^T \frac{H_{jt}}{(1+r)^t} \quad [15]$$

Que en forma continua se expresa como:

$$\text{Min} \sum_j H_{j_{t_0}} \int_0^T e^{-(r+\Delta_{jH})t} dt \quad [16]$$

donde $\Delta_{jH} = \Delta_{hj} - n_j$ es la tasa de variación interanual del nivel de pobreza del país j , teniendo en cuenta tanto la reducción de la tasa de pobreza (Δ_{hj}), como la variación en la tasa de crecimiento poblacional (n_j). Wood asume por simplicidad que ambas tasas, y la tasa de descuento, son constantes a lo largo del periodo. Como resultado se obtiene:

²³ Así, un donante puede elegir ponderar especialmente las prácticas de política económica y gobernabilidad del país socio, y no tanto sus niveles de pobreza. Este sería el caso, por ejemplo, de EEUU que, desde la constitución del *Millennium Challenge Corporation* en 2004, condiciona la selección de los países socios al cumplimiento de una serie de umbrales de “governabilidad,” “libertad económica” e “inversión social”. De manera análoga, el DFID emplea en enfoque *Drivers of Change* (DCO) para caracterizar las prácticas políticas y de gobernabilidad de los países potencialmente socios de la cooperación británica.

²⁴ Recuérdese que Collier y Dollar aplican un criterio de condicionalidad en función de parámetros pasados de gobernabilidad, tratándose, por lo tanto, de un criterio de condicionalidad *ex ante*.

$$\text{Min} \sum_j H_{j,t_0} \frac{1 - e^{-(r+\Delta_{jH})^T}}{r + \Delta_{jH}} \quad [17]$$

Luego el “valor presente” de la pobreza del país j en el periodo T depende positivamente de su nivel actual de pobreza (H_{j,t_0}) y negativamente de la tasa de disminución de la pobreza y de la tasa de descuento²⁵.

Un esquema eficiente de asignación requiere que los donantes asignen su ayuda tratando de minimizar la suma de los valores presentes de pobreza de todos los PED. El modelo asigna únicamente la ayuda del periodo inmediato, A_{j,t_0} , y supone que las tasas futuras de disminución de la pobreza permanecen constantes²⁶. De este modo, se trata de ajustar un modelo concordante con las pautas de comportamiento de las agencias de desarrollo, que en realidad asignan la ayuda correspondiente al periodo de planificación en curso, y no pueden permutar recursos entre periodos que trasciendan la legislatura política vigente²⁷.

Wood identifica dos mecanismos a través de los cuales la ayuda desembolsada en el periodo actual impacta sobre la pobreza futura: en primer lugar, la ayuda puede provocar un “cambio de escala” en la pobreza, reduciendo el número de personas pobres en todos los periodos venideros; por lo tanto, el número de pobres en el país j en el periodo inicial depende de la cantidad de ayuda recibida ese mismo año (H_{j,t_0} y A_{j,t_0}). En segundo lugar, la ayuda del periodo inicial puede acelerar las tasas futuras de reducción de la pobreza, afectando a la relación entre Δ_{jH} y A_{j,t_0} . De estos dos supuestos se desprenden las siguientes condiciones de primer orden para obtener el óptimo de la ecuación [17]:

$$\left[H_{ja} + \Delta_{ja} H_{j,t_0} A_{j,t_0} \left(\frac{T}{e^{(r+\Delta_{jH} A_{j,t_0})^T} - 1} - \frac{1}{r + \Delta_{jH} A_{j,t_0}} \right) \right] \cdot \frac{1 - e^{-(r+\Delta_{jH} A_{j,t_0})^T}}{r + \Delta_{jH} A_{j,t_0}} = \lambda \quad [18]$$

siendo:

$$H_{ja} = \frac{\partial H_{j,t_0} A_{j,t_0}}{\partial A_{j,t_0}} < 0$$

$$\Delta_{ja} = \frac{\partial \Delta_{jH} A_{j,t_0}}{\partial A_{j,t_0}} > 0$$

Wood asume que la ayuda del periodo inicial reduce el nivel futuro de pobreza, pero no la tasa de reducción de la pobreza (es decir, $\Delta_{ja} = 0$), lo que simplifica las condiciones de primer orden a:

$$H_{ja} \frac{1 - e^{-(r+\Delta_{jH})^T}}{r + \Delta_{jH}} = \lambda \quad [19]$$

²⁵ Cuando T tiende a infinito, entonces:

$$\text{Min} \sum_j \frac{H_{j,t_0}}{r + \Delta_{jH}}$$

²⁶ En realidad, siempre y cuando la ayuda sea eficaz, la tasa de disminución de la pobreza debería variar en el tiempo, lo que exigiría ajustar los valores futuros de Δ_{Hj} y del resto de parámetros.

²⁷ Sin embargo, un modelo ideal asignaría la ayuda correspondiente a todos los años futuros, puesto que el impacto de la ayuda sobre la pobreza incrementa al optimizar la distribución de los recursos tanto entre países, como entre periodos.

Además, se altera la asignación óptima del periodo inicial mediante la inclusión de un “factor de ajuste de reducción de la pobreza” que es exógeno y multiplicativo. Dicho factor se define como:

$$D_{j,rT} = \frac{1 - e^{-(r+\Delta_{jH})T}}{r + \Delta_{jH}} \quad [20]$$

Lo que permite reescribir las condiciones de primer orden como:

$$H_{jA} D_{j,rT} = \lambda \quad [21]$$

El factor multiplicativo $D_{j,rT}$ altera la asignación de la ayuda, beneficiando a los países donde la pobreza se reduce a menor ritmo, y penalizando a aquellos donde se reduce más rápidamente. La magnitud de este ajuste depende también de las tasa de descuento (r) y del horizonte temporal (T).²⁸

El modelo seminal de Collier y Dollar se trata por tanto de un caso particular de la formulación más general propuesta por Wood. En concreto, en el primer modelo las asignaciones de ayuda se basan únicamente en los niveles iniciales de pobreza, sin considerar las tasas futuras de variación en la pobreza, lo que resume la ecuación [21] a: $H_{jA} = \lambda$.

Como resultado, el modelo de Wood combina los puntos fuertes del modelo de Collier y Dollar y del criterio de reparto que propugna la estrategia de los ODM —en su versión de cumplimiento en todas las regiones del mundo—, y evita algunas de sus limitaciones: de una parte, el modelo de Wood preserva el principio de eficiencia marginalista en la asignación propuesto por Collier y Dollar (un dólar adicional de ayuda obtiene la misma reducción de la pobreza en todos los países socios), pero evita la “miopía” que aqueja al modelo de Collier y Dollar (que evalúa únicamente los niveles iniciales de pobreza). De otra parte, el modelo de Wood trata de compensar las diferentes perspectivas que los PED tienen de reducir la pobreza en el medio plazo, pero no incurre en la ineficiencia que se deriva del criterio de asignación de los ODM, en el que un dólar adicional de ayuda liberaría de la pobreza a un número distinto de personas en cada país socio.

Finalmente, Wood realiza un ejercicio de simulación del reparto de AOD acorde con su modelo (bajo distintos escenarios de tasas de descuento y horizontes temporales) para las distintas regiones geográficas, en el año 2004. Al igual que sucede al aplicarse el modelo de Collier y Dollar, se prescriben cantidades nulas de ayuda para las regiones con mayores niveles de renta *per capita* (América Latina, este de Asia, Europa del este, Oriente medio y norte de África), en marcado contraste con las asignaciones realmente practicadas en 2004. El análisis revela también que el “mapa óptimo” de asignación depende en gran medida del grado de orientación “hacia el futuro” del donante: con un enfoque a muy corto plazo, resulta eficiente no asignar ayuda a África, donde la eficacia de la ayuda en reducir la pobreza es baja. Por el contrario, con un enfoque a muy largo plazo, debería asignarse toda la ayuda a este continente²⁹.

²⁸ El ajuste positivo para un país j que reduce lentamente la pobreza incrementa cuando se reduce la tasa de descuento e incrementa el horizonte temporal, puesto que ambos factores significan que aumenta la preocupación del donante por la pobreza futura, en relación con el nivel de pobreza actual.

²⁹ Es decir, los donantes con mayor orientación contra la pobreza asignan más ayuda a África de lo que aconseja el modelo de Collier y Dollar, precisamente porque muchos de los donantes miran hacia el futuro —en consonancia con el compromiso de avanzar en el cumplimiento de los ODM.

3. Enfoque de asignación de la ayuda basado en la igualdad de oportunidades

El sistema de AOD puede concebirse como un mecanismo de redistribución de la renta a escala internacional, y en este sentido debe contribuir a igualar las oportunidades de desarrollo de los países socios para poder ser considerado como un sistema “distributivamente justo”. Desde esta óptica, una serie de aportaciones recientes han incorporado al debate sobre la asignación óptima de la ayuda el concepto de “justicia social” propuesto por la escuela de pensamiento *post-utilitarista*. Dicho concepto fue desarrollado por el filósofo norteamericano John Rawls, partiendo de la premisa de que la desigualdad motivada por la existencia de diferentes “desventajas naturales” y “circunstancias sociales” es injusta, lo que exige que las sociedades “bien organizadas” se doten de mecanismos adecuados para promover la equidad (Rawls, 1999). Los dos principios fundamentales post-utilitaristas son la “compensación” por la existencia de desigualdades injustas y el incentivo a la “recompensa natural” (es decir, la existencia de diferencias surgidas del “justo” ejercicio de las responsabilidades individuales). Fleurbaey (1996) formalizó este enfoque a través de la siguiente ecuación:

$$F_j = f(C_j, E_j) + A_j \quad [22]$$

donde F_j representa los “logros” conseguidos por un individuo j , C_j refleja las circunstancias de ventaja-desventaja de esa persona —difícilmente alterables en el corto plazo—, E_j es el nivel de esfuerzo realizado individualmente, y A_j es la ayuda aportada a dicho individuo.

Roemer (1998) adaptó el paradigma post-utilitarista de Rawls al análisis económico, desarrollando el denominado *enfoque de la igualdad de oportunidades*. Partiendo de una función post-utilitarista como la escrita en la ecuación [22], Roemer aboga por conceder un trato *equitativo* a los individuos que se encuentran en circunstancias sociales semejantes (es decir, aquellos con niveles similares C_j). Para igualar las oportunidades individuales de alcanzar el objetivo F_j se debe articular una política de ayuda que compense las disímiles circunstancias de partida de cada persona, de manera tal que los diferentes niveles finalmente alcanzados de F_j reflejen únicamente el ejercicio de las responsabilidades individuales (es decir, el nivel de esfuerzo E_j). De este modo, el enfoque de igualdad de oportunidades pretende compensar únicamente las desemejantes oportunidades socio-económicas de los individuos, pero no los diferentes resultados obtenidos —como correspondería a un *enfoque de igualdad de resultados*—. Asimismo, la función objetivo propuesta por Roemer difiere de la función utilitarista en que esta última evalúa los niveles de utilidad de todos los individuos (en su versión más simple, maximizando la utilidad agregada), mientras que el enfoque igualitario maximiza el mínimo nivel de utilidad. En la práctica, el enfoque de igualdad de oportunidades requiere conocer tanto los niveles de utilidad de los individuos, como la distribución de esfuerzos dentro de categorías semejantes de circunstancias.

Aunque Roemer se centra inicialmente en analizar la responsabilidad de los “individuos”, y no de los Estados³⁰, Llavador y Roemer (2001) y Cogneau y Naudet (2007) propusieron sendos modelos normativos que adaptan el enfoque igualitario al debate sobre la asignación óptima de la ayuda. Dichos modelos asumen que las “desigualdades injustas” en términos de niveles de desarrollo humano que existen entre países se deben, de una parte, a una serie de “desventajas” que constriñen sus posibilidades de desarrollo y que no son responsabilidad directa de los ciudadanos contemporáneos, y, de otra parte, a las propias actuaciones políticas que acometen los países, que son susceptibles de reforma. Desde esta óptica, la ayuda debe asignarse de manera tal

³⁰ Sen (1999) previno del riesgo de “antropomorfizar” a los países y elevar los asuntos de justicia entre individuos a la categoría de justicia entre Estados.

que contribuya a igualar las “oportunidades” de desarrollo de los distintos pueblos —compensando las desventajas injustas—, al tiempo que reconociendo la posible existencia de diferencias en las cotas de desarrollo alcanzadas por cada PED como consecuencia de los distintos niveles de esfuerzo de reforma política acometidos.

Llavador y Roemer (2001) y Cogneau y Naudet (2007) ofrecen diversas razones para dudar de la justicia distributiva que entrañan los modelos de asignación “eficientes” de la ayuda. En primer lugar, critican que los modelos de asignación marginalistas no ofrecen un resultado “igualitario”, si no meramente “eficiente”, dado que proponen una distribución de los recursos que maximiza la suma de las utilidades (en este caso concreto, se maximiza el crecimiento económico promedio de los países socios y, por ende, la reducción de la pobreza). Consiguientemente, la asignación marginalista ignora que ciudadanos de distintos países enfrentan disímiles perspectivas de superar la pobreza debido a sus diferentes circunstancias de partida³¹. Piénsese, por ejemplo, en la decisión de asignar la ayuda entre dos países con similares niveles de pobreza y registros de prácticas políticas (como pueden ser un país subsahariano y otro de Asia oriental); bajo el enfoque marginalista ambos países deberían recibir cuotas equivalentes de ayuda, aun a pesar de sus desiguales oportunidades de desarrollo.

En segundo lugar, estos autores reprochan que el criterio de condicionalidad propuesto por el enfoque marginalista se determine con relación a parámetros de prácticas políticas. Suponiendo que el indicador de calidad de políticas empleado refleje los niveles de esfuerzo acometidos por cada país, el enfoque marginalista vulnera el principio post-utilitarista de “recompensa natural” al premiar a los países con mejores registros de gobernabilidad; es decir, reduce las diferencias surgidas del “justo” ejercicio de las responsabilidades individuales, lo que desvirtúa el incentivo de cada país a acometer reformas políticas³². La distinción entre dos concepciones distintas de “optimalidad” en el reparto de la ayuda —es decir, la distinción entre igualar las tasas de crecimiento e igualar las oportunidades de crecimiento— explícita, por lo tanto, un factor de análisis relevante, en tanto que enfatiza el hecho de que “los países son, al menos en parte, responsables de la forma en que emplean la ayuda, y las agencias de cooperación no deberían tener ningún mandato ético para compensar especialmente a los gobiernos que realizan ‘escasos esfuerzos’” (Llavador y Roemer, 2001, págs. 148–149).

La primera aplicación del enfoque de igualdad de oportunidades al problema de la asignación de la ayuda se debe a Llavador y Roemer (2001), que partieron de una función de crecimiento análoga a la propuesta por Collier y Dollar (véase la ecuación [1]), donde sustituyen la variable de prácticas políticas por un nuevo concepto de “esfuerzo” político:

$$G_j = \alpha_1 A_j - \alpha_2 A_j^2 + \beta P_j + \gamma a_j P_j + u_j \quad [23]$$

donde G_j es la tasa de crecimiento del PNB *per capita*; A_j es la ratio de ayuda recibida respecto del PNB; P_j es el nivel de esfuerzo político realizado *ex ante* por el país socio; y, u_j es el factor residual que refleja las expectativas “exógenas” de crecimiento.

³¹ Es más, el modelo de asignación propuesto por Collier y Dollar asume que el impacto de la ayuda sobre el crecimiento es igual en todos los países, por lo que —*ceteris paribus*— todas las personas del mundo en desarrollo tienen la misma probabilidad de superar la pobreza con ayuda internacional. En cambio, el modelo de Guillaumont y Chauvet (2001) respeta “parcialmente” el principio de compensación, en la medida en que recomienda atender especialmente a los países más vulnerables a los efectos medioambientales adversos (aunque no tanto para compensar dichas desventajas, como para incrementar la eficacia agregada de la ayuda).

³² Nótese que, en este sentido, la aportación de Alonso y Garcimartín (2003) vulneraría especialmente el principio de “recompensa natural” en la medida que —como se explicó anteriormente— premia las mejoras interanuales de los niveles de calidad política.

Formalmente, Llavador y Roemer definieron la siguiente función objetivo de asignación de la ayuda que emplea el “criterio maximin” propuesto por Roemer (1998):

$$\max_{(b_j, C_j)} \sum_q \gamma^q \min_m v^m [q, A_j(q, m; b_j, C_j)] \quad [24]$$

donde v^m veces el contenido entre corchetes evalúa el crecimiento económico promedio del conjunto de países que comparten un mismo nivel de esfuerzo ubicado en el cuartíl q y caracterizado como de tipo m ; γ^q es la proporción de la población del cuartíl q respecto de la población total de los países receptores de ayuda; A_j es la ayuda asignada al país j en proporción al PNB del donante; y C_j indica las circunstancias del país j , que se definen como la proporción del crecimiento no explicada ni por sus propios esfuerzos políticos, ni por la ayuda recibida —es decir, el efecto de las circunstancias específicas del país j sobre su tasa de crecimiento, extraídas de su término de error específico. Finalmente, b es la secuencia de números requerida para alcanzar el máximo.

En cambio, la función objetivo marginalista se define como:

$$\max_{(b_j, C_j)} \sum_{q,m} \zeta^{q,m} v^m [q, A_j(q, m; b_j, C_j)] \quad [25]$$

donde $\zeta^{q,m}$ es la participación de los países del cuartíl de esfuerzo q y tipo m en el PNB total del conjunto de países receptores.

La diferencia entre ambas funciones de utilidad es que la función marginalista [25] prioriza la asignación a los países con mayor potencial de crecimiento, maximizando con ello la tasa de crecimiento de la producción agregada de los PED. En cambio, la función igualitaria [24] evalúa tanto los esfuerzos como las circunstancias específicas de cada país, maximizando así las oportunidades de crecimiento de cada uno de los países socios.

Llavador y Roemer derivaron las correspondientes prescripciones de ayuda para cada uno de los 56 PED evaluados por Burnside y Dollar (2000), correspondientes al periodo 1970-1993³³, maximizando las expresiones [24] y [25] sujetas a la siguiente restricción presupuestaria³⁴:

$$\sum_{j=1}^N A_j Y_i = A \quad [26]$$

siendo Y_i el PNB del donante i .

De la comparación entre las prescripciones de los dos modelos normativos (igualitario y marginalista) y las asignaciones de ayuda practicadas en la realidad se desprenden una serie de conclusiones significativas:

- i.* De acuerdo con los dos modelos normativos, buena parte de los países más pobres de la muestra —entre ellos la mayor parte de los africanos— “deberían” recibir menos recursos que los percibidos en la realidad.

³³ India se excluye del análisis por considerarse un dato atípico.

³⁴ El máximo de la función [24] se alcanza en $b \cong 0,3$ y el máximo de [25] en $b \cong 3$.

- ii. En cambio, países con mayores niveles de renta “deberían” recibir más recursos; en concreto, de acuerdo con el enfoque marginalista, Corea del Sur y Tailandia recibirían el 95% de la ayuda.
- iii. Ambos modelos prescriben cantidades nulas de ayuda para cierto número de países; en concreto, Zambia, Tanzania, Nicaragua, Brasil y Argentina serían excluidos del reparto en el caso de aplicarse el enfoque igualitario, y sólo tres países recibirían ayuda de acuerdo con el enfoque utilitarista (Corea del Sur, Tailandia y Botswana).
- iv. En términos del índice de Gini resultante de los tres patrones de asignación analizados, la asignación más igualitaria se correspondería con la del enfoque igualitario, seguida por la observada en la realidad. La asignación utilitarista sería, pues, la menos igualitaria.
- v. Consiguientemente, el patrón de distribución de la ayuda observado en la realidad parece estar determinado por el deseo de igualar los ingresos *per capita* de los PED, y no su crecimiento económico —lo que explicaría la “excesiva” participación de África.

Conviene tener en cuenta que el modelo preceptivo de Llavador y Roemer —como los propios autores señalaron— se puede especificar de manera “más sensibles” al alivio de las privaciones del subdesarrollo, tratándose de maximizar la supervivencia infantil, la tasa de no-pobreza o la tasa de alfabetización —entre muchas otras—, en vez de la tasa de crecimiento económico. Ahora bien, esta contribución suscribe —al igual que hicieran Collier y Dollar— la controvertida tesis de que la eficacia de la ayuda en el estímulo del crecimiento depende necesariamente de la existencia de “buenas prácticas de gestión económica” en el país socio. En concreto, Llavador y Roemer aproximaron dichas prácticas a través de la media ponderada de los tres indicadores macroeconómicos utilizados por Burnside y Dollar (2000): superávit presupuestario, inflación y grado de apertura comercial.

Cogneau y Naudet (2007), dentro de este mismo enfoque post-utilitarista de asignación, enunciaron su modelo de manera tal que el reparto de la ayuda contribuya a igualar las oportunidades de los países socios en términos de sus “riesgos de pobreza”. Desde ésta óptica, la asignación de la ayuda se planifica con relación al país que afronta las peores perspectivas de desarrollo (es decir, aquel con mayor riesgo de pobreza), en vez de maximizando el bienestar social total, como hace el enfoque marginalista.

Asimismo, Cogneau y Naudet consideran que, “irónicamente, el método de Llavador y Roemer es una mala ilustración de la igualdad de oportunidades, dado que produce resultados que contradicen el principio que reclaman estar utilizando” (Cogneau y Naudet, 2007, pág. 106). Su crítica reside en la especificación del modelo, que prescribe asignaciones de ayuda en función de los esfuerzos previamente realizados por los países receptores (esfuerzos *ex ante*), concentrando los recursos en los países con mejores registros macroeconómicos (baja inflación, déficit fiscales reducidos y mayor apertura comercial) y, especialmente, en aquellos con mayores tasas de crecimiento económico (los países del este y sureste de Asia); es decir, los menos “desaventajados”. Sin embargo, dada la naturaleza *ex ante* de la decisión de asignación de la ayuda (es decir, los recursos se asignan antes de observarse el resultado de los esfuerzos acometidos por los países socios durante el periodo en cuestión), la variable objetivo de la asignación debe establecerse con relación a las perspectivas futuras de desarrollo, en vez de a los logros observados, por lo que Cogneau y Naudet optan por aproximarlas a través de las tasas de pobreza estimadas para el año 2015. Asimismo, dado que una asignación justa de la ayuda debe tener en cuenta la eficacia, emplean el CPIA del Banco Mundial como indicador del conjunto de desventajas que afectan al impacto futuro de la ayuda en cada PED³⁵.

³⁵ Consiguientemente, Cogneau y Naudet asumen también el enfoque de condicionalidad de la ayuda propuesto inicialmente por Burnside y Dollar (2000 y 2004), y defendido por Collier y Dollar (2001 y 2002).

Cogneau y Naudet parten de una función de crecimiento como la expresada en la ecuación [23]. El riesgo *ex ante* de pobreza (H_{jT}) de un país j , al final del periodo $t = t_0, \dots, T$, depende de la ayuda recibida durante el periodo (A_{jt}), el esfuerzo político que se espera acometer a lo largo del periodo (P_{jt}), la tasa inicial de pobreza (H_{jt0}) y la elasticidad crecimiento-pobreza (ε_{jt}):

$$H_{jT}(A_{jt}) = H_{jt0} [1 - \varepsilon_{jt} G_{jt}]^{T-t_0} = H_{jt0} [1 - \varepsilon_{jt} (\beta P_{jt} + u_{jt}) - \varepsilon_{jt} (\alpha_1 A_{jt} - \alpha_2 A_{jt}^2 + \gamma P_{jt} A_{jt})]^{T-t_0} \quad [27]$$

siendo u_{jt} las perspectivas de crecimiento que son independientes de la ayuda y del esfuerzo político. Las agencias de desarrollo deben emplear las variables u_{jt} y P_{jt} para predecir los cambios en la pobreza que se pueden producir bajo distintos escenarios de distribución de la ayuda.

El riesgo de pobreza constituye la variable objetivo del modelo. Se trata del punto de referencia a partir del cual se determina la igualdad de oportunidades de los ciudadanos representativos de cada país que son pobres en el periodo inicial, intentándose asignar la ayuda de manera tal que se igualen las probabilidades de escapar de la pobreza entre individuos presentes tanto en t_0 , como en T . A diferencia del modelo de Collier y Dollar, este criterio permite asignar ayuda a aquellos países con un número inicial de pobres reducido, y con escasas perspectivas de crecimiento.

Las “circunstancias de desventaja” que afectan al riesgo de pobreza de una persona en T (es decir, u_{jt} , ε_{jt} y H_{jt0}) se consideran, “teóricamente”, al margen de la responsabilidad de los países socios durante el periodo considerado y, por lo tanto, la ayuda debe tratar de compensarlas. Pero estas variables de desventaja pueden afectar también a los esfuerzos políticos observados a lo largo de ese lapso temporal. Cogneau y Naudet establecen que el esfuerzo político se puede expresar como la suma de dos componentes independientes, el “esfuerzo puro”, E_{jt} , y una función π de variables de desventajas:

$$P_{jt} = E_{jt} + \pi(H_{jt}, u_{jt}) = E_{jt} + \pi_{jt} \quad [28]$$

Para respetar el principio post-utilitarista de recompensa natural, la asignación de ayuda no debe pretender igualar las diferencias en los riesgos de pobreza que se deben a los esfuerzos puros; asimismo, para no vulnerar el principio de compensación de las desventajas injustas, se debe igualar la parte del riesgo de pobreza esperado que es “puramente circunstancial” y “libre de esfuerzo”. Por lo tanto, Cogneau y Naudet modifican la expresión [27] de riesgo *ex ante* de pobreza, para transformarla en un riesgo de pobreza estimado que es “neutral” respecto del esfuerzo político:

$$H_{jT}^e(A_{jt}) = H_{jt0} [1 - \varepsilon_{jt} (\beta \pi_{jt} + u_{jt}) - \varepsilon_{jt} (\alpha_1 A_{jt} - \alpha_2 A_{jt}^2 + \gamma \pi_{jt} A_{jt} + \gamma E_{jt} A_{jt})]^{T-t_0} \quad [29]$$

donde el riesgo de pobreza “neutral al esfuerzo” no incluye en la primera expresión entre paréntesis el término $\varepsilon_{jt} \beta E_{jt}$ relativo al esfuerzo puro. Además, E_{jt} y u_{jt} hacen referencia al esfuerzo *ex ante* esperado y a las perspectivas de crecimiento *ex ante*, respectivamente (en contraste con el esfuerzo *ex post*, observado, y el crecimiento efectivo *ex post* que emplearon Llavador y Roemer).

La expresión [29] establece, en primer lugar, que el impacto de la ayuda sobre las perspectivas de pobreza depende positivamente del nivel de pobreza inicial; luego, dado el carácter fungible de la ayuda y la imposibilidad de dirigirla directamente a la población pobre, el impacto de la ayuda sobre el crecimiento beneficia en mayor medida a las personas pobres cuanto más extendida esté la pobreza. En segundo lugar, el crecimiento estimulado por la ayuda será más proclive a reducir la pobreza cuanto mayor sea la elasticidad crecimiento-pobreza. Y, en tercer lugar, la eficacia de

la ayuda depende positivamente de las desventajas (π_{jt}) y —en línea con Burnside, Dollar y Collier— del esfuerzo político puro (E_{jt}).

El criterio de asignación de la ayuda consiste entonces en igualar los riesgos de pobreza “neutrales al esfuerzo” en el año T entre países que afrontan diferentes desventajas pero que realizan el mismo nivel de esfuerzo. Para aplicar el criterio de igualdad de oportunidades en el año t_0 , el “planificador internacional” debe predecir únicamente los diferenciales de crecimiento u_{jt} , y asignar la ayuda de manera tal que contribuya a minimizar las diferencias en los riesgos de pobreza en el año T . La asignación óptima de ayuda se obtiene minimizando el máximo riesgo de pobreza previsto para el año 2015:

$$\begin{aligned} \min \sum_{j,t} \max_j H_{jT}^e(A_{jt}) \quad & \text{tal que } A_{jt} < \max A_{jt} \\ \text{s.a. } \sum_{j,t} A_{jt} N_{jt} y_{jt} &= \bar{A}_t \\ 0 \leq A_{jt} \leq \max A_{jt} \end{aligned} \quad [30]$$

El total de ayuda (\bar{A}_t) varía a lo largo del periodo asumiendo que los donantes están comprometidos con alcanzar la asignación óptima A^* , que es aquella necesaria para contribuir a que el país socio j —y todos los países con desventajas mayores que j — alcance un riesgo de pobreza equivalente al del siguiente país más pobre ($j+1$). Este criterio sólo alcanza una solución si el riesgo de pobreza es estrictamente decreciente respecto de la ayuda. Dado que los parámetros α_1 y α_2 son positivos (es decir, la ayuda tiene un impacto positivo sobre el crecimiento y presenta rendimientos marginales decrecientes, véase ecuación [23]), existe un nivel de ayuda máximo, $(\alpha_1 + \mathcal{P}_{jt})/2\alpha_2$, una vez superado el cual cantidades adicionales de ayuda serán ineficazmente absorbidas y dificultarán el crecimiento. Este “efecto saturación” limita las posibilidades de igualar —a través de la ayuda— las oportunidades de todos los PED, por lo que aquel país con peores perspectivas de pobreza en 2015 puede terminar con un riesgo de pobreza mayor que el del segundo país con peores perspectivas³⁶.

Consiguientemente la asignación óptima de la ayuda resultará en tres grupos de países socios: de un parte, aquellos con elevadas perspectivas de riesgo de pobreza y baja capacidad de absorción, que recibirán \max_{A_j} ; de otra parte, aquellos países con elevadas perspectivas de riesgo de pobreza que recibirán menos que \max_{A_j} y que igualarán sus riesgos de pobreza; y, finalmente, aquellos países con mejores perspectivas de desarrollo que no recibirían ayuda. En el año 2015, los PED del primer grupo terminarán con diferentes riesgos de pobreza (mayores que los del segundo grupo de países), puesto que el impacto de la ayuda alcanza su punto de saturación.

Para la aplicación práctica del modelo, Congneau y Naudet emplearon la misma muestra que Collier y Dollar (108 países receptores de ayuda en 1996). Realizaron tres ejercicios de asignación alterando la especificación de las variables relativas a las desventajas: de una parte,

³⁶ Siempre y cuando el país con mayores desventajas reciba menos ayuda que \max_{A_j} , el país formará parte del criterio de minimización. Si requiere recibir \max_{A_j} para minimizar el criterio, dada la imposibilidad de recibir más recursos, se le considera “saturado”. De este modo, la asignación óptima A^* al resto de países que reciben menos que \max_{A_j} sí iguala los riesgos de pobreza, pero no en el caso de los países en los que se han saturado sus capacidades de absorción. A nivel técnico, el problema de asignación requiere resolver una ecuación de segundo grado, eligiendo como A^* la raíz positiva más pequeña.

emplearon distintas tasas de elasticidad crecimiento-pobreza, y, de otra parte, cambiaron las variables *proxy* de las perspectivas de crecimiento. Asimismo, asumieron que los esfuerzos observados constituyen una buena aproximación de los esfuerzos *ex ante*³⁷. Aunque los resultados obtenidos resultan en todas las especificaciones similares a las prescripciones de Collier y Dollar, las asignaciones igualitarias compensan a los países con escasas expectativas de crecimiento —para un nivel dado de esfuerzo y pobreza, como sucede con muchas de las ex-repúblicas soviéticas—. No obstante, en ninguno de los escenarios considerados las regiones del norte de África, oriente próximo, este de Asia y Pacífico recibirían ayuda, dadas sus mejores expectativas de recudir la pobreza en 2015. En cambio, África subsahariana y el sur de Asia serían las regiones más beneficiadas por el reparto. En cuanto a los países más densamente poblados, India, Pakistán y Nigeria participarían en mayor medida en la ayuda global, pero Indonesia y China recibirían cantidades nulas de recursos.

En suma, el enfoque de igualdad de oportunidades ofrece un balance de asignación más “justo” que el enfoque marginalista, en tanto que iguala las oportunidades de desarrollo de los países socios, si bien a costa de una menor reducción en el número de personas liberadas de la pobreza (es decir, a costa de incurrir en una “pérdida de eficiencia”).

4. Modelos de asignación de la ayuda basados en rendimientos

Esta tercera categoría de estudios preceptivos comprende una serie de modelos que pretende optimizar la asignación de la ayuda con relación a un elenco de variables —previamente ponderadas— representativas de las necesidades relativas de los países socios y de una serie de condicionantes del “rendimiento” de la ayuda. A diferencia de los modelos marginalistas e igualitarios, esta tercera categoría no propone esquemas teóricos que justifiquen el enfoque de asignación —en última instancia, el sistema de ponderaciones empleado—, sino que plantean criterios pragmáticos que pueden guiar las políticas de los donantes y que se basan —en buena medida— en “intuiciones”, consideraciones políticas y “buenas prácticas” aprendidas por los donantes a través de la experiencia. Se trata, por tanto, de una categoría de estudios más heterogénea que las dos anteriormente analizadas.

McGillivray y White (1994) enunciaron tres principios básicos que deben guiar un esquema de distribución de la AOD que conciba la cooperación internacional en términos de personas y no de Estados. La AOD asignada a cada PED debe ser: *i*) directamente proporcional a las necesidades relativas de ayuda del receptor; *ii*) directamente proporcional a la capacidad del país de absorber los recursos internacionales de manera eficaz; y *iii*) “neutral a escala”, lo cual implica que la AOD *per capita* recibida por países con necesidades y capacidades de absorción idénticas ha de ser igual —*ceteris paribus*.

Formalmente, propusieron un modelo de asignación consistente con estos postulados; la función objetivo de un donante se expresa como:

$$U = \sum_{j=1}^n \left\{ W_1 NR_j^s POP_j^\beta \left(\frac{A_j}{A_i} \right)^\alpha + W_2 CA_j^s POP_j^\beta \left(\frac{A_j}{A_i} \right)^\alpha \right\}$$

³⁷ Este supuesto de expectativas de esfuerzo *ex ante* constituye una de las principales limitaciones para la aplicación empírica del modelo de Cogneau y Naudet. En realidad se trata de un supuesto obligado por la dificultad de predecir cuáles serán los niveles de esfuerzo puro de cada país.

$$\text{siendo} \quad \begin{array}{l} 0 < \alpha < 1 \\ 0 < \beta < 1; \\ W_1 > W_2 \end{array} \quad j = 1, \dots, n \quad [31]$$

donde A_j denota la ayuda asignada al PED j ; NR_j^s es un indicador compuesto del grado de necesidad relativa de ayuda del país j ; CA_j^s es un indicador compuesto de la capacidad de absorción; POP es el tamaño poblacional; y W_1 y W_2 son las ponderaciones de las dos variables anteriores³⁸. El coeficiente α indica la existencia de rendimientos marginales decrecientes del impacto de la ayuda y el coeficiente β indica el sesgo por los países pequeños, con lo que la inclusión de estos coeficientes garantiza que no se prescriba toda la ayuda a un único país —aquel con la mayor ponderación combinada de necesidades y capacidad de absorción—. Todas las variables se corresponden con un único periodo t de estudio.

La cantidad de ayuda del donante i disponible para distribuir (A_i) se considera predeterminada. La función de utilidad [31] se maximiza sujeta a la restricción presupuestaria: $\sum_{j=1}^n A_j = A_i$.

El lagrangiano resultante de la maximización es:

$$\frac{A_j}{A_i} = \left(\frac{(W_1 NR_j + W_2 CA_j) POP_j^\beta}{(W_1 NR_i + W_2 CA_i) POP_i^\beta} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad [32]$$

donde el subíndice i denota el conjunto de países receptores de ayuda del donante i . Sustituyendo la restricción presupuestaria en la expresión [32] se obtiene:

$$\frac{A_j}{A_i} = \frac{[(W_1 NR_j + W_2 CA_j) POP_j^\beta]^{\frac{1}{1-\alpha}}}{\sum_{i=1}^n [(W_1 NR_i + W_2 CA_i) POP_i^\beta]^{\frac{1}{1-\alpha}}} \quad [33]$$

donde A_j/A_i es la cuota porcentual de participación del país receptor j en la ayuda del donante i , siendo el numerador la cantidad de ayuda que obtendría j expresada en términos monetarios.

El modelo satisface dos de los tres principios básicos antes mencionados del reparto de la ayuda: $\partial U / \partial NR_j > 0$ y $\partial U / \partial CA_j > 0$ garantizan el cumplimiento de los dos primeros principios. El principio de neutralidad a escala lo garantiza la siguiente condición adicional:

$$\frac{A_{i,j}}{POP_j} = \frac{A_{i,z}}{POP_z} \quad \text{si } NR_j + CA_j = NR_z + CA_z \quad [34]$$

que se satisface si $\beta = 1 - \alpha$.

En versiones posteriores de este modelo (McGillivray *et al.* 2002) se advirtió que la aplicación de la expresión [33] resulta en asignaciones positivas a todos los PED. Aunque este resultado resulta deseable a nivel agregado, el impacto de la ayuda de un donante individual puede quedar menoscabado en tanto que una fragmentación excesiva de los recursos aumenta los costes de

³⁸ Nótese que la ponderación de las variables NR es mayor que la ponderación de las variables CA .

gestionarla eficazmente, tanto para el donante, como para los socios que reciben cantidades marginales de ayuda. Por ello, se incluyeron costes administrativos en la restricción presupuestaria:

$$\sum_{j=1}^n (A_j - cA_j^\mu) = A_i \quad \text{para } 0 < \mu < 1 \quad [35]$$

donde cA_j^μ representa los costes administrativos de la ayuda concedida al país j ; c es una constante y μ es un coeficiente que indica la existencia de economías de escala.

El propio McGillivray (2003) ha señalado dos limitaciones relevantes de su enfoque de asignación. De una parte, la necesidad de ayuda de muchos países se ve agravada por distintos factores de índole doméstica —ausencia de políticas económicas apropiadas, corrupción, violación de los derechos políticos y civiles, etc.— que no son considerados en el modelo, por lo que priorizar en el reparto a este tipo de países “especialmente necesitados” puede constituir un mecanismo perverso de recompensa para sus representantes políticos. De otra parte, el esquema de asignación propuesto es “estático” en el tiempo, en la medida en que no tiene en cuenta la posibilidad de que las necesidades de un país resulten aliviadas por medio de la ayuda, lo cual incumple el requisito propuesto por Levitt (1967) de articular criterios de asignación que tengan en cuenta la naturaleza “dinámica” del sistema de cooperación³⁹.

Desde un enfoque pragmático similar, distintos donantes han diseñado “sistemas de asignación basados en rendimientos” (conocidos por sus siglas en inglés, PBA: *performance-based allocation*) que orientan sus decisiones de distribución de la ayuda —si bien con distintos grados de obligatoriedad—. Tal es el caso de países como Reino Unido y Holanda, y organismos multilaterales como la AIF, el Banco Africano de Desarrollo y el FIDA. La regla básica de reparto se puede sintetizar a través de la siguiente ecuación:

$$A_{ij} = P_j^\alpha y_j^{-\beta} n_j^\varphi; \quad j = 1, \dots, n \quad [36]$$

donde A_{ij} es la ayuda del donante i asignada al país socio j ; P_j es un indicador compuesto del rendimiento (pasado) de la ayuda desembolsada a cada país socio y de la calidad de sus políticas públicas⁴⁰; y_j es la renta *per capita*; y n es el tamaño poblacional. De este modo, la ecuación PBA [36] deriva las cuotas exactas de ayuda que corresponden a cada PED. El sistema de ponderaciones elegido —recogido en los exponentes de las variables— permite implementar distintos esquemas de asignación, ya sea basados en criterios anti-pobreza (es decir, ponderando especialmente el parámetro β), o en criterios de eficacia (primando el peso de α). Al tiempo, el

³⁹ Cabe añadir que resulta poco plausible el supuesto de que las actuaciones de todos los donantes son igualmente eficaces.

⁴⁰ En concreto, el DFID, el IDA y el Banco Africano de Desarrollo emplean el CPIA y un indicador del rendimiento de las actuaciones desarrolladas en cada país socio. Por su parte, el FIDA evalúa la pertinencia de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible implementadas por cada país, así como una serie de indicadores de gobernabilidad y de rendimientos de las actuaciones pasadas. Finalmente, algunos de estos donantes establecen un criterio inicial de “elegibilidad” de países, como es el caso del IDA (básicamente países de renta baja y sin acceso al mercado internacional de capitales), o el DFID (que desde 2005 concentra el 90% de sus ayudas en los países de ingreso bajo; de hecho, se considera que la asignación a los países de ingreso medio ha de guiarse por criterios distintos).

valor del coeficiente de ponderación de la variable poblacional (φ) recoge el grado de preferencia por los países pequeños⁴¹.

Los sistemas PBA parten de un conjunto de supuestos sobre la optimalidad de las asignaciones, buena parte de los cuales se derivan de los resultados —no siempre ausentes de controversia— de la literatura sobre eficacia de la ayuda, que han calado hondo en las prácticas de buena parte de los donantes. En concreto, se asume que: *i*) la ayuda ejerce un impacto positivo sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza; *ii*) la ayuda resulta más eficaz en presencia de buenas prácticas políticas y un adecuado contexto institucional; *iii*) la ayuda es fungible, lo que justifica el recurso a la *selectividad* y el sesgo a favor de los países con historiales políticos positivos; *iv*) la ayuda presenta rendimientos marginales decrecientes; y, *v*) el impacto de la ayuda aumenta si se explotan los patrones de *ventaja comparativa* de los donantes, aproximado dichas ventajas a través de la eficacia lograda en las actuaciones (pasadas) realizadas por cada donante en cada país socio.

Asimismo, los donantes que están implementado sistemas PBA emplean una serie de “variables de ajuste” para compensar las situaciones particulares de necesidad de algunos países socios —a modo de “mecanismos de compensación” post-utilitarista— y dotar de mayor flexibilidad al sistema de reparto. En suma, se entiende que la asignación de la ayuda debe correlacionarse:

- i.* Positivamente con la existencia de escenarios post-conflicto o desastres naturales, asumiéndose un mayor impacto de la ayuda en los países que padecen dichos contextos.
- ii.* Positivamente con los “efectos derrame” que generan las economías más importantes de cada región (como Nigeria o Brasil).
- iii.* Negativamente con las perspectivas de cumplimiento de los ODM⁴².
- iv.* Negativamente con la cantidad de ayuda recibida del resto de donantes, para evitar situaciones de *infra* (o *supra*) asignación a determinados países e incorporar una suerte de coordinación internacional entre los desembolsos de ayuda de los donantes.

5. Balance de los modelos de asignación óptima de la ayuda

El debate sobre cómo asignar geográficamente la ayuda ha estado presente prácticamente desde los inicios del sistema de cooperación internacional, aunque ha sido comúnmente aceptado —al menos en el terreno normativo— que la ayuda debería ser una respuesta solidaria a las necesidades económicas y sociales de los PED. Se trata de un debate aun vivo, en tanto que las prácticas distributivas de los donantes se ven a menudo influidas por otros intereses de política exterior que cuestionan —y en ocasiones llegan a vulnerar— el principio altruista que debe inspirar al sistema de cooperación. Desde el ámbito de la economía política, la “geopolítica de la ayuda” ha sido objeto de intenso análisis desde finales de los años 60, habiéndose concedido una mayor atención a los estudios de carácter “positivo” —aquellos que “explican” los patrones de asignación geográfica de los distintos donantes— que a sus contrapartes de carácter “normativo” —aquellos estudios que proponen criterios de asignación de la ayuda para optimizar su impacto sobre el crecimiento económico.

⁴¹ Los sistemas de asignación PBA tienden a discriminar negativamente a los países más poblados —como India, Bangladesh, Nigeria, Indonesia y China— para evitar que acaparen el grueso de los recursos. Se trata del llamado “sesgo a favor de los países pequeños”.

⁴² En concreto, el DFID ajusta sus asignaciones en función de dos indicadores distintos: las expectativas de cumplir los ODM (según los cálculos del Banco Mundial) y el *Índice de Vulnerabilidad Económica* (elaborado por la UE para la asignación de los *Fondos Europeos para el Desarrollo*) (DFID, 2003).

A pesar de la vigencia de este debate, no fue hasta bien entrada la década de los 90 cuando surgieron las primeras aportaciones normativas que derivaron “modelos de optimización económica” aplicados a la asignación geográfica de la ayuda. Se trata, por lo tanto, de una literatura relativamente reciente y que todavía no ha generado conclusiones axiomáticas. En este contexto, dos escuelas de pensamiento económico ofrecen interpretaciones distintas en torno a los criterios que “deben” guiar la distribución de unos recursos escasos —como es la AOD—: de una parte, el “paradigma marginalista”, que propone asignar la ayuda de manera tal que se maximice la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo; y, de otra parte, el “paradigma de la igualdad de oportunidades”, que aboga por distribuir la ayuda de manera que se igualen las oportunidades de progreso de los PED. Ambos paradigmas entienden que la ayuda debe constituir un mecanismo de redistribución de la renta a escala internacional, si bien encierran concepciones distintas en torno al concepto de “justicia distributiva” que debe caracterizar al sistema de ayuda. A su vez, uno y otro enfoque coinciden en emplear la incidencia de la pobreza en los PED como variable determinante de los esquemas distributivos de la ayuda. Esta elección no es casual, puesto que respalda el primero de los ODM de reducir a la mitad, antes de 2015, la incidencia de la pobreza extrema. Y, además, ambos enfoques asumen que el impacto de la ayuda sobre la reducción de la pobreza se produce a través de su efecto estimulante sobre el ritmo de crecimiento económico del país socio. No obstante, las implicaciones normativas de uno y otro enfoque son muy diferentes:

De una parte, el *enfoque marginalista de “asignación anti-pobreza eficiente”* iniciado por Collier y Dollar (2001 y 2002) ha tenido un atractivo especial para los donantes que pretenden maximizar su contribución al objetivo global de reducir la pobreza. La lógica es sencilla y convincente: se debe dar más ayuda a los países donde mayor es la incidencia de la pobreza y donde la ayuda va a tener mayor impacto sobre la reducción de la pobreza (porque el entorno de políticas e instituciones es más propicio para el crecimiento económico). Este enfoque de asignación fue posteriormente “enmendado” para tratar de superar algunas de sus limitaciones. Así, Guillaumont y Chauvet (2001) y Alonso y Garcimartín (2003) propusieron una formulación económica distinta para flexibilizar el criterio de “condicionalidad fuerte” de Collier y Dollar: los primeros propusieron que la ayuda se asignara de manera que compensara a los países con mayores grados de vulnerabilidad medioambiental (países donde la ayuda se ha mostrado especialmente eficaz), al tiempo que “incentivando” a los Gobiernos socios para que acometieran reformas políticas (tratando de conseguir que la ayuda influya positivamente sobre la calidad de las políticas). Los segundos plantearon una regla “híbrida” de reparto donde las cuotas de ayuda a corto plazo se asignan en relación con los niveles actuales de pobreza, pero en el largo plazo se ajustan en proporción a los esfuerzos acometidos por los Gobiernos socios en la reforma de sus políticas. Wood (2008), por su parte, incorporó la dimensión temporal de la pobreza, asumiendo que los donantes se preocupan no sólo por los niveles actuales de pobreza, sino también por las perspectivas de reducir la pobreza en el futuro cercano —especialmente en el horizonte de 2015, tal y como fija la estrategia de los ODM.

De otra parte, el *enfoque de asignación de la ayuda basado en la igualdad de oportunidades* (Llavador y Roemer, 2001; y Cogneau y Naudet, 2007) defiende que las “desigualdades injustas” en términos de niveles de desarrollo humano que existen entre países se deben tanto a las “desventajas” que constriñen las posibilidades de progreso y que no son responsabilidad directa de los ciudadanos contemporáneos, como a las propias actuaciones políticas que acometen los países, que son susceptibles de reforma. Consiguientemente, la ayuda debe asignarse de manera tal que contribuya a igualar las “oportunidades” de desarrollo de los distintos pueblos, compensándose las desventajas injustas (“principio de compensación”), al tiempo que reconociéndose la posible existencia de diferencias en las cotas de desarrollo finalmente alcanzadas por cada PED como consecuencia de los distintos esfuerzos de reforma política acometidos (“principio de recompensa natural”). Este enfoque cuestiona, por tanto, la justicia

distributiva de los modelos de asignación marginalistas. De una parte, porque no ofrecen un resultado “igualitario”, si no meramente “eficiente”, dado que proponen una distribución de los recursos que maximiza el crecimiento económico promedio de los países socios (y, por ende, la reducción de la pobreza). Por consiguiente, la asignación marginalista ignora que ciudadanos de distintos países enfrentan disímiles perspectivas de superar la pobreza debido a sus diferentes circunstancias de partida. De otra parte, porque el criterio de condicionalidad propuesto por el enfoque marginalista se determina con relación a parámetros de prácticas políticas. Suponiendo que el indicador de calidad de políticas empleado refleje los niveles de esfuerzo acometidos por cada país, el enfoque marginalista vulnera el principio post-utilitarista de recompensa natural al premiar a los países con mejores registros de gobernabilidad y reducir las diferencias surgidas del “justo” ejercicio de las responsabilidades individuales, lo que desvirtúa el incentivo de cada país a acometer reformas políticas.

Adicionalmente a estos dos enfoques normativos de asignación, se ha propuesto una serie de modelos que pretende optimizar la distribución de la ayuda con relación a un elenco de variables —previamente ponderadas— representativas de las necesidades relativas de los países socios y de una serie de condicionantes del “rendimiento” de la ayuda. A diferencia de los modelos marginalistas e igualitarios, esta tercera categoría no propone esquemas teóricos que justifiquen el enfoque de asignación —en última instancia, el sistema de ponderaciones empleado—, sino que plantean criterios pragmáticos que pretenden guiar las políticas de los donantes y que se basan —en buena medida— en “intuiciones”, consideraciones políticas y “buenas prácticas” aprendidas por los donantes a través de la experiencia. Se trata, por tanto, de una categoría de estudios más heterogénea que las dos anteriormente analizadas. McGillivray y White (1994) y McGillivray *et al.* (2002) enunciaron los principios básicos que deben guiar un esquema de distribución de la AOD que conciba la cooperación internacional en términos de personas y no de Estados y formularon un primer modelo de asignación consistente con estos postulados. Posteriormente, distintos donantes han adaptado y aplicado este enfoque al diseño de sus propios “sistemas de asignación basados en rendimientos”, al objeto de orientar las decisiones de distribución de la ayuda —si bien con distintos grados de obligatoriedad—. Tal es el caso de países como Reino Unido y Holanda, y organismos multilaterales como la AIF, el Banco Africano de Desarrollo y el FIDA.

La distinción entre dos concepciones distintas de “optimalidad” en el reparto de la ayuda —es decir, la distinción entre igualar las tasas de crecimiento e igualar las oportunidades de crecimiento— explicita una disyuntiva relevante que en última instancia encierra concepciones políticas distintas, bien se opte por primar la eficiencia en el reparto, o por priorizar la igualdad. Consiguientemente, las implicaciones preceptivas de unos y otros modelos difieren sensiblemente. En una contribución empírica al análisis de las implicaciones de los modelos normativos, McGillivray (2003) pone de manifiesto las considerables divergencias resultantes de las aplicaciones de los modelos de Collier y Dollar, Llavador y Roemer, y McGillivray y White. Como resultado demuestra que, en los tres escenarios propuestos, una amplia mayoría de países recibirían menos ayuda que la realmente percibida, y un número reducido de países recibirían una cantidad sensiblemente superior: “en cierto sentido, habría muchos perdedores y unos pocos ganadores” (McGillivray, 2003, pág. 13)⁴³. A su vez, constata un alto grado de discrepancia entre los listados de países recomendados por cada uno de los modelos, tal y como reflejó la escasa correlación obtenida entre las prescripciones de cada modelo —en todos los casos, el coeficiente

⁴³ En concreto, el análisis se aplica a los compromisos de ayuda bilateral agregada del CAD y de Suecia para 59 PED en el año 2000. De acuerdo con el modelo de Collier y Dollar, Honduras, Lesotho y Uganda recibirían una cantidad de ayuda muy superior a la realmente percibida, mientras que China, Indonesia, Polonia y Rusia recibirían mucha menos. De acuerdo con el modelo de McGillivray y White, Etiopía, India, Nigeria y Pakistán recibirían mucha más ayuda, y Polonia, Rusia, Malasia, China y Colombia recibirían mucha menos. De acuerdo con el modelo de igualdad de oportunidades de Llavador y Roemer, Tailandia y Corea serían los grandes beneficiados.

de correlación fue inferior al 0,42—, lo que da buena cuenta del conflicto potencial que puede darse a partir de la aplicación de los criterios normativos que subyacen en cada enfoque.

La literatura de carácter normativo sobre la asignación de la ayuda está contribuyendo a estimular el debate sobre la gestión de los recursos, poniendo el foco de atención en la definición de criterios “eficientes” y “igualitarios” de asignación, y no meramente en la “eficacia” finalmente conseguida por las actuaciones de cooperación. De este modo se reconoce que el proceso de asignación de la ayuda constituye una dimensión crucial de la eficacia, la eficiencia y la equidad del sistema de cooperación internacional, por lo que la aplicación de los resultados generados por esta literatura puede aportar diversas potencialidades a la gestión de la ayuda:

En primer lugar, permiten identificar escenarios alternativos de asignación, y —consecuentemente— evaluar los costes de oportunidad en que se incurre bajo cada alternativa. En concreto, el enfoque marginalista de asignación permite cuantificar el número potencial de personas que podría liberarse de la pobreza bajo un escenario óptimo de asignación de la ayuda. En cambio, el enfoque igualitario permite identificar el coste potencial de cada escenario de reparto en términos de “justicia distributiva”, comparándolo con aquel reparto óptimo que nivela las oportunidades de desarrollo de los PED.

En segundo lugar, los modelos de asignación de la ayuda contribuyen a avanzar en la identificación de un *mapamundi* óptimo de distribución de la ayuda. Se trata de un paso previo indispensable para la coordinación eficiente de las orientaciones geográficas de los numerosos donantes presentes en la arena internacional y la ulterior identificación de los “patrones de especialización” de cada uno⁴⁴. Este tema ha cobrado especial importancia en la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda. Así, los principios de eficacia promovidos por el CAD (recogidos en la *Declaración de París* de 2005 y en la *Agenda de Acción de Accra* de 2008) apuestan por la “armonización” en la gestión de la ayuda con el objeto de incrementar su impacto a través de la coordinación de los donantes, sobre la base de la especialización geográfica y la identificación de las “ventajas comparativas” de cada donante⁴⁵. A su vez, la Comisión Europea ha concedido una especial atención a la tarea de la coordinación geográfica (véanse el *Consenso Europeo sobre Desarrollo* de 2005 y el *Código de conducta sobre la división del trabajo en la política de desarrollo* de 2007), que trata de aplicarse a través de iniciativas de programación conjunta entre los miembros de la UE y la Comisión, basándose en los principios de “complementariedad” y “división del trabajo”⁴⁶. No obstante —cabe alertar—, difícilmente se podrá dividir el trabajo entre los donantes si no se delimita primero cuál es el *mapamundi* óptimo de distribución; es decir, aquel que identifica las cuotas óptimas de ayuda que corresponden a cada país socio.

En tercer lugar, los modelos de asignación de la ayuda aportan mayor claridad y transparencia a las decisiones de los donantes, incrementando la predictibilidad de los flujos que reciben los países socios y reduciendo los contenidos de arbitrariedad que existen en el reparto de la ayuda.

En cuarto lugar, dichos modelos permiten identificar —y mitigar— la existencia de casos concretos de infra (o sobre) asignación de ayuda, que se producen como consecuencia tanto de la tendencia “gregaria” de los donantes en la selección de países socios (concertándose

⁴⁴ Kharas (2007) estima que actualmente existen muchos más donantes oficiales que PED: en torno a 233 agencias multilaterales y 37 países donantes, frente a los 151 países potencialmente socios de ayuda.

⁴⁵ El principio de “armonización” comprende tanto la “homogeneización” de procedimientos para facilitar la absorción de la ayuda —a través de la implementación de disposiciones comunes y de la simplificación de procedimientos—, como la “coordinación” de los donantes.

⁴⁶ La UE pretende avanzar en una división y distribución de la carga de trabajo que disminuya los costes de transacción y aproveche las ventajas comparativas entre los distintos actores del sistema de cooperación.

especialmente en los casos más exitosos y en aquellos países que mayores “interés” despiertan en los donantes), como de la aversión generalizada de los donantes al fracaso (retirándose de los países en los que empeoran las condiciones de cooperación). La correcta identificación de aquellos PED infra (o sobre) asignados sentará las bases para un reparto más racional y coordinado de la ayuda.

A pesar de estas potencialidades, los enfoques de asignación propuestos hasta la fecha presentan también algunas limitaciones reseñables. En primer lugar cabe destacar que los modelos perfilan exclusivamente escenarios globales de reparto de la AOD, pero no ofrecen claves para guiar la decisión previa de “selección” que debe afrontar cada donante. En este sentido, los donantes individuales necesitan concentrar sus esfuerzos en un número limitado de países socios para evitar ineficiencias y situaciones de descoordinación; y esta necesidad es mayor cuanto menor es el volumen de ayuda que gestiona el donante. Además, la aplicación de un modelo de asignación por parte de un donante particular sin tener en cuenta las prácticas distributivas del resto de actores puede exagerar las distorsiones de las asignaciones. Se trata de una limitación relevante, en tanto que restringe la utilidad de los modelos normativos en la tarea de perfilar los patrones de especialización geográfica de cada donante. Queda, por tanto, abierta una línea de investigación relevante para el análisis de la asignación de la ayuda, que exigirá tanto el desarrollo de modelos adaptados a las características de los distintos donantes bilaterales y multilaterales, como un mayor esfuerzo por identificar sus ámbitos geográficos de “especialización eficiente”.

Una segunda limitación se debe a la inexistencia de un consenso acerca de cómo debe diseñarse un esquema de asignación óptimo — una vez acordado el paradigma distributivo que se quiere aplicar, ya sea marginalista o igualitario—. Así, continúa siendo controvertido el debate en torno a los factores socio-económicos, políticos e institucionales que coadyuvan al impacto de la ayuda sobre el crecimiento, en un contexto en el que aun no se ha cerrado la disputa de si la ayuda ha ejercido un impacto agregado positivo sobre el crecimiento económico. A su vez —asumiéndose que la ayuda sea eficaz—, en el plano práctico no resulta sencillo elegir las variables para aproximar los niveles de necesidad de los países socios, ni la eficacia de las actuaciones pasadas, ni tampoco elegir un sistema que pondere adecuadamente la importancia de unos y otros factores. En parte como consecuencia de estas limitaciones, la tarea de diseñar modelos concretos que guíen las decisiones de asignación de la ayuda ha recibido una atención muy limitada por parte de los donantes.

En última instancia debe entenderse que la elección entre un enfoque de asignación que maximice la reducción de la pobreza (a costa de una pérdida potencial en términos de igualdad) o un enfoque que iguale las oportunidades de desarrollo (a costa de una pérdida potencial en términos de reducción de la pobreza) constituye una decisión subjetiva, de índole política, que corresponde tomar a cada Gobierno donante. En este ámbito poco puede aportar la economía política. No obstante, el análisis económico si permite clarificar los costes en que se incurre bajo un sistema arbitrario y descoordinado de asignación, que tras más de 50 años de políticas de AOD está resultando excesivamente costoso en términos de la *eficacia perdida de la ayuda*. Al tiempo, el análisis permite valorar los costes de oportunidad de las distintas opciones distributivas, y ofrecer criterios de política económica que contribuyan a diseñar un sistema de ayuda más eficaz. Si los donantes asumen principios de asignación que resulten estratégicos, transparentes, de dominio público, suficientemente flexibles como para adaptarse a las circunstancias específicas de cada PED, y orientados a la consecución de objetivos concretos de desarrollo, habremos encontrado el camino para vencer algunas de las trabas institucionales más importantes que frustran la eficacia de las políticas internacionales de cooperación. No debemos minusvalorar la importancia de este tema: el siglo XXI demanda el diseño de un *mapa estratégico de la ayuda más justo y eficaz*, acorde a los grandes retos de desarrollo que afronta la humanidad.

6. Referencias

- ALESINA, A. y DOLLAR, D. (2000): “Who gives foreign aid to whom and why?”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, nº 1, págs.33-63.
- ALONSO, J.A. (2005): “El debate sobre la eficacia de la ayuda: una consideración introductoria”, *Colección Escuela Diplomática*, nº 10, págs 15–22, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- ALONSO, J.A. y GARCIMARTÍN, C. (2003): “Poverty reduction and aid policy”, *Serie de desarrollo y cooperación*, DT-DC-03-04, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- ASRA, A., ESTRADA, G. KIM, Y, y QUIBRIA, M.G. (2005): “Poverty and Foreign Aid. Evidence from Recent Cross-Country Data”, *ERD Working Papers Series*, nº 65, Banco Asiático de Desarrollo.
- BOURGUIGNON, F. (2000): *The pace of economic growth and poverty reduction*, Mimeo, DELTA, París.
- BOURGUIGNON, F. y FIELDS, G. (1990): “Poverty measures and anti-poverty policy”, *Recherche Economiques de Louvain*, 56 (3/4), págs. 409–427.
- BOWEN, J.L. (1995): “Foreign aid and economic growth: An empirical analysis”, *Geographical Analysis*, 27, págs. 249-61.
- BULIR, H. y HAMANN, A.J. (2008): “Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire”, *World Development*, Vol. 36, nº 10, págs. 2048-2066
- BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (2000): “Aid, policies and growth”, *American Economic Review*, 90 (4), págs. 847–868.
- BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (2004): “Aid, policies and growth: reply”, *American Economic Review*, 94, págs. 781–784.
- CHANG, C.C., FERNANDEZ-ARIAS, E. y SERVEN, L. (1998): *Measuring Aid Flows, A New Approach*, World Bank, Washington DC.
- CHAUVET, L. y GUILLAUMONT, P. (2004): “Aid and growth revisited: Policy, economic vulnerability and political instability”, págs. 95-109, en TINGODDEN, B., STERN, N. y KOLSTAD, I. (Eds.): *Towards pro-poor policies – Aid, Institutions and Globalization*, World Bank - Oxford University Press, Washington DC.
- CLEMENS, M., RADELET, S. Y BHAVNANI, R. (2004): “Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth”, Center for Global Development, Working Paper 44.
- COGNEAU, D. y NAUDET, J. D. (2007): “Who Deserves Aid? Equality of Opportunity, International Aid, and Poverty Reduction”, *World Development*, Vol. 35, nº 1, págs. 104-120.
- COLLIER, P. y DEHN, J. (2001): “Aid, shocks, and growth”, *World Bank Policy Research*, nº 2688, World Bank.
- COLLIER, P. y DOLLAR, D. (2001): “Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals”, *World Development*, vol. 29, nº 11, págs. 1787–1802.
- COLLIER, P. y DOLLAR, D. (2002): “Aid allocation and poverty reduction”, *European Economic Review*, vol. 46 (8), págs. 1475–1500.
- COLLIER, P. y GODERIS, B. (2008): “Does Aid Mitigate External Shocks?”, *UNU-WIDER Discussion Paper*, nº 2008/06, UNU-WIDER.
- COLLIER, P. y HOEFFLER, A. (2004): “Aid, policy and growth in post-conflict societies”, *European Economic Review*, 48págs. 1125-1145.
- COLLIER, P., GUILLAUMONT, P., GUILLAUMONT, S. y GUNNING, J.W. (1997): “Redesigning Conditionality”, *World Development*, vol. 25, nº 9, págs. 1399-1407.
- DALGAARD, C. y HANSEN, H. (2001): “On aid, growth and good policies”, *Journal of Development Studies*, 37 (6), págs. 17–35.
- DALGAARD, C., HANSEN, H. y TARP, F. (2004): “On the empirics of foreign aid and growth”, *The Economic Journal*, 114, págs.191-216.
- DEVARAJAN, S. y SWAROOP, V. (1998): “The implications of foreign aid fungibility for development assistance”, *Policy Research Working Paper 2002*, World Bank.
- DFID (2003): “Strategic review of resource allocation priorities”, *Department for International Development discussion paper*, Londres.
- DJANKOV, S., MONTALVO, J.G. y REYNAL-QUEROL, M. (2009): “Aid with Multiple Personalities”, *Journal of Comparative Economics*, 37, págs. 217-229

- DOLLAR, D. y LEVIN, V. (2004): "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002", *Policy Research Working Paper* n° 3299, World Bank, Washington DC.
- DOUCOULIAGOS, H. y PALDAM, M. (2005): "Conditional aid effectiveness. A meta study", *Institut for Okonomi working paper*, n° 2005-14, University of Aarhus.
- DOUCOULIAGOS, H. y PALDAM, M. (2008): "Aid Effectiveness on Growth: A Meta Study", *European Journal of Political Economy*, 24, págs. 1-24.
- DOUCOULIAGOS, H. y PALDAM, M. (2009): "The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research", *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n° 3, págs. 433-461.
- DUDLEY, L. y MONTMARQUETTE, C. (1976): "A model of the supply of bilateral foreign aid", *American Economic Review*, 66 (1), págs. 132-142.
- DURBARRY, R., GEMMELL, N., GREENAWAY, D. (1998): "New evidence on the impact of foreign aid on economic growth", *Credit Working Paper*, University of Nottingham.
- EASTERLY, W. (2003): "Can foreign aid buy growth?", *Journal of Economic Perspectives*, 17, págs. 23-48.
- EASTERLY, W., LEVINE, R. y ROODMAN, D. (2004): "Aid, Policies, and Growth: A Comment", *American Economic Review*, n° 94, págs. 774-780.
- FEYZIOGLU, T., SWAROOP, V. y ZHU, M. (1998): "A panel data analysis of the fungibility of foreign aid", *World Bank Economic Review*, 12, n° 1, págs. 29-58
- FLEURBAEY, M. (1996): *Théories économiques de la justice*, Economica, París.
- GANGOPADHYAY, S. y SUBRAMANIAN, S. (1992): "Optimal budgetary intervention in Poverty Alleviation Schemes", en SUBRAMANIAN, S. (Ed.): *Themes in Development Economics: Essays in Honour of Malcolm Adiseshiah*, Oxford university Press, Delhi
- GOMANEE, K., GIRMA, S., MORRISSEY, O. (2005): "Aid and growth: Accounting for the transmission mechanisms in Sub-Sahara Africa", *Journal of International Development*, 17, págs. 1055-75.
- GUILLAUMONT, P. y CHAUVET, L. (2001): "Aid and Performance: A Reassessment", *Journal of Development Studies*, 37 (6), págs. 66-92.
- HANSEN, H. y TARP, F. (2001): "Aid and growth regressions", *Journal of Development Economics*, vol. 64, n° 2, págs. 547-570.
- HEADEY, D. (2008): "Geopolitics and the effect of foreign aid on economic growth: 1970-2001", *Journal of International Development*, 20, págs. 161-180.
- HUDSON, J. y MOSLEY, P. (2001): "Aid, Policies and Growth. In Search of the Holy Grail", *Journal of International Development*, 13, págs. 1023-1038.
- HUDSON, J. y MOSLEY, P. (2008): "Aid volatility, Policies and Development", *World Development*, n° 10, págs. 2082-2102.
- IDA (2004): *Aid Delivery in Conflict-Affected Countries: The Role of the World Bank*, International Development Association, Washington DC.
- ISHAM, J. y KAUFMANN, D. (1999): "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114(1), págs. 149-184.
- JENSEN, P.S. y PALDAM M. (2006): "Can the two new aid-growth models be replicated?", *Public Choice*, 127, págs. 147-75.
- JONES, S., RIDDELL, R. y KOTOGLU, K. (2005): "Aid allocation criteria: managing for development results and difficult partnerships", ponencia presentada por el Oxford Policy Management en *DAC Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships*, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/60/34255668.pdf>
- KANBUR, R. (1987): "Measurement and alleviation of poverty", *IMF staff papers*, 32, págs. 60-85.
- KHARAS, H. (2007): "Trends and Issues in Development Aid", *Wolfenshon Center for Development Working Paper*, n° 1, The Brookings Institution.
- KOSACK, S. (2002): "Effective aid: How democracy allows development aid to improve the quality of life", *World Development*, 31, págs. 1-22
- 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, págs. 31-49.
- LENSINK, R. y WHITE, H. (2000): "Aid allocation, poverty reduction and the assessing aid report", *Journal of International Development*, 12, págs. 399-412.
- LENSINK, R. y WHITE, H. (2001): "Are there negative returns to aid?", *The journal of development studies*, n° 37 (6), págs. 42-65.

- LEVIN, V. y DOLLAR, D. (2005): "The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002)" (mimeo), ponencia presentada por el Oxford Policy Management en *DAC Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships*, Oxford, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/44/34687926.pdf>
- LEVITT, M.S. (1967): "The allocation of economic aid", *Journal of Economic Studies*, 3, págs. 75-91.
- LEVITT, M.S. (1968): "The allocation of economic aid in practice", *The Manchester School of Economics and Social Studies*, 36 (2), págs. 131-147.
- LEVY, V. (1987): "Does concessionary aid lead to higher investment rates in low-income countries?", *Review of Economics and Statistics*, 69, págs. 152-56
- LLAVADOR, H.G. y ROEMER, J.E. (2001): "An equal opportunity approach to the allocation of international aid", *Journal of Development Economics*, 64, págs. 147-171.
- MCGILLIVRAY, M. (2003): "Descriptive and prescriptive analyses of aid allocations. Approaches, issues and consequences", *UNU-WIDER Discussion paper*, nº 2003/21.
- MCGILLIVRAY, M. (2006): "Aid allocation and fragile States", *UNU-WIDER Discussion paper*, nº 2006/01.
- MCGILLIVRAY, M. y WHITE, H. (1994): "Development criteria for the allocation and aid and assessment of donor performance", *CREDIT Research Paper* nº 94/7, University of Nottingham, Nottingham.
- MCGILLIVRAY, M., FEENY, S., HERMES, N. y LENSİK, R. (2006): "Controversies over the impact of development aid: it works; it doesn't; it can, but that depends...", *Journal of International Development*, 18, págs. 1031-1050.
- MCGILLIVRAY, M., WHITE H., y LEAVY, J. (2002): "Aid principles and policy: An operational basis for the assessment of donor performance", en B. MAK ARVIN (Ed.): *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*, Praeger, Westport.
- MYRDAL, G. (1956): *An international economy*, Routledge, Londres.
- PACK, H. y PACK, J. (1993): "Foreign aid and the question of fungibility", *Review of Economics and Statistics*, págs. 423-437.
- RAVALLION, D. y CHEN, S. (1997): "What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?", *World Bank Economic Review*, 11 (2), págs. 357-382.
- RAWLS, J. (1999): *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- RODRİK, D. (1996): "Understanding economic policy reform", *Journal of Economic Literature*, 34 (1), págs. 9-41.
- ROEMER, J.E. (1998): *Equality of opportunity*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- SEN, A. (1999): "Global justice: beyond international equity", en Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M.A.: *Global public goods: International cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford.
- SVENSSON, J. (1999): "Aid, Growth and Democracy", *Economics and Politics*, 11, págs. 275-297.
- TEZANOS, S. (2008a): "Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo", *Principios, Estudios de Economía Política*, 10, págs. 5-39.
- TEZANOS, S. (2008b): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2008
- WILLIAMSON, J. (Ed.) (1994): *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington DC.
- WOOD, A. (2008): "Looking Ahead Optimally in Allocating Aid", *World Development*, Vol. 36, nº 7, págs. 1135-1151.
- WORLD BANK (1998): *Assessing aid. What works, what doesn't, and why*, Oxford University Press, Nueva York.
- WORLD BANK (2002): *World Bank Group work in low-income countries under stress: a task force report*, World Bank, Washington DC.