

La ayuda internacional al desarrollo: retórica y realidad*

Remberito Rhenals M.*
Luis Esteban Martínez**

—Introducción. —I. El financiamiento internacional del desarrollo: de recursos oficiales a privados. —II. La ayuda extranjera al desarrollo. —A. El papel cambiante de la ayuda externa en la doctrina del desarrollo. —B. La evolución de la ayuda externa al desarrollo en las últimas cinco décadas. —III. La eficacia de la ayuda extranjera: un breve resumen de la evidencia D. —Conclusiones e implicaciones de política. —Referencias bibliográficas.

Primera versión recibida el 18 de agosto de 2009; versión final aceptada el 21 de octubre de 2009

Resumen: La ayuda externa al desarrollo ha sido un tema polémico y la evidencia empírica respecto a su eficacia es mixta. En este artículo se presenta una breve reseña de la literatura y se describe su comportamiento en las últimas cinco décadas. Pese a que muchos estudios muestran impactos poco significativos en el crecimiento y en la pobreza, la posición dominante claramente busca mantener los flujos de ayuda a los países en desarrollo. Dado que una parte importante de investigaciones está enfatizando en la necesidad de adoptar una visión más desagregada de la ayuda, tanto con respecto a los diversos aspectos políticos e institucionales de los países como en relación con sus diferentes modalidades, quizás este enfoque pueda proporcionar recomendaciones de política más confiables.

Palabras clave: ayuda externa, cooperación internacional, teoría y práctica del desarrollo, flujos internacionales de capital.

Abstract: International aid to development has been a controversial topic and empirical evidence in this regard has been mixed. This article presents a short review of the literature and it describes its evolution in the last five decades. Despite the fact that many studies show impacts of little significance to growth and poverty, the dominant view clearly seeks to maintain aid flows to developing countries. Given that an important part of research studies emphasizes the need of adopting a less aggregated view of aid, both in respect to different political and institutional aspects of countries as well as their diverse natures;

* Este artículo es derivado de la línea de investigación en análisis de la coyuntura y política económica nacional y mundial del Grupo de Investigación en Macroeconomía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

** Profesor Titular del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: rhenals@economicas.udea.edu.co.

*** Estudiante del Programa de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: lmartinez@economicas.udea.edu.co

perhaps this view can offer recommendations for more reliable policy.

Key words: International aid, International Cooperation, Theory and Practice of Development, International Capital Flows.

Résumé : L'aide internationale au développement a été un sujet très polémique et les tests empiriques concernant son efficacité sont ambigus. Dans cet article nous rendons compte de la littérature concernant l'aide internationale au développement et nous décrivons son comportement dans les cinq dernières décennies. Malgré le fait que beaucoup d'études montrent des impacts peu significatifs dans la croissance et dans la réduction de la pauvreté, il est clair que l'opinion la plus répandue est celle qui cherche à maintenir les flux d'aide aux pays en développement. Etant donné l'importance de certaines recherches qui soulignent le besoin impératif d'adopter une vision plus large dans les critères associés à l'aide internationale -en ce qui concerne les divers aspects politiques et institutionnels des pays ainsi que ses différentes modalités d'accès-, nous croyons que notre analyse peut fournir des recommandations de politique plus convenables.

Mots clef : aide internationale, coopération internationale, théorie et pratique du développement, flux internationaux des capitaux.

Clasificación JEL: F35, H81, O11

Introducción

La ayuda extranjera ha ocupado un lugar preponderante en el discurso público y permanece en la agenda política de la mayoría de los países en desarrollo, se ha

justificado en los pronunciamientos de política pública de muy diversas maneras y su eficacia ha sido un tema polémico durante décadas. Aunque en la era postcolonial se ha considerado uno de los principales vehículos de los países ricos para promover mejores condiciones de vida en las zonas menos desarrolladas del mundo, muchos estudios encuentran que la ayuda no ha tenido impactos significativos en el crecimiento. En cambio, los países e instituciones donantes reportan éxitos en la mayoría de sus programas y algunos trabajos concluyen que parece ser efectiva a nivel microeconómico. En la literatura sobre la eficacia de la ayuda estos hallazgos han sido denominados como la "paradoja micro-macro" (Arndt, Jones y Tarp, 2009).

La abundante literatura respecto a la eficacia de la ayuda se ha centrado en forma prácticamente exclusiva en sus impactos macroeconómicos: crecimiento económico, ahorro e inversión. Menos numerosas han sido las investigaciones relacionadas con sus efectos en la pobreza, la distribución del ingreso y los indicadores de desarrollo humano, objetivos principales de la ayuda externa desde la década de 1970. Grosso modo, puede afirmarse que la evidencia empírica es mixta y, en relación con sus efectos en el crecimiento, pueden identificarse varias líneas de pensamiento (Radelet, Clemens y Bhavnani, 2005).

Este artículo, consta de cinco secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda se presenta una rápida evolución de los flujos de financiamiento internacional a los países en desarrollo. La tercera, se dedica a un breve sumario del papel de la ayuda extranjera en la doctrina del desarrollo y describe su comportamiento en las últimas

cinco décadas, tanto global como por grupos de países de acuerdo con el ingreso per cápita. La cuarta, reseña a grandes rasgos la evidencia empírica con respecto a la eficacia de la ayuda. La última sección presenta las principales conclusiones y las recomendaciones de política dominantes en la literatura.

Las cifras muestran que los países tradicionalmente de ingreso per cápita bajo han recibido flujos significativos y crecientes de ayuda en las últimas cinco décadas. En su conjunto, como proporción del PIB, la ayuda oficial al desarrollo pasó de 1,7% en 1960 a 7,9% en 2007. Sin embargo, el crecimiento del PIB per cápita real de estos países fue de 0,9% promedio anual en el período 1960-2007 y de 0,7% entre 1980 y 2007. Las razones de estos posibles resultados fueron anticipadas desde los cincuenta y setenta por Bauer (1972) y Friedman (1958). Pero la literatura posterior, señala otras explicaciones. Las investigaciones sobre la efectividad de la ayuda implícitamente suponen que los objetivos de los donantes son única o fundamentalmente la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países receptores: la retórica de las políticas de ayuda. Contrariamente, una importante literatura ha señalado, por lo menos, dos argumentos principales: mala asignación (los donantes siguen una agenda "oculta" y proporcionan ayuda a malos destinatarios por razones estratégicas) y mala utilización (los gobiernos receptores no tienen objetivos de desarrollo). Si la ayuda está mal asignada y utilizada no cabría esperar impactos favorables significativos en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza.

Las principales conclusiones que pueden extraerse de la amplia literatura en torno a la

eficacia de la ayuda en el crecimiento y en la reducción de la pobreza, pueden resumirse en dos. En primer lugar, la evidencia empírica continúa arrojando resultados mixtos, pese a la mejor fundamentación teórica, la mayor solidez de los resultados econométricos y la consideración de una probable relación bidireccional ayuda-crecimiento que caracterizan las investigaciones recientes. La eficacia de la ayuda permanece como un tema polémico, no obstante que algunos programas específicos parecen ser eficaces. En segundo lugar, como resultado de lo anterior, las recomendaciones de política en materia de ayuda oscilan entre un enfoque que sostiene la conveniencia de ir reduciéndola y otro que propone incrementarla sustancialmente. En el medio de estos dos enfoques se encuentra aquel cuya preocupación central es mejorar la eficacia de la asistencia extranjera con el fin de elevar los niveles de vida de la población en los países pobres durante las próximas décadas.

La posición dominante, claramente, busca mantener los flujos de ayuda a los países en desarrollo. Las investigaciones empíricas están enfatizando en la necesidad de adoptar una visión más desagregada de la ayuda, tanto con respecto a los diversos aspectos políticos e institucionales de los países, como en relación con las diferentes modalidades de la asistencia extranjera. En particular, el marco político, institucional y económico de los receptores no puede ignorarse a la hora de evaluar la eficacia de la ayuda, como tampoco, los criterios utilizados por los donantes en su asignación. Quizás esta visión arroje resultados más sólidos y recomendaciones de política confiables. La asignación de la asistencia extranjera ha estado transversalmente cruzada por los objetivos estratégicos de

los donantes, inicialmente asociados con las consideraciones de la guerra fría y, en los últimos años, por la lucha global contra el terrorismo. En consecuencia, no parece una mera coincidencia que la “fatiga de la ayuda”, manifestada en la reducción de los desembolsos absolutos y relativos, haya comenzado a revertirse desde principios del nuevo siglo. La denominada “agenda social” de la globalización, expresada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enfrenta dificultades probablemente semejantes a las que experimentó la asistencia extranjera durante el período de rivalidad político-militar entre las economías capitalistas desarrolladas y el bloque soviético.

I. El financiamiento internacional del desarrollo: de recursos oficiales a privados

La financiación del desarrollo se refiere a la obtención de recursos reales para elevar la producción real y el nivel de vida de los países en desarrollo. Los recursos para la formación de capital proceden de tres fuentes principales: el ahorro interno, los recursos liberados por el comercio internacional y los recursos transferidos desde el exterior mediante donaciones o préstamos internacionales. En consecuencia, las donaciones internacionales, los préstamos y la inversión extranjera privada constituyen los

tres medios de transferencia internacional de recursos (Thirlwall, 1978).

Entre 1970 y 2007 los flujos totales de capital a los países en desarrollo pasaron, en términos reales, de 70.623,8 a 1049.332,5 millones de dólares (gráfico 1). Como porcentaje del PIB de los países en desarrollo, aumentaron de 2,8% a 7,3% en los mismos años. En estas cuatro décadas pueden distinguirse dos ciclos y medios de acuerdo con la evolución de los flujos totales (gráfico 2): el primero (1970-1989), registró su fase de alza entre 1970 y 1981¹. La crisis de la deuda de los ochenta marcará su fase de contracción. Por su parte, la reanudación de las corrientes internacionales de capital desde principios de la década de los noventa dará inicio al segundo ciclo que se prolongará hasta principios de la década actual (1990-2002). El quinquenio siguiente (2003-2007) presenciará un aumento sin antecedentes de las corrientes de capital privado hacia el mundo en desarrollo, que se revertirá drásticamente con la reciente crisis financiera global².

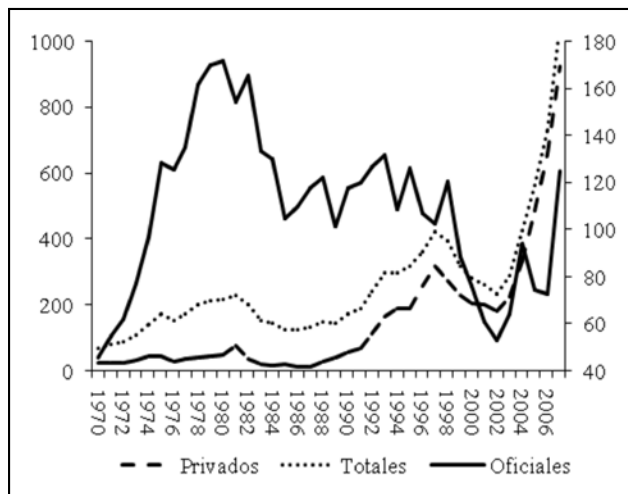
En el gráfico 2 pueden observarse algunas características de los movimientos de capital hacia las economías en desarrollo. En primer lugar, la dinámica de los flujos totales desde los noventa está estrechamente asociada con los flujos privados, debido a la creciente apertura de las economías en desarrollo a las transacciones financieras privadas. De

1 Esta fase probablemente data de principios de la década de los sesenta, aunque los montos de flujos son significativamente menores que los registrados en los auges posteriores.

2 Esta crisis se tradujo en una abrupta caída de los flujos netos de capital, básicamente privados, a los países en desarrollo, finalizando así la gran oleada registrada en 2003-2007. Los flujos privados que ascendieron a US\$ 1157,5 billones en 2007 (8,6% del PIB de las economías en desarrollo), cayeron a US\$ 706,9 billones en 2008 (4,4% del PIB). En cambio, los flujos netos oficiales pasaron de 0,2 a 20,4 billones de dólares, cuando en los cuatro años anteriores (2003-2006) habían sido negativos (Banco Mundial, 2009).

3 Para una explicación de las tendencias de los movimientos internacionales de capital pueden verse los artículos de Servén y Loayza (2006) y Rhenals y Torres (2007), entre otros.

Gráfico 1
Flujos de capital oficiales, privados y totales
(Miles de millones de dólares constantes)
1970-2007



Fuente: Banco Mundial. Cálculos de los autores.

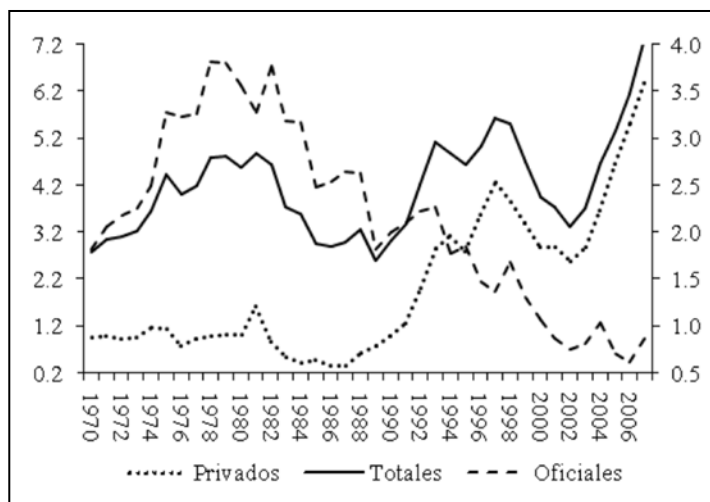
Nota: La conversión a dólares constantes se hizo utilizando el IPC promedio anual de Estados Unidos (2007=100) para todas las cifras utilizadas en este artículo.

hecho, estos flujos han aumentado sistemáticamente su participación en los flujos totales y recientemente constituyen prácticamente el financiamiento internacional de estas economías, principalmente en forma de inversión extranjera directa³. En segundo lugar, las duraciones de los ciclos están siendo cada vez menores: el primero (1970-1989) tuvo 20 años, el segundo (1990-2002) 13 años y el tercero probablemente no llegue a 10 años, a juzgar por la corta duración del auge (2003-2007). En tercer lugar, la naturaleza predominantemente pro-cíclica de los flujos oficiales de capital hasta principios de los noventa y su reducción persistente desde entonces⁴.

En la tabla 1 se presenta la evolución de la importancia de los flujos oficiales y privados en los flujos totales. Como puede observarse, las corrientes de capital privado comenzaron a representar la mayor parte de la financiación internacional del desarrollo desde la década de los noventa, destacándose el comportamiento de la inversión extranjera directa. También se observa que la participación de la inversión extranjera directa aumenta en las fases de contracción de los flujos de capital en relación con la etapa de auge previa. Este resultado no es extraño, puesto que la inversión extranjera directa constituye el componente más estable de los flujos de capital y responde más a factores de largo plazo de las economías.

4 En montos reales, los flujos oficiales se mantienen prácticamente estables entre 1988 y 1998, registran una reducción hasta 2002 y una recuperación en los 5 años siguientes. Se observa también claramente su comportamiento pro-cíclico (gráfico 1).

Gráfico 2
Flujos de capital oficiales, privados y totales
(Porcentaje del PIB)
1970-2007



Fuente: Banco Mundial. Cálculos de los autores.

Nota: El PIB de los países en desarrollo corresponde a los receptores de flujos de capital.

Tabla 1
Participación de los flujos oficiales y privados en el total
Porcentaje

Característica	Período	Flujos oficiales	Flujos privados	Inversión extranjera directa
Auge	1970-81	73,1	26,9	14,7
Contracción	1982-89	83,3	16,7	17,1
Primer ciclo	1970-89	77,2	22,8	15,6
Auge	1990-98	42,9	57,1	37,5
Contracción	1999-02	25,1	74,9	70,9
SegundoCiclo	1990-02	37,4	62,6	47,8
Auge	2003-07	15,8	84,2	53,6

Fuente: Banco Mundial. Cálculo de los autores

Nota: Oficiales incluye los flujos netos de deuda externa pública y garantizada más donaciones (incluyendo cooperación técnica). Privada incluye los flujos netos de deuda externa privada no garantizada, flujos de portafolio e inversión extranjera directa neta.

La dinámica de los flujos de capital por nivel de ingreso per cápita de los países, muestra algunas características sobresalientes. Los flujos privados reales como proporción del PIB aumentan de forma clara en todos los grupos de países, principalmente, desde finales de la década de los ochenta, asociados en gran parte a la inversión extranjera directa, aunque siguiendo un comportamiento similar al del conjunto de los flujos de capital hacia el mundo en desarrollo. En particular, en los países tradicionalmente de ingreso bajo se multiplicaron en términos reales, 16,6 veces entre 1970 y 2007, mientras que como porcentaje del PIB, pasaron de 1,1% a 6,1% en el mismo período⁵. En cambio, los flujos oficiales (como porcentaje del PIB) se reducen en los países de ingreso medio alto desde principios de los ochenta y en los de ingreso bajo desde la década siguiente. En el conjunto de los países de ingreso bajo, aumenta levemente entre 1970 y 2002 (4,9% y 6,4%) y sube a 9,5% en 2007. En términos reales, las tendencias son similares, aunque se presenta un repunte principalmente en los países de ingreso bajo, pero también en los de ingreso medio bajo, durante los últimos cinco años⁶. En los países tradicionalmente de ingreso bajo, prácticamente se estancaron entre 1970 y 2000: en términos reales aumentaron solamente 23,2% y, como proporción del PIB, pasaron de 5,0% a 4,0%. Desde entonces, claramente se incrementaron: en su orden, 158,6% y

5,5%⁷. De todas maneras, en promedio, han recibido flujos de capital del orden de 7,8% del PIB en el período 1970-2007 y los flujos oficiales han sido la principal fuente de financiación externa (82,1% en promedio de los flujos totales). *Grosso modo*, estas tendencias parecen mostrar que los flujos de capitales, especialmente privados, tienen un comportamiento semejante en los diferentes grupos de países.

Un examen más cuidadoso del comportamiento de las corrientes internacionales de capital arroja, conclusiones menos optimistas. La tabla 2 presenta el índice de concentración de los movimientos de capital. Como puede observarse, los flujos privados de capital tienden a concentrarse en las economías de ingreso medio. En cambio, por ejemplo, los países de ingreso tradicionalmente bajo (es decir, los más pobres) participan mucho menos en los flujos privados hacia las naciones en desarrollo que su respectiva participación en el PIB (índice menor que 1). Además, esta relación disminuye en las décadas de fuerte auge de los movimientos de capital privado (1990-2007) en relación con las décadas anteriores (1970-1989), mientras que simultáneamente aumenta en los países de ingreso medio. Esta tendencia no parece nueva. De hecho, en un artículo de hace aproximadamente dos décadas, Lucas (1990) se preguntaba ¿Por qué el capital no fluye de los países ricos a los países pobres? Ciertamente, como señala el autor, hay

5 Una parte significativa de este gran aumento se registró en 2007 cuando aumentaron 85,7% en términos reales. Considerando el período 1970-2006, los flujos se multiplicaron 8,9 veces y, como porcentaje del PIB, pasaron de 1,1% a 3,7%.

6 Los flujos oficiales registran un pico en 2006, situándose en 19,5% del PIB en los países de ingreso bajo.

7 Nuevamente, en 2006 se registra un extraordinario crecimiento (128,2%), situándose en 11,6% del PIB.

Tabla 2
Índice de concentración de los flujos de capital

Flujos netos	Ingreso per cápita	1970-1989	1990-2007	1970-2007
Privados	Bajo tradicionales	0,96	0,73	0,69
	Bajo	1,37	1,03	0,92
	Medio bajo	0,92	0,95	1,00
	Medio alto	1,01	1,04	1,01
Inversión extranjera directa neta	Bajo tradicionales	1,20	0,95	0,89
	Bajo	1,62	1,35	1,18
	Medio bajo	1,05	1,07	1,13
	Medio alto	0,90	0,91	0,89
Oficiales	Bajo tradicionales	3,13	6,50	4,50
	Bajo	4,18	9,98	6,38
	Medio bajo	1,07	0,82	0,93
	Medio alto	0,59	0,48	0,56
Totales	Bajo tradicionales	2,60	1,99	2,12
	Bajo	3,49	2,98	2,98
	Medio bajo	1,03	0,93	0,97
	Medio alto	0,70	0,91	0,84

Fuente: Banco Mundial. Cálculo de los autores.

Nota: participación en los flujos de capital/participación en el PIB.

alguna inversión de los países ricos en las naciones pobres, pero los flujos de capital observados están lejos de los pronosticados por la teoría neoclásica estándar⁸.

Esta tendencia de los flujos privados a concentrarse en los países de mayor ingreso

per cápita resulta preocupante, debido a las menores posibilidades de crecimiento y desarrollo de las naciones más pobres vía financiamiento internacional. Aunque parcialmente contrarrestada por los flujos oficiales, estos últimos han tendido a perder importancia relativa y absoluta en los

8 La denominada "paradoja de Lucas" ha generado una amplia literatura teórica. Las investigaciones muestran que, con ligeras modificaciones de la teoría neoclásica estándar, la paradoja desaparece. Lucas (1990) avanzó algunas posibles razones (externalidades del capital humano, por ejemplo). Las explicaciones teóricas pueden agruparse en dos categorías. Un primer grupo considera diferencias en las variables fundamentales que afectan la estructura de producción de la economía (tecnológicas, carencia de factores productivos, políticas gubernamentales y estructura institucional), mientras que el segundo enfatiza en las imperfecciones de los mercados internacionales de capitales (riesgo soberano e información asimétrica, principalmente). Una investigación empírica de Alfaro, Kalemli-Ozcan y Volosovych (2008) concluye que la baja calidad institucional constituye la explicación principal. Por su parte, Reinhart y Rogoff (2004) encuentran en los incumplimientos de la deuda (default) la explicación de que el capital no fluya en mayores cantidades de los países ricos a los pobres.

movimientos internacionales de capital. En el cuadro 2, también se observa que los flujos oficiales se concentran en los países de ingreso bajo (índice sustancialmente mayor que 1) y esta concentración aumenta entre los dos períodos (1970-89 y 1990-2007). Por su parte, en el grupo de países de ingreso medio el índice de concentración de los flujos oficiales es inferior a 1: 0,97 y 0,84 en las naciones de ingreso medio bajo y medio alto, respectivamente. En consecuencia, estos flujos juegan un papel redistributivo.

II. La ayuda extranjera al desarrollo

La ayuda extranjera puede medirse de diferentes maneras. Tradicionalmente, la literatura que analiza los efectos de la ayuda al desarrollo ha utilizado la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA). Sin embargo, Chang, Fernández-Arias y Servén (1999) construyeron una medida denominada Ayuda Efectiva para el Desarrollo (EDA), utilizada también por otros autores como Burnside y Dollar (2000). La diferencia básica entre ambas es que mientras la primera captura el flujo de fondos a los países beneficiarios en un período determinado neto de devoluciones, la segunda refleja la parte de la AOD que corresponde a una transferencia pura de recursos de los donantes a los países receptores. La tasa de interés subsidiada de la AOD se considera EDA. Por lo tanto, la EDA es la suma de las donaciones y la parte subsidiada de los préstamos. Sin embargo, estudios recientes han confiado en la medida tradicional de la ayuda (Djankov, Montalvo y Reynal-Querol, 2006).

Como se sabe, el desarrollo económico y social de los países pobres ha sido un objetivo de los países donantes con respecto a la ayuda. Sin embargo, los objetivos políticos y comerciales también han desempeñado un papel importante en la asignación de la ayuda externa de muchos países donantes. De hecho, desde sus orígenes, en la década de los cincuenta, estuvo claramente subordinada a los objetivos de seguridad en los programas de Estados Unidos y probablemente de Europa Occidental, constituyéndose en un arma para enfrentar la propagación del comunismo (Ruttan, 1996). La rivalidad militar, política y económica con el bloque soviético, conocida como la “guerra fría”, fue decisiva para que Estados Unidos se comprometiera a aportar recursos para terceros países con el fin de atraerlos a su esfera de influencia. En cuanto a Europa, su pasado colonialista tuvo una gran importancia a la hora de impulsar sus políticas oficiales de cooperación. Una manifestación clara de estos “otros propósitos” de la ayuda es que, por lo menos, hasta mediados de la década de 1970 ningún donante (país o institución multilateral) había establecido explícitamente los criterios utilizados para asignar la asistencia entre los países. No obstante, en los hechos aparece obvio que los distintos organismos y países tienen diferentes motivos y objetivos (Thirlwall, 1978).

En consecuencia, no resulta extraño que muchos trabajos, desde los primeros en la década de los setenta, no hayan encontrado correlaciones significativas entre la asistencia (per cápita o en porcentaje del PIB) y factores como el crecimiento económico, las tasas de ahorro interno o los rendimientos de las inversiones. De hecho, una parte de la asistencia bilateral tiene, indudablemente,

objetivos políticos y militares. También, las relaciones históricas juegan un papel en la determinación de los flujos. La afirmación de que la mayor ventaja para recibir ayuda externa era ser una isla pequeña, de status ex-colonial y situada en un área del mundo políticamente sensible no parece extraña. Dado que los objetivos de la ayuda son oscuros y difieren entre los países donantes, no sorprende que la distribución de la asistencia no pueda explicarse simplemente por consideraciones relacionadas con el desarrollo (ingreso per cápita bajo, alto nivel de pobreza y problemas de balanza de pagos, por ejemplo). La asistencia multilateral parece estar también distribuida con la misma "aleatoriedad" que la bilateral (Thirlwall, 1978). De todas maneras, reseñemos brevemente la evolución de la retórica en torno al papel de la ayuda en la práctica del desarrollo⁹.

A. El papel cambiante de la ayuda externa en la doctrina del desarrollo¹⁰

La concepción del papel de la ayuda al desarrollo ha evolucionado en paralelo con la evolución de la doctrina de desarrollo. De hecho, la relación entre los países pobres en términos de comercio, deuda y ayuda ha ocupado un lugar central en el debate sobre la teoría y práctica del desarrollo. Una evaluación retrospectiva desde la década de

los cincuenta muestra la estrecha interdependencia entre los objetivos de desarrollo, el marco conceptual y los modelos, los sistemas de datos disponibles, las estrategias de desarrollo y la función de la ayuda. La figura 1, ilustra estas interrelaciones. Como puede observarse, el papel y la función de la ayuda están determinados por cuatro elementos: 1) Los objetivos del desarrollo que se derivan de la opinión predominante y de la concepción del proceso de desarrollo. 2) El estado del arte en relación con el cuerpo existente de las teorías del desarrollo, las hipótesis, los modelos, las técnicas y las aplicaciones empíricas. 3) Las políticas y estrategias de desarrollo. 4) El sistema de datos disponible para diagnosticar la situación existente, medir el desempeño y probar hipótesis.

Previamente, una breve descripción de la evolución del concepto y objetivos del desarrollo permite comprender mejor los cambios en la concepción de la ayuda extranjera. La figura 2 muestra la evolución de este concepto o de sus metas¹¹. Inicialmente entendido como expansión del producto real de una economía, se ha ampliado hasta considerar lo que se conoce como desarrollo sostenible. En sus inicios, el problema del desarrollo económico se asoció con la construcción de una sociedad industrializada¹², puesto

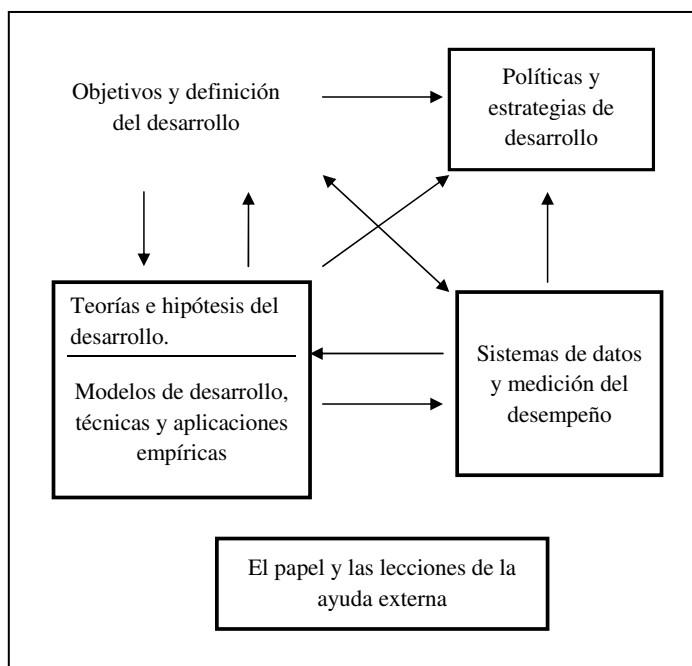
9 Es decir, en la política anunciada por los donantes. En cambio, los economistas del desarrollo predicaban e impulsaban sus concepciones sobre el papel de la ayuda.

10 Esta sección sigue de cerca los artículos de Thorbecke (2000 y 2006), como puede observarse fácilmente. Por esta razón no se referencia explícitamente para no atiborrarla de citas. Por el contrario, se referencian las ideas de otros autores. En consecuencia, no tiene pretensión alguna de originalidad y su único propósito es estrictamente didáctico: facilitar a los lectores no conocedores del tema una ubicación rápida de los cambios experimentados en la concepción de la ayuda externa en el marco de la doctrina del desarrollo. De antemano, solicitamos disculpas por obviar las referencias señaladas.

11 Una síntesis de esta evolución puede consultarse en Dubois (s.f.) y Guridi (2008).

12 En todas las teorías del desarrollo, por lo menos las de la primera generación de economistas del desarrollo, la industrialización constituía el vehículo principal para aumentar el producto total y per cápita de los países pobres.

Figura 1
La doctrina del desarrollo y el papel de la ayuda externa



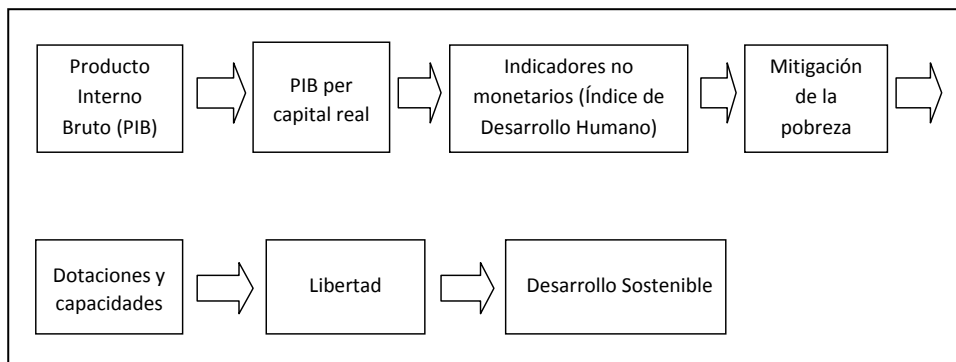
Fuente: Thorbecke (2000)

que el nivel de vida comparativamente elevado de estas sociedades proporcionaba un claro ejemplo de lo que, en principio, era posible. De hecho, en las décadas de 1950 y 1960 fue dominante la “creencia” de que el crecimiento económico era el factor más importante en la ecuación del desarrollo y, además, necesario y suficiente para resolver otros problemas (empleo y pobreza, por ejemplo). Como señala Basu (2002), esta tradición intelectual, con sus objetivos limitados, ayudó a las naciones a enfocar sus energías estrechamente y debió haber desempeñado un papel en el rápido crecimiento de los ingresos nacionales que el último siglo ha presenciado. Pero también, trajo consigo desacuerdos y frustraciones. Para maximizar el crecimiento del ingreso,

las consideraciones ambientales fueron dejadas al margen; se permitió que el nivel de vida a menudo se redujera; grandes desigualdades entre clases, regiones y género, fueron ignoradas y la pobreza fue tolerada más de lo que debería haber sido, debido al afán de generar el máximo crecimiento.

Un examen de la evolución de la teoría y práctica del desarrollo muestra que las metas se han ampliado. La coexistencia de elevadas tasas de crecimiento económico con situaciones de deterioro del empleo y pobreza planteó la necesidad de buscar estrategias de desarrollo económico y social tendientes a reducir los altos niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Se trataba de lograr un conjunto de metas de

Figura 2
Metas del desarrollo económico



Fuente: Meier (2002)

naturaleza humana, lo que dio surgimiento a las denominadas “estrategias de desarrollo para las necesidades básicas”, así como de las estrategias basadas en el concepto de “redistribución con crecimiento” (OIT, 1976; Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly, 1976)¹³. Otros autores han situado la realización del potencial individual en el centro del desarrollo y otros destacaron la importancia de ampliar el alcance de las opciones disponibles para los individuos. Stiglitz (1998) ha enfatizado en la necesidad de poner atención al mejoramiento en la distribución del ingreso, en el medio ambiente, en la salud y en la educación. Por su parte, Sen (1988 y 1998) ha planteado la necesidad de definir el desarrollo en términos de capacidades y realizaciones. En particular, Sen (2002) afirma que un buen punto de partida para el análisis del desarrollo es el reconocimiento básico de que las libertades (derechos democráticos, libertades civiles, libertad de transacción y mercados y oportunidades sociales bá-

sicas) son tanto el objetivo primario del desarrollo, como su principal medio. La evaluación del desarrollo no puede estar divorciada de la vida que la gente tiene y la libertad real que pueden disfrutar. Pero la libertad no es solamente el objetivo del desarrollo, sino también, el medio crucial para alcanzarlo. Lo que una persona está en capacidad real de alcanzar está influenciado por las oportunidades económicas, libertades políticas, instituciones sociales y las condiciones que le permiten una buena salud, educación básica y el ánimo y la germinación de iniciativas.

En síntesis, según Meier (2002), para la vieja generación de economistas del desarrollo, el objetivo era el incremento en el ingreso per cápita, que se lograría con el crecimiento del producto global. La reflexión creciente de que el “desarrollo” significaba crecimiento y cambio implica considerar otros objetivos que van más allá del simple crecimiento del PIB. El enfo-

13 Estos enfoques constituyen los antecedentes inmediatos del paradigma del desarrollo humano. Una presentación de su evolución, las condiciones en que se desarrolló y los enfoques a que dio lugar se encuentra en Griffin (s.f.).

que del “crecimiento con calidad”, como modelo deseado de crecimiento, incorpora criterios amplios de desarrollo: reducción de la pobreza, equidad en la distribución del ingreso y de la riqueza, protección ambiental o el énfasis en las dotaciones y en el ensanchamiento de las “capacidades humanas” y más recientemente, el desarrollo como libertad. En este contexto, el crecimiento del producto o ingreso debería ser una preocupación instrumental, más profundamente condicionado a su papel causal de aumentar intrínsecamente los objetos valorados (Sen, 2000). Por tanto, las políticas de desarrollo exitoso necesitarían determinar, no sólo cómo podría generarse un crecimiento más rápido del ingreso real, sino también, cómo debería usarse dicho ingreso para lograr otros valores incorporados en el desarrollo.

En los años cincuenta, el papel de la ayuda se concebía principalmente como una fuente de capital para impulsar el crecimiento económico mediante mayores inversiones. En efecto, de acuerdo con la ecuación Harrod-Domar, muy utilizada en la planificación del desarrollo, el crecimiento del producto depende de la tasa de ahorro y de la relación incremental capital-producto. Dadas una tasa de crecimiento deseada y la relación capital-producto, puede obtenerse la proporción de recursos que debe destinarse a la inversión¹⁴. Puesto que los hogares de los países pobres se sitúan en torno al nivel de subsistencia, estos países estaban prácticamente imposibilitados

para elevar su tasa interna de ahorro. En consecuencia, la financiación internacional proporcionaría la necesaria transferencia de recursos de capital que permitiera a estos países una tasa de ahorro suficientemente elevada para impulsar el crecimiento auto-sostenido. Y puesto que, en la mayoría de los casos, las zonas en desarrollo carecen de capital humano y físico para atraer inversiones privadas, la ayuda externa era insustituible como fuente de capital. Este marco se complementaba con la gran fe en los gobiernos como exitosos planificadores económicos y canalizadores eficientes de la asistencia extranjera.

La década de los sesenta presencia el dominio del enfoque de dos brechas en la literatura del desarrollo. Según este enfoque, el crecimiento podía estar limitado ex-ante por dos restricciones independientes: las capacidades de producción y de ahorro (crecimiento limitado por la inversión) y la balanza de pagos (crecimiento limitado por el comercio). Puesto que los países en desarrollo se caracterizan por una limitada flexibilidad estructural, la presencia de una brecha ahorro-inversión o de balanza de pagos podía frenar el crecimiento económico en algún momento. Puede observarse, que el modelo de dos brechas subraya el doble papel importante representado por el financiamiento externo (en particular, la ayuda extranjera) en el proceso de desarrollo: como fuente de ahorro (externo) y de divisas¹⁵. La mayor de las dos brechas indica el máximo de recursos extranjeros

14 Si la tasa de crecimiento deseada corresponde al pleno empleo, este enfoque equivale a calcular los recursos necesarios para eliminar la brecha existente entre la tasa de crecimiento justificada (el crecimiento deseado del stock de capital) y la tasa natural de crecimiento (el crecimiento efectivo de la oferta de trabajo).

15 Este modelo permanece como el más influyente en términos de los fundamentos teóricos sobre la eficacia de la ayuda. Además, ha proporcionado los principios básicos de las políticas de ayuda prácticamente desde sus orígenes y marco conceptual de la mayoría de los estudios empíricos de las relaciones ayuda-crecimiento y ayuda-ahorro.

necesarios y la brecha de divisas el mínimo de estos recursos¹⁶. El estructuralismo latinoamericano consideraba la escasez de divisas como la principal restricción al crecimiento, que sólo podría superarse a través de la planificación del desarrollo y el aumento en el tamaño de los mercados vía integración económica regional (ALALC en 1960 y Pacto Andino en 1969, por ejemplo). De hecho, Chenery y Strout (1966) formalizarían la restricción cambiaria en un modelo de dos brechas, originada en una limitada flexibilidad estructural asociada con el “pesimismo de las elasticidades” (Ros, 2004).

El resultado es el denominado “teorema de Chenery”: la efectividad de la ayuda extranjera (en general, las entradas de capital) en la inversión y el crecimiento es mayor cuando la economía está restringida por divisas (por debajo del pleno empleo) que cuando está restringida por el ahorro al nivel de pleno empleo. La diferencia se debe a la movilización del ahorro, hecho posible por las divisas adicionales, cuando la economía opera en situación de desempleo. El nivel de inversión consistente con la restricción de divisas puede verse como determinado por el ahorro interno de pleno empleo que la disponibilidad de divisas posibilita, más el ahorro externo que las entradas de capital hacen disponible. Cuando la economía opera por debajo del pleno empleo, un aumento del ahorro externo provoca un incremento en el nivel de producto consis-

tente con el equilibrio externo, generando un mayor ahorro interno que posibilita la expansión de la inversión en una magnitud mayor que la permitida solamente por las entradas de capital. Esta movilización del ahorro interno está ausente cuando la economía opera en condiciones de pleno empleo (Ros, 2004).

Como se sabe, la combinación del “pesimismo de las elasticidades” con una restricción de divisas dominante implica que el único mecanismo de ajuste factible era la sustitución de importaciones y, en consecuencia, la implementación de fuertes políticas proteccionistas. No resulta extraño, entonces, que la importancia de la restricción de divisas condujera, por el contrario, a una revaluación crítica de las políticas de sustitución de importaciones y gradualmente a medidas de estímulo y promoción de las exportaciones. De hecho, desde principios de los sesenta comenzó a observarse una reorientación de las políticas comerciales de los países en desarrollo hacia estrategias de expansión de exportaciones¹⁷. El desencanto con la industrialización sustitutiva de importaciones, la reducción de la ayuda externa y el éxito de las exportaciones y el crecimiento de algunos países asiáticos (Taiwán y Corea del Sur, por ejemplo) renovaron el interés en las exportaciones y el comercio internacional. Esta reorientación se manifiesta en las políticas de países particulares, en el fuerte énfasis dado al problema de las exportaciones de bienes

16 Estas brechas no son aditivas puesto que las necesidades internas de inversión pueden cubrirse mediante bienes de capital importados. Un corolario de que el crecimiento está limitado por la restricción dominante es que no se utilizará plenamente o bien el ahorro interno o bien el potencial importador del país, dependiendo de la restricción dominante, a no ser que se financie la brecha mayor.

17 La creación de áreas y mercados comunes regionales hace parte de esta estrategia. Sin embargo, este proceso de integración regional del mundo en desarrollo no puede juzgarse exitoso.

manufacturados y en las discusiones acerca del nuevo orden económico internacional tendientes a lograr un acceso más fácil a los mercados de los países industrializados¹⁸.

La década de 1970 fue testigo de un cambio importante en el papel de la ayuda externa. Las nuevas estrategias de desarrollo pasaron de la creencia en el crecimiento como una condición necesaria y suficiente para el logro del desarrollo económico y social a un reconocimiento creciente de que, no obstante necesario, podría ser insuficiente. De hecho, la evaluación de los resultados del desarrollo en la década anterior mostró que un grupo numeroso de países que experimentaron un crecimiento rápido estuvo acompañado de un deterioro en el nivel de vida y/o un empeoramiento en la distribución del ingreso. El primer paso en el proceso de cambiar de un objetivo simple a múltiples objetivos del desarrollo se relacionaba con la preocupación y la incorporación del empleo en los planes de desarrollo y en la asignación de la ayuda externa a los proyectos y la asistencia técnica. La agudización de los problemas de desempleo y subempleo, la persistencia de una alta desigualdad en la distribución del ingreso, los elevados niveles de pobreza, el acelerado proceso de migración rural-urbano y el empeoramiento de la posición externa de una gran parte del mundo en desarrollo, conjuntamente con el fracaso de la estrategia de desarrollo centrada en el crecimiento del PIB per cápita, condu-

jeron a un nuevo examen del proceso de desarrollo económico y social. En gran medida como consecuencia de estos problemas estrechamente relacionados, la distribución más equitativa del ingreso y la reducción de la pobreza absoluta adquirieron un mayor peso en la función de preferencia de la mayoría de los países en desarrollo. En consecuencia, el PIB per cápita como objetivo dominante había sido ampliamente destronado a mediados de los setenta, aunque de ningún modo en forma universal. Dos variantes superpuestas parcialmente de una estrategia orientada hacia fines distributivos y la reducción de la pobreza surgieron en esta década: la de “redistribución con crecimiento” impulsada por el Banco Mundial y la de “necesidades básicas” promovida por la OIT.

El lanzamiento del Programa Mundial del Empleo de la OIT en 1969 señaló que el objetivo principal de la ayuda debía ser aumentar el nivel de vida de los pobres, mediante la generación de nuevas y mayores oportunidades productivas. Bajo el auspicio de este programa y del Banco Mundial, la investigación aplicada se centró en cuestiones como la relación entre crecimiento de la población y empleo; tecnologías adecuadas intensivas en trabajo; las relaciones entre el sistema educativo y el mercado laboral, así como entre empleo y distribución del ingreso; el sector informal; los determinantes de la migración rural-urbana y el papel de la agricultura tradicional en el proceso

18 Desde entonces, los avances en esta materia distan de ser satisfactorios. Las barreras arancelarias impuestas por los países desarrollados a los productos agrícolas y a las manufacturas intensivas en mano de obra que normalmente exportan los países del tercer mundo son mucho más altas que las de bienes industriales exportados mayoritariamente por ellos mismos y algunas economías en desarrollo. Además, las importaciones provenientes de los países pobres sufren en muchas ocasiones los denominados picos arancelarios (aranceles muy altos, convencionalmente mayores a 15%). Habitualmente también las economías desarrolladas utilizan el escalonamiento arancelario: un arancel creciente a medida que aumenta la elaboración del producto (Zabalo, 2003).

de desarrollo. Los frutos de este esfuerzo alentaron y condujeron a un nuevo examen de la función fundamental y el objetivo de la ayuda extranjera. Como señaló Brown (1990, citado por Thorbecke, 2006) “Si el desarrollo ya no era tan identificado con el crecimiento económico, entonces, la ayuda no debe ser percibida de manera tan exclusiva como fuente de ahorro. Una mayor concentración en la pobreza y en el bienestar de la población requiere nuevos tipos de inversión y nuevas formas de intervención”.

El Banco Mundial y la USAID (dos de los principales donantes) se convirtieron en grandes defensores de los programas de lucha contra la pobreza. Los principales cambios en sus estrategias de ayuda externa tomó dos formas: primero, el abandono de los proyectos de inversión en energía, transporte y telecomunicaciones, hacia proyectos de agricultura y desarrollo rural y servicios sociales, incluyendo vivienda, educación y salud. Y en segundo lugar, un énfasis mucho mayor en las intervenciones directas en beneficio de los pobres y en los proyectos de asistencia técnica. Ejemplos de intervenciones directas incluyen alimentos para los desnutridos, programas de vacunación masiva, campañas de alfabetización de adultos y concesión de créditos a los pequeños agricultores. En las zonas rurales, la ayuda combinaba un paquete de capital y proyectos de asistencia técnica que constituyeron los programas desarrollo rural integrado. La participación y la implicación de los pobres fueron consideradas como una condición necesaria de la sostenibilidad. El cambio de énfasis en la ayuda hacia la mitigación de la pobreza se evidencia en la proporción de los préstamos orientados

a la pobreza, que pasaron de un 5% del total en 1968-70 al 30% en 1981-83.

La década de los ochenta fue traumática para la mayoría de los países en desarrollo. Después de la segunda alza en los precios del petróleo, la economía mundial entró en un período de recesión que estuvo acompañado de la mayor reducción de los precios internacionales de las materias primas desde los treinta, de tasas de interés nominales y reales sin precedentes, de la primera contracción del comercio mundial en la posguerra y de una enorme deuda externa de la mayoría de los países en desarrollo. La crisis de la deuda modificó de manera importante el papel y la concepción de la ayuda. Su propósito principal fue doble: como una medida provisional para salvar el frágil sistema financiero internacional y como instrumento para incentivar la aplicación de políticas de ajuste adecuadas en los países del tercer mundo, a través de la condicionalidad de los programas de préstamos. En esta década, caracterizada por la retórica pro-mercado y anti-gobierno, se hizo fuerte el sentimiento de reducir drásticamente la ayuda y sustituirla por los flujos de capital privado. La administración Reagan creó un medio ambiente fértil para los críticos conservadores que consideraban la asistencia económica como distorsionante del libre funcionamiento del mercado y un factor que impedía el desarrollo del sector privado (Ruttan, 1996). Evidentemente, la deuda pendiente ponía un freno para ir demasiado lejos en la eliminación de la ayuda. Tanto los acreedores públicos como privados del mundo industrializado tenían mucho en juego. Por otra parte, el capital privado no fluiría hacia África y los países de América Latina hasta que no se hubiese restaurado un mínimo de equilibrio macroeconómico.

Entretanto, hubo un esfuerzo en muchos países donantes hacia la privatización de la ayuda, canalizando mayores flujos a través de las ONG y el sector privado.

En la primera mitad de los noventa, la estabilización y el ajuste todavía eran los objetivos dominantes. Aunque la mayoría de los países de América Latina y los pocos asiáticos afectados por la crisis de la deuda habían pasado por un doloroso proceso de ajuste y estaban de nuevo en la senda del crecimiento, la situación general continuaba siendo de estancamiento. Esta década se caracterizó también por una fuerte y persistente “fatiga de la ayuda”, influenciada por el temor creciente de que la asistencia extranjera generara relaciones de dependencia en los países pobres. En la segunda mitad de la década, la crisis financiera asiática afectó a Asia oriental y sudoriental, dando lugar a un drástico cambio de la tendencia a largo plazo de reducción de la pobreza¹⁹. Simultáneamente, las condiciones socio-económicas se deterioraron drásticamente en las antiguas Repúblicas soviéticas y el alivio de la pobreza en su sentido más amplio (mejoras en salud, nutrición y educación; acceso bienes públicos e información y participación en la toma de decisiones) resurgió como el objetivo principal o general del desarrollo y la asistencia extranjera. En particular, el Banco Mundial tomó el liderazgo en la defensa de la reducción de la pobreza y la mejora en el bienestar humano, promoviendo un “post-consenso de Washington”, como agenda de desarrollo renovada, que daba más im-

portancia a las políticas gubernamentales dirigida a estos objetivos (Sanahuja, 2007). La crisis financiera asiática obligó también a un replanteamiento de algunos aspectos fundamentales de la doctrina del desarrollo.

La evaluación crítica de los efectos de las políticas de ajuste sobre el crecimiento de largo plazo y la pobreza sensibilizaron a los donantes multilaterales y bilaterales en la necesidad de centrarse significativamente más en las dimensiones sociales del ajuste. De hecho, el denominado “Consenso de Washington” y las medidas compensatorias de carácter temporal tendientes a atenuar los costos sociales más inmediatos del ajuste perdieron buena parte de su atractivo y capacidad de persuasión desde finales de los noventa (Sanahuja, 2007). El enfoque del «ajuste con rostro humano», abrazado por las Naciones Unidas, aunque apoyaba la necesidad de ajustes, afirmaba que las reformas ortodoxas se centraban ampliamente en la estabilización de corto plazo y no respondían con eficacia a las profundas debilidades estructurales arraigadas en muchos países en desarrollo, que constituían las principales causas de la inestabilidad y el estancamiento de la economía. En consecuencia, se necesitaban grandes cambios estructurales e institucionales que complementaran las políticas de ajuste con el fin de inducir transformaciones económicas (industrialización, diversificación de la base exportadora, acumulación de capital humano y reforma agraria), sin los cuales el crecimiento sostenible a largo plazo no sería posible.

19 Las crisis financieras de 1994-95 en México, de 1998 en Brasil y Rusia, de 1997-98 en un buen número de países asiáticos y de 2001 en Argentina, conjuntamente con las políticas de estabilización aplicadas para enfrentarlas, muestran grandes costos sociales y en poco tiempo han revertido los avances registrados en la lucha contra la pobreza.

Los objetivos del desarrollo han sido ampliados en la presente década y, consecuentemente, el papel de la ayuda externa. La mejora del bienestar humano, enmarcada en los conceptos de capacidades y funcionamiento de Sen, es cada vez más el objetivo último del desarrollo. Esta nueva concepción es mucho más amplia y multidimensional que la asociada con la reducción de la pobreza. Además, dada la menor evidencia de que la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza pueda ser propicia para el crecimiento y el desarrollo futuros, una mayor igualdad ha tomado lugar en la reducción de la pobreza como objetivos comunes en el marco de un patrón de crecimiento sensible a las necesidades de los pobres. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) proporcionan un marco general para supervisar el progreso del Tercer Mundo en su búsqueda de un mejor bienestar humano. Aunque es demasiado pronto para predecir con confianza, parece que la mayoría de los Objetivos del Milenio se han establecido en un poco realista alto nivel y, por lo tanto, es muy poco probable que se alcancen²⁰. Sin embargo, una meta más objetiva ha emergido recientemente: la reducción de la vulnerabilidad. Dado que los pobres en la era actual de la globalización tienden a ser más vulnerables a los choques externos (esencialmente macroeconómicos), como la crisis financiera asiática de finales de los noventa ha mostrado, es importante diseñar

y aplicar un conjunto de redes de seguridad y medidas estructurales que reduzcan dicha vulnerabilidad.

La declaración de los ODM, como “agenda social” de la globalización, tiene importantes implicaciones para la ayuda puesto que reafirma como objetivo la lucha contra la pobreza, lo que significa un cierto rompimiento con el pasado. En efecto, exceptuando algunos donantes que otorgaban ayuda con objetivos reales de desarrollo, desde sus orígenes la ayuda había sido subordinada a los imperativos de la guerra fría, las relaciones post-coloniales y los intereses comerciales. No obstante, el panorama de la ayuda externa está lleno de luces y sombras. En particular, la irrupción en la agenda de la cooperación al desarrollo de los imperativos de seguridad derivados de la “guerra contra el terrorismo”. Estados Unidos y los países que se han sumado a esta guerra están utilizando la ayuda externa como instrumento de política exterior y de seguridad, apoyando a las naciones aliadas (Sanahuja, 2004)²¹.

B. La evolución de la ayuda externa al desarrollo en las últimas cinco décadas

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se define como los flujos a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales proporcionados por las entidades oficiales (incluidos gobiernos nacionales y locales) o sus organismos ejecutivos que

20 Gottschalk (2000) señala que el financiamiento externo necesario para reducir a la mitad la pobreza extrema en cada una de las regiones del mundo en desarrollo en 2015 supera, incluso, un escenario muy optimista de capital abundante de los países ricos a los pobres.

21 Sobre los problemas actuales del sistema internacional de ayuda al desarrollo puede verse Sanahuja (2007).

cumplen determinadas condiciones²². De un lado, están destinados a la promoción del desarrollo y el bienestar de los países como objetivos principales. De otro lado, tienen un carácter concesional y contienen un elemento de donación mínimo de 25%. Aunque la cooperación al desarrollo muestra una evolución en sus objetivos e instrumentos, esta gratuidad constituye un elemento permanente que la ha caracterizado en todo tiempo y lugar. En la cooperación se suelen distinguir cuatro grandes grupos de acuerdo con su contenido: económico-financiera, técnica, ayuda alimentaria y ayuda humanitaria (Pérez de Armiño, 2000).

El gráfico 3 muestra que la AOD ha aumentado. En términos reales, pasó de 32752,1 millones de dólares en 1960 a 115331,3 millones de dólares en 2008, multiplicándose por 3,5 veces. Exceptuando una leve reducción en la primera mitad de los ochenta, este aumento fue prácticamente continuo hasta principios de la década de los noventa. Entre 1992 y 2001 cae en forma significativa (33,4%), recuperándose fuertemente desde entonces (entre 2001 y 2008 aumentó en 87,9%). Este gráfico, ilustra también la prioridad que adquirieron los antiguos países socialistas de Europa y Asia Central en la AOD después de la caída del Muro de Berlín. De hecho, entre 1990 y 2002 aumentó abruptamente (en términos reales, de 77,0 a 4807,3 millones de dóla-

res), cuando en las tres décadas anteriores había sido prácticamente despreciable. Por su parte, la participación de la AOD en los flujos totales de capital de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) no ha variado en el largo plazo (1960-2007): como promedio se ha situado en 45,4%, aunque ha oscilado entre 80,3% (2002) y 23,5% (2007)²³.

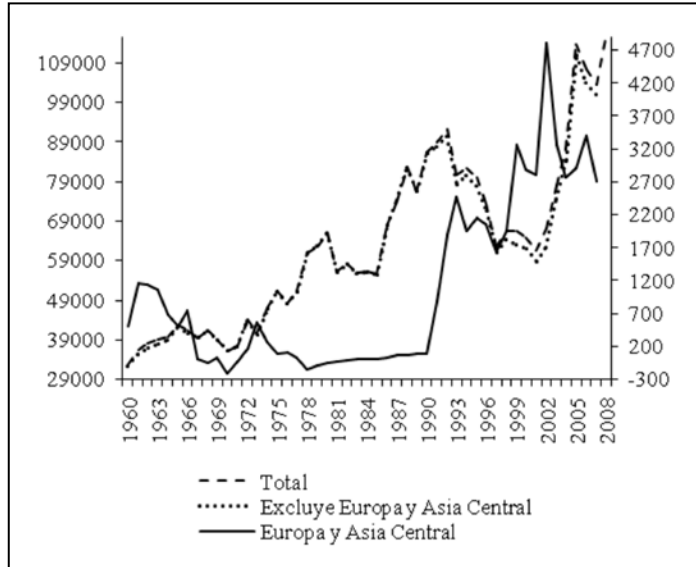
Una medida alternativa del comportamiento de la AOD es compararla con respecto al PIB de los países donantes, en este caso de las 22 economías que actualmente hacen parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), principal organismo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como puede observarse en el gráfico 4, la importancia relativa de la AOD ha registrado una caída tendencial²⁴. Sin embargo, se pueden distinguir cuatro etapas: rápida disminución entre 1960 y 1973, estancamiento en las dos décadas siguientes, nueva caída entre 1992 y 2002 y recuperación en los últimos seis años. En promedio, la AOD solamente ascendió a 0,33% del PIB de las economías del CAD, fluctuando entre 0,56% en 1961 y 0,22% a finales de los noventa y principios del decenio actual. En la fase de recuperación reciente fue en promedio de 0,30%. En la literatura se acuñó el término “fatiga de la ayuda” a esta caída (absoluta y relativa) de la AOD entre principios de los noventa y de la década actual. Esta “fatiga” puede

22 La AOD constituye el componente más importante de la Ayuda Internacional al Desarrollo. Esta última se refiere a la transferencia directa de recursos de los países industrializados a los países en desarrollo con el fin de promover su progreso económico y social (Bosch y Vespucci, 2008).

23 El número de años en que ha estado por encima y por debajo de 45,4% son prácticamente iguales (23 y 25) y el promedio de estas desviaciones son 13,0% y 12,0%, respectivamente. Cabe señalar que las donaciones netas privadas han aumentado su participación en los flujos totales: como promedio anual, pasaron de 4,2% en 1970-89 a 5,2% en 1990-2007.

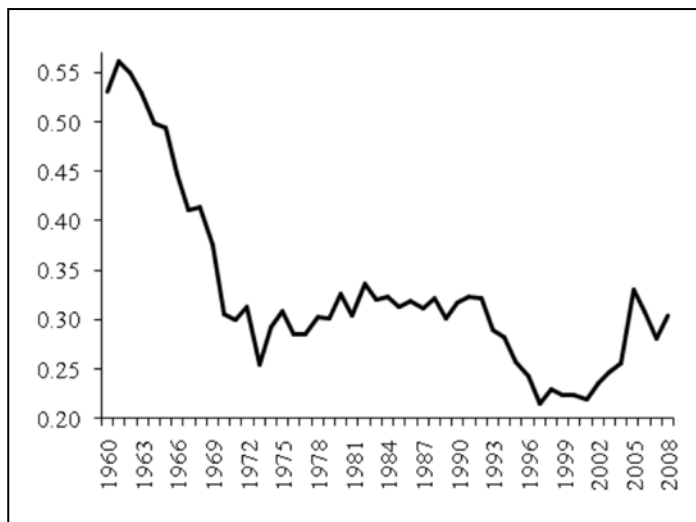
24 Esta caída contrasta con la meta de 0,7% del PIB fijada en la 34 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1980.

Gráfico 3
CAD: Ayuda Oficial al Desarrollo
 (Millones de dólares constantes)



Fuente: CAD (OECD). Cálculos de los autores.

Gráfico 4
CAD: Ayuda Oficial al Desarrollo
 (Porcentaje del PIB de los países del CAD)



Fuente: CAD (OECD) y Banco Mundial. Cálculos de los autores.

interpretarse como resultado de los cambios ideológicos en el mundo occidental impulsados por las administraciones de Reagan y Thatcher en la década de los ochenta, que crearon un medio ambiente fértil a los críticos conservadores de la ayuda externa. Según estos críticos, la asistencia económica distorsiona el libre funcionamiento del mercado y obstaculiza el desarrollo del sector privado (Ruttan, 1996).

Comparando la AOD con respecto al PIB del conjunto de los países en desarrollo (ingreso bajo y medio), se observa una tendencia similar a su importancia en el PIB de las economías donantes. En efecto, aunque en medio de oscilaciones, la AOD

ha tendido también a caer en las cinco décadas examinadas: disminuye entre 1962 y 1974, prácticamente se estanca hasta 1981, aumenta entre 1981 y 1992, cae dramáticamente hasta 1997 y posteriormente no registra un comportamiento definido (gráfico 5). De hecho, en este último período registra los niveles más bajos, tanto en años individuales como en su conjunto (0,89% del PIB en promedio). Los niveles más altos alcanzaron en 1962 y 1992 (1,55% del PIB) y en las cinco décadas la AOD fue, en promedio, de 1,11% del PIB de los países en desarrollo²⁵. Claramente los gráficos 4 y 5 muestran que la AOD representa tendencialmente un porcentaje decreciente del PIB tanto de las economías donantes como

Gráfico 5
CAD: Ayuda Oficial al Desarrollo
(Porcentaje del PIB de los países en desarrollo)



Fuente: CAD (OECD) y Banco Mundial. Cálculos de los autores.

25 Puesto que las cifras de la AOD incluyen recursos a territorios principalmente insulares bajo dominio o administración de algunas economías donantes (Reino Unido, Nueva Zelanda y Francia) y a los países de la antigua Yugoslavia en su conjunto que carecen de información de PIB, así como a algunas economías de ingreso alto en algunos años, estos valores son levemente menores. Sin embargo, no cambian la tendencia observada en el gráfico 5.

de las potencialmente receptoras. De todas maneras, la AOD constituyó un alivio para los países en desarrollo durante la crisis de la deuda de los ochenta y las economías desarrolladas pudieron mantener, como proporción de su actividad económica, un flujo de ayuda estable pese a la recesión por la que atravesaban, aunque ciertamente con el objetivo de contribuir al salvamento del frágil sistema financiero internacional proporcionando recursos para que los países del tercer mundo pudieran servir parte de la deuda pública y privada y mantener a flote a sus acreedores.

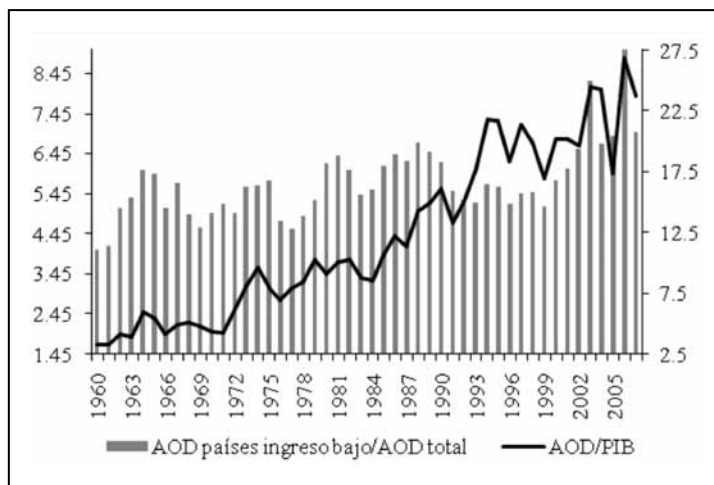
Dado que no todas las economías en desarrollo fueron receptoras en forma continua de AOD en estas cinco décadas, parece conveniente considerar aquellos países que en los diferentes años recibieron ayuda y tienen información de su nivel de actividad económica (PIB). Estos montos de ayuda excluyen aquella que aparece en las estadísticas como regional y bilateral no especificada y, en consecuencia, no permite identificar los países destinatarios. En cierta forma constituye un punto de partida para examinar las prioridades de la AOD por parte de los donantes. Como se sabe, estas prioridades obedecen no solamente a propósitos de desarrollo económico de los países receptores, sino también a objetivos políticos. De hecho, desde su origen, la cooperación al desarrollo quedó marcada por dos hechos clave. De un lado, la existencia de la Guerra Fría (rivalidad militar, política y económica con el bloque soviético) fue decisiva para que Estados Unidos se comprometiera a aportar recursos para terceros países con el fin de atraerlos a su esfera de influencia. De otro lado, en el caso de los países europeos, su pasado de potencia colonial tuvo un gran peso a la

hora de impulsar sus políticas oficiales de cooperación (Pérez de Armiño, 2000).

El gráfico 6 muestra que, como porcentaje del PIB, la AOD a los países de ingreso bajo ha aumentado claramente, pasando de 1,94% en la primera mitad de los sesenta a 7,77% en los últimos cinco años (2003-2007). En cambio, la participación de la ayuda a estos países en la AOD total ha sido bastante inestable y se ha incrementado levemente: en promedio, pasó de 14,6% en la década de 1960 a 20,9% en lo corrido del decenio actual (2000-2007). Quizás, uno de los mayores problemas de la AOD a estos países sea su gran inestabilidad puesto que, en términos reales, creció 5,1% anual entre 1960 y 2007, mayor que el crecimiento de su PIB. Este aumento de la ayuda contrasta con el pobre desempeño económico de estos países, cuya participación en el PIB de las naciones receptoras de ayuda ha disminuido persistentemente, aunque con una leve recuperación desde mediados de los noventa.

El Banco Mundial clasifica los países según ingreso per cápita desde 1987. Con base en esta clasificación puede discriminarse la AOD entre los diferentes grupos de economías en las tres últimas décadas (1980-2007). En el gráfico 7 puede observarse que la AOD a los países de ingreso bajo presenta un ciclo completo entre 1984 y 1997, aumentando fuertemente en la década siguiente. La ayuda a los países de ingreso medio alto registra claramente dos ciclos completos y también aumenta desde finales de los noventa. En cambio, los montos de ayuda a los países de ingreso medio bajo caen hasta principios del decenio actual y solamente aumentan en el último quinquenio. Por su parte, la AOD a

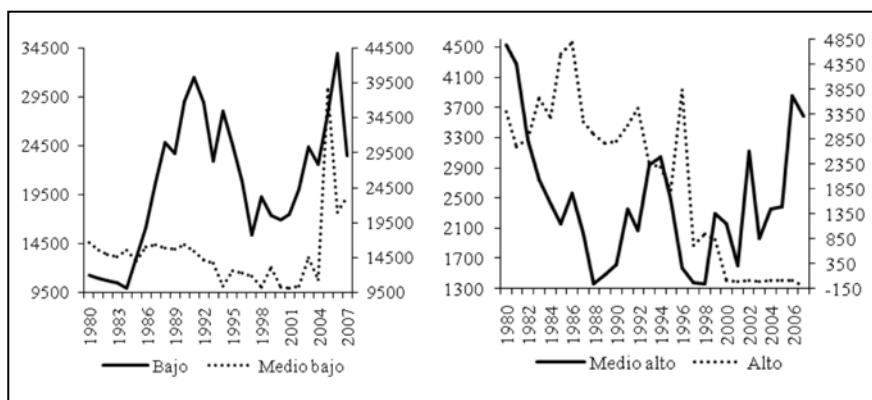
Gráfico 6
CAD: Ayuda Oficial al Desarrollo a los países de ingreso bajo
(Porcentaje)



Fuente: CAD (OECD) y Banco Mundial. Cálculos de los autores.

Nota: Corresponde a los países que han permanecido en el grupo de ingreso bajo. Con base en la clasificación del Banco Mundial (disponible en su portal) de países según ingreso per cápita desde 1987, se supone que los pertenecientes a este grupo entre 1987 y 2007 fueron también de ingreso bajo desde 1960.

Gráfico 7
CAD: Ayuda Oficial al Desarrollo según nivel de ingreso per cápita
(Millones de dólares constantes)



Fuente: CAD (OECD), FMI y Banco Mundial. Cálculos de los autores.

Nota: La clasificación de países desde 1987 corresponde al Banco Mundial. En 1982-86 se realiza con base en información a la de Bank Operational Lending Categories suponiendo que los rangos corresponden a los mismos de 1987 en adelante. En 1980 y 1981 se supone que los países permanecieron en el mismo grupo de 1982.

los países de ingreso alto se reduce en forma prácticamente sostenida. De hecho, desde finales de los noventa y principalmente en la década actual estos países dejan de ser receptores de AOD.

Como se muestra en el gráfico 4, la participación de la AOD en el PIB de los países donantes registra una recuperación desde finales de los noventa, después de la caída experimentada en los años anteriores. Esta dinámica se ha visto acompañada de un cambio en la composición de la ayuda entre grupos de países. En el gráfico 8 puede observarse que la participación de los países de ingreso bajo en la AOD total se reduce en el período de recuperación señalado, mientras que aumenta la participación de los países en desarrollo de ingreso medio.

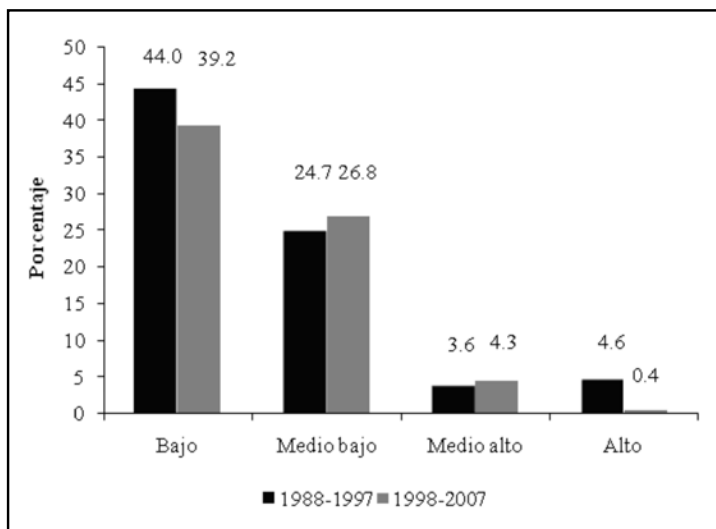
Este cambio puede ser resultado del fracaso de los programas de ayuda externa del pasado que ha sido bastante documentado. De hecho, “el pesimismo respecto de la ayuda” se inició a finales de la década de los noventa. El nuevo enfoque sostiene que en los países pobres con buenas políticas e instituciones, la ayuda resulta muy eficaz en la promoción del crecimiento y la reducción de la pobreza²⁶. En particular, la propuesta del gobierno norteamericano y del Banco Mundial de duplicar los flujos de ayuda a nivel mundial se enmarca en el contexto de la ayuda selectiva (Vásquez,

2003). Sin embargo, independientemente de la validez de este enfoque, lo cierto es que parece haber significado un cambio en las políticas de ayuda de muchos países donantes. De todas formas, la AOD continúa siendo importante para los países de ingreso bajo, a juzgar por sus magnitudes absoluta y relativa.

En efecto, como porcentaje del PIB, la AOD a los países de ingreso bajo pasa de 0,88% en 1980 a 1,95% en 1991, cae a 0,80% en 1998 y aumenta rápidamente en la década posterior hasta situarse en 3,0% en 2007. En cambio, en los otros grupos de países registra una tendencia a la baja, aunque en medio de oscilaciones (gráfico 9). Esta tendencia es resultado del mayor dinamismo de la economía de estos países. Y posiblemente sea también un reflejo de que los países cuyas políticas son razonablemente sólidas experimentarán progreso económico y social sin grandes montos de ayuda externa. Por el contrario, “sobrecoprar” los países con ayuda externa puede desacelerar el ritmo de las reformas y el desarrollo (Vásquez, 2003). De hecho, quizás la contribución conceptual más importante a la teoría del desarrollo en la década de los noventa fue destacar el papel fundamental de las políticas y las instituciones en el proceso de desarrollo económico y social.

26 Según este enfoque, la ayuda tradicionalmente había sido proporcionada sin prestar atención a la calidad de las políticas de los países receptores, ni se condicionaba a la realización de reformas que mejoraran la calidad de las políticas y de las instituciones. La literatura muestra que los países pobres se han caracterizado por la mala calidad sus políticas e instituciones. Como señala Vásquez (2003), brindar asistencia para el desarrollo a estos países ciertamente puede contribuir a mejorar el desempeño de la ayuda externa, pero también puede crear dependencia y retrasar la puesta en práctica de las reformas, problemas que desde hace tiempo afectan la AOD (Vásquez, 2003). De hecho, la denominada “fatiga de la ayuda” estuvo asociada con el temor creciente de que la asistencia extranjera generara relaciones de dependencia en los países pobres.

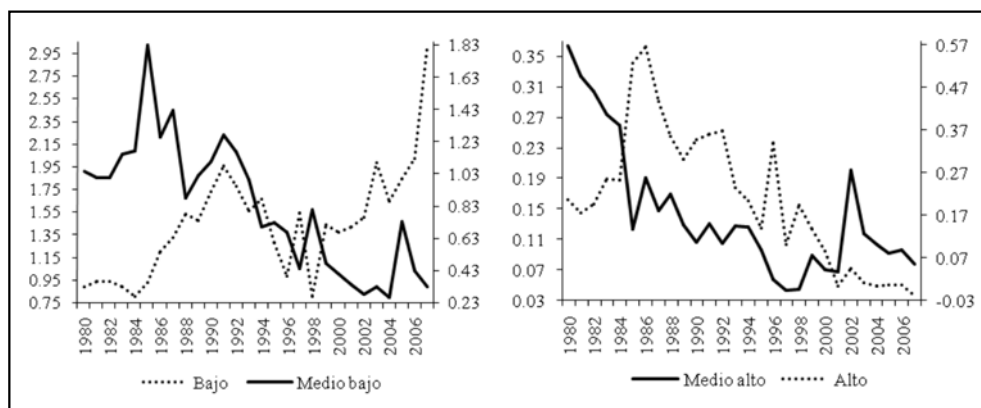
Gráfico 8
CAD: Ayuda Oficial al Desarrollo según nivel de ingreso per cápita
(Participación en la AOD total de los países receptores)



Fuente: CAD (OECD) y Banco Mundial. Cálculos de los autores.

Nota: La suma de estos porcentajes es inferior a 100% debido a que la AOD total de los países receptores incluye una parte que no identifica países de destino (bilateral no especificada y regional) y otra dirigida a territorios bajo dominio o administración de economías donantes.

Gráfico 9
CAD: Ayuda Oficial al Desarrollo según nivel de ingreso per cápita
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CAD (OECD) y Banco Mundial. Cálculos de los autores.

III. La eficacia de la ayuda extranjera: un breve resumen de la evidencia

El análisis sobre la evolución de la ayuda externa muestra algunos aspectos sobresalientes. En primer lugar, los montos reales de ayuda han aumentado significativamente en el período de posguerra: entre 1960 y 2008 se multiplicaron por 3,5 veces. En segundo lugar, la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA), como porcentaje del PIB de los países donantes y de las naciones en desarrollo, ha registrado una tendencia descendente en medio de oscilaciones. Y, en tercer lugar, los datos disponibles sugieren que los donantes asignan absoluta y relativamente más AOD a los países más pobres, por lo menos desde principios de la década de los ochenta: por ejemplo, la participación de los países de ingreso bajo en la ayuda total de los receptores pasó, en promedio, de 40,0% en los ochenta a 57,0% en los noventa y a 54,5% en la década actual (2000-2007)²⁷. La de los países de ingreso medio bajo fue, en su orden, de 42,6%, 31,8% y 37,5%.

Sin duda, las naciones más pobres han recibido un flujo de ayuda significativo

y creciente en las últimas cinco décadas. Sin embargo, la ayuda y su eficacia en la promoción del crecimiento y el desarrollo en los países pobres han sido objeto de una intensa controversia desde que Rosenstein-Rodan abogó por su necesidad para los países del Este y Sur-este de Europa. El optimismo y la confianza iniciales en los impactos favorables de la ayuda extranjera se han moderado con el transcurso del tiempo, dando paso en algunos casos a un enorme pesimismo. En África, por ejemplo, pese al continuo flujo de ayuda extranjera de las naciones desarrolladas, la mayoría de estos países no despegan. El dinero “gratis” los ha atrapado en un círculo vicioso de corrupción, burocracia, ausencia de espíritu empresarial y persistente pobreza²⁸. Por esta razón, algunos analistas han comenzado a plantear que lo mejor sería ir reduciendo la ayuda y buscar otros mecanismos de estimular el desarrollo (Moyo, 2009)²⁹. En cambio, otros abogan por un fuerte incremento de la ayuda extranjera con el fin de escapar de la supuesta trampa de pobreza en que se encuentran muchos países en desarrollo. Aún más, consideran que los niveles actuales de ayuda son inaceptablemente bajos (Sachs, *et al.*, 2004 y Sachs,

27 Desafortunadamente, la clasificación de países según nivel de ingreso per cápita del Banco Mundial de disponibilidad general comienza en 1987, pero con algunos supuestos razonables puede extenderse hasta 1980. Sin embargo, suponiendo que los países de ingreso bajo en el período 1987-2007 también lo fueron antes, las cifras muestran que la Ayuda Oficial al Desarrollo, como porcentaje del PIB, ha aumentado sistemática y significativamente en estos países. Por su parte, la participación en la ODA total registra también una tendencia ascendente, aunque menos intensa.

28 Un número importante de estudios muestra que la ayuda aumenta el consumo público improductivo y no promueve la inversión. Muchos encuentran una relación negativa entre ahorro y ayuda (un efecto sustitución).

29 Este pesimismo respecto a la ayuda no es nuevo. Bauer (1972), un gran estudioso del desarrollo de formación liberal clásica, consideraba que la ayuda extranjera no sólo era una pérdida de recursos, sino que conspiraba en contra de hacer las cosas bien en las áreas que realmente importan para el progreso. También recomendó, a mediados de los ochenta, la selectividad como una forma de mitigar los peores efectos de la asistencia extranjera.

2005)³⁰. Una visión intermedia considera que, en el pasado, la ayuda ha promovido el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, no es igualmente eficaz en todas partes y falta mucho por aprender sobre sus impactos en la teoría y en la práctica. En consecuencia, debe actuarse tanto en las formas y medios para mejorar la eficacia de la ayuda como también aumentar la magnitud de los flujos de recursos (Tarp, 2006). De todas maneras, puede afirmarse que el desencanto y escepticismo sobre la eficacia de la ayuda parecen importantes.

La literatura respecto a la eficacia de la ayuda se ha centrado en forma prácticamente exclusiva en sus impactos macroeconómicos: crecimiento económico, ahorro e inversión. Arndt, Jones y Tarp (2009) distinguen cuatro generaciones en la abundante literatura de trabajos sobre la relación entre ayuda y crecimiento. Las dos primeras generaciones se basan en modelos relativamente sencillos de crecimiento, como el modelo de Harrod-Domar y la extensión realizada por Chenery y Strout (1966) denominada modelo de dos brechas. Como se señaló, la idea del modelo Harrod-Domar es la existencia de una relación lineal entre crecimiento económico e inversión en capital físico. Suponiendo que toda la ayuda se invierte, puede obtenerse el monto necesario para lograr determinado objetivo de crecimiento. Los efectos de la

ayuda serían positivos y permitiría cerrar la brecha de ahorro o de divisas. En consecuencia, los estudios empíricos se centraron en cuantificar los impactos de la ayuda en el ahorro y en la inversión de los países receptores. En general, los estudios de la primera generación concluyen que la ayuda incrementa el ahorro en una magnitud significativamente menor, lo que sugiere que una parte importante de la ayuda se destina a consumo³¹.

La segunda generación examina los impactos de la ayuda en el crecimiento a través de la inversión. Utilizando datos de corte transversal de países, un gran número de estudios realizados en las décadas del ochenta y principios del noventa encuentra una relación positiva entre ayuda e inversión. Sin embargo, un resultado bastante notable de muchos trabajos es la inexistencia de una clara relación positiva entre ahorro y crecimiento a lo largo del tiempo. Este enigma generó dudas sobre la pertinencia del modelo de crecimiento subyacente y las técnicas empíricas utilizadas. Esta generación introdujo también el problema de la endogeneidad de la ayuda: los países con un desempeño deficiente pueden recibir más ayuda debido precisamente a su pobre crecimiento. Los análisis empíricos que ignoran esta endogeneidad no muestran los impactos causales de la ayuda. Muchos estudios no se ocuparon de

30 En concreto, duplicar los flujos de ayuda a nivel mundial sería el reto de la generación actual, como una obligación moral de los países ricos de enviar fuertes señales de esperanza y llevara a la eliminación de la pobreza.

31 En la regresión estimada por el trabajo seminal de Papanek (1973) entre crecimiento y otras variables macroeconómicas (ahorro interno, ayuda, inversión extranjera privada y otros flujos externos), el coeficiente de la ayuda es muy significativo y de mayor valor, pero bastante inferior a uno (0,39), sugiriendo que la ayuda es más productiva que los recursos internos y las otras entradas de capital. Submuestras de países agrupados por regiones arrojan resultados similares.

este problema que podía explicar algunos resultados sorprendentes.

Desde principios de la década de los noventa, la disponibilidad de mejores datos que permiten examinar cambios en el tiempo entre países, el análisis en profundidad de las nuevas teorías del crecimiento y estudios econométricos más sofisticados comenzaron a dominar el discurso académico y público acerca de la ayuda externa³². Igualmente, un número cada vez mayor de trabajos empíricos sobre crecimiento económico también influyó en esta agenda de investigación. Consciente de las deficiencias de los estudios anteriores, la tercera generación de estudios considerará la relación entre ayuda y crecimiento como posiblemente no lineal y tomará más en serio el problema de endogeneidad. Entre estos trabajos, se destaca el de Burnside y Dollar (1997) debido a su gran influencia en las políticas de ayuda. Estos autores señalaron que, aunque la ayuda no tiene impactos en el crecimiento, puede ser utilizada para perseguir “buenas” políticas en los países receptores. En otras palabras, la ayuda tiene efectos positivos sobre el crecimiento en aquellos países con buenas políticas fiscal, monetaria y de comercio exterior. Pero, en presencia de malas políticas, no tiene impactos positivos en el crecimiento y, aún más, puede ser perjudicial para el desarrollo. Con base en mejores mediciones (agrupadas en un índice del Banco Mundial denominado Evaluación Institucional y de Políticas por País –CPIA) y períodos más amplios, Collier y Dollar (1999 y 2001) y

Collier, Devarajan y Dollar (2001) también encuentran que la selectividad (canalización de la ayuda hacia un grupo selecto de países pobres con políticas sólidas) incrementa sustancialmente el crecimiento y reduce en forma significativa la pobreza (Vásquez, 2003). Resumiendo, según este enfoque, la ayuda que reciben países pobres con buenas políticas e instituciones resulta muy eficaz en cuanto a promover el crecimiento y reducir la pobreza.

Estos resultados fueron fuertemente criticados y demostraron ser frágiles (Vásquez, 2003 y Arndt, Jones y Tarp, 2009). En particular, Easterly, Levine y Roodman (2003) replican la metodología de Burnside y Dollar (1997) incluyendo nuevos años y países. Estos autores no encuentran que la ayuda promueva el crecimiento en entornos de políticas favorables. Además, pese a que el Banco Mundial sostiene que sus préstamos desde principios de la década de los noventa son altamente selectivos y, por tanto, muy eficaces para fomentar el crecimiento, reducir la pobreza y estimular la inversión, Easterly (2002) no observa un incremento general en la selectividad ni constancia alguna de una relación positiva apreciable entre políticas acertadas y flujos de ayuda en los noventa ni en otro período. Tampoco Burnside y Dollar (1997) habían encontrado efectos sistemáticos de la ayuda sobre la política económica (Vásquez, 2003). En una revisión de las contribuciones empíricas realizadas básicamente hasta finales de la primera mitad de la década pasada, Roodman (2007) también sostiene

32 Datos de panel (cross-country) considerando promedios de 4 o 5 años. Inicialmente se estiman regresiones mediante OLS o mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS), pero posteriormente se estimaron paneles dinámicos utilizando la técnica del Método Generalizado de los Momentos (GMM).

que los resultados de esta generación son extremadamente sensibles a las opciones metodológicas y concluye que, si bien parte de la ayuda puede aumentar la inversión y el crecimiento, probablemente no sea un determinante fundamental para el desarrollo. Además, debido a las múltiples formas de ayuda y las diferencias en eficiencia de su utilización, el ruido en los datos puede ocultar toda la información valiosa con respecto al impacto causal de la ayuda.

En una línea similar, Clemens, Radelet y Bhavnani (2004 y 2005) afirman que las investigaciones anteriores en torno a la relación ayuda-crecimiento son deficientes, debido a que normalmente examinan los impactos de la ayuda global en el crecimiento durante períodos cortos, por lo general cuatro años, mientras que solamente una parte (significativa) de la ayuda probablemente afecte el crecimiento en un tiempo tan breve. Estos autores dividen la ayuda total en tres grandes categorías. 1) Ayuda de emergencia y humanitaria (incluyendo la alimentaria), probablemente correlacionada negativamente con el crecimiento dado que se destina en lo fundamental a promover el consumo y los desastres provocan simultáneamente disminución del crecimiento y un aumento de la asistencia. 2) La asistencia que podría afectar al crecimiento, pero de forma indirecta y en un largo período de tiempo. Por ejemplo, la ayuda destinada a salud, educación, proteger el medio ambiente y promover reformas democráticas. 3) La ayuda destinada de manera más directa a promover el crecimiento con relativa rapidez (aproximadamente en cuatro años) o ayuda de pronta incidencia: construcción de carreteras, puentes, instalaciones de telecomunicaciones e infraestructura en general o para

apoyar sectores productivos (agricultura, industria, comercio y servicios). También incluye la asistencia en efectivo destinada al presupuesto o a la balanza de pagos. Esta categoría representa alrededor del 53% de la ayuda total y, en promedio, asciende a 2,7% del PIB, equivalente a una ayuda total de 5,4% del PIB.

Según Radelet, Clemens y Bhavnani (2005), los nuevos estudios se caracterizan por una mejor fundamentación teórica, la consideración de la probable relación bidireccional ayuda-crecimiento y una mayor solidez de los resultados econométricos. Estos autores se centran en esta última categoría y la evidencia empírica encontrada muestra una relación causal positiva y sólida entre la ayuda de pronta incidencia y el crecimiento, aunque decreciente: a medida que aumenta la cantidad de asistencia, la incidencia es progresivamente menor. Los resultados más conservadores arrojan que un aumento de un punto porcentual del PIB en la ayuda de pronta incidencia genera un crecimiento anual adicional de 0,31 puntos porcentuales a lo largo del cuatrienio, tres veces más que la identificada en otros estudios. Con supuestos razonables sobre tasas de descuento y depreciación (ambas suman 35%), significa que cada dólar de ayuda produce, en valor neto actualizado, un aumento de 1,64 dólares en el ingreso del país beneficiario.

No obstante, de acuerdo con Arndt, Jones y Tarp (2009), la cuarta generación de la literatura parte de la proposición de que el impacto total de la ayuda externa en el crecimiento económico es inexistente o negativo. El trabajo de Rajan and Subramanian (2008) constituye la base de esta generación. Estos autores no encontraron

ningún efecto sistemático de la ayuda en el crecimiento, resultado que se mantiene independientemente de los enfoques, los períodos de tiempo y los tipos de ayuda. En consecuencia, la nueva agenda de investigación se centra en tratar de explicar estos hallazgos. De hecho, Rajan y Subramanian (2008) y Dalgaard y Erickson (2009) estiman elasticidades entre crecimiento y ayuda excesivamente bajas³³. Estos últimos autores concluyen que, en el contexto de un modelo neoclásico de crecimiento, el decepcionante desempeño de África no constituye un enigma para la eficacia de la ayuda, sino que muestra unas expectativas demasiado altas con respecto a su potencia (Arndt, Jones y Tarp, 2009).

Estrechamente asociado con este debate se encuentra la pregunta en torno al período adecuado que debe considerarse en la determinación de los efectos de la ayuda sobre el crecimiento. Recientemente, la atención se ha centrado en los determinantes de largo plazo del crecimiento que tienen efectos acumulativos favorables, pero generalmente no tienen impactos inmediatos (educación y salud, por ejemplo). Incluso, algunos de estos factores pueden reducir el ingreso per cápita en una fase inicial, debido al aumento de la población y de la tasa de dependencia. En consecuencia,

para algunos tipos de ayuda la realización de los beneficios puede requerir una generación completa. Desde una perspectiva de causalidad, la ayuda puede tener efectos persistentes y su relación con el crecimiento deba ser analizada en períodos largos, en virtud de la probable existencia de grandes rezagos (por ejemplo, entre 30 y 40 años).

Como respuesta a estas preocupaciones, han venido explorándose enfoques alternativos. Una rama de la literatura reciente destaca la necesidad de incorporar aspectos de economía política. Otros se han centrado en los impactos de la ayuda en variables diferentes al crecimiento (nivel meso), debido a sus objetivos multi-dimensionales. Con pocas excepciones, los resultados en el nivel meso no se han utilizado para defender la eficacia agregada de la ayuda, pese a la creciente evidencia de sus importantes efectos macroeconómicos³⁴. Los estudios de casos están siendo cada vez más un complemento de las investigaciones de corte transversal internacionales (cross-country) respecto a la eficacia de la ayuda. Por ejemplo, con base en la contabilidad del crecimiento en el largo plazo, Arndt, Jones y Tarp (2007) encuentran para Mozambique que la ayuda ha desempeñado un papel fundamental en la reconstrucción de la infraestructura y en el mayor acceso de la población a educación

33 Los impactos son prácticamente despreciables: el aumento implícito en la tasa de crecimiento del PIB debido a un incremento de 10 puntos porcentuales en la relación ayuda/PIB sería aproximadamente de 1,0%. Un mayor impacto es posible si la ayuda mejora también la productividad. Una elasticidad inferior o igual a 0,1 implica que el aumento en el crecimiento debido a la ayuda puede ser difícil de distinguir de las fluctuaciones económicas y de los choques externos e internos de corto plazo (Rajan y Subramanian, 2008). Por su parte, Dalgaard y Erickson (2009) encuentran que el aumento previsto en el ingreso per cápita de África sub-sahariana originado en los flujos de ayuda durante los últimos 30 años se sitúa entre 4% y 7%, dependiendo de la participación del capital en el producto, implicando una elasticidad menor que 0,1.

34 Por ejemplo, mejorando la calidad de los datos sobre escolaridad de la fuerza laboral, Cohen y Soto (2007) encuentran impactos significativos del capital humano en el crecimiento. Aún más, los efectos de largo plazo de la educación estimados están cerca de los típicos retornos microeconómicos mincerianos y sugieren la ausencia de externalidades de la educación.

y salud, como también ha generado cambios importantes en la gobernabilidad y en el manejo económico. Por tanto, no existen garantías de que un mayor crecimiento asociado con la ayuda sea sostenible en el largo plazo y proporciona evidencia favorable de sus importantes beneficios en situaciones de post-conflicto.

De acuerdo con Arndt, Jones y Tarp (2009), la literatura reciente muestra algunos puntos de encuentro. Particularmente, en el marco de la teoría neoclásica del crecimiento, muestra que los efectos de la ayuda en el crecimiento son positivos, pero pequeños. Y menores que los implicados por una relación marginal capital-producto constante. De igual manera, en la medida en que la ayuda contribuye a mejorar los indicadores de salud, aumentando la población y la tasa de dependencia, el efecto esperado de este canal en la renta per cápita puede ser negativo en el “corto plazo” y persistir durante tres o más décadas. Además, los problemas de medición y endogeneidad de la ayuda complican más las cosas. La baja calidad de los datos y la debilidad de los instrumentos sesgan los resultados a favor de la ineffectividad de la ayuda. Además, la tendencia a asignarla a los países de pobre crecimiento conduce a una relación negativa entre la ayuda incondicional y el crecimiento. Los estimadores de panel dinámico, que se basan en instrumentos internos, no proporcionan una respuesta definitiva a estos problemas. Pocos estudios se han ocupado de la endogeneidad de una manera convincente. Ni siquiera el enfoque de Rajan y Subramanian (2008), que probablemente representa el estado de la técnica, carece de debilidades.

Dadas las dificultades de obtener conclusiones causales sólidas en los datos macroeconómicos, algunos autores sugieren que solamente deben analizarse los efectos meso y microeconómicos. Mientras que esta visión tiene cimientos, los gobiernos y el público continúan con la pregunta general: ¿puede la ayuda apoyar el crecimiento económico? Como señalan Arndt, Jones y Tarp (2009), esta pregunta continúa siendo válida y no puede desecharse. De no registrarse un importante desplazamiento hacia afuera de la frontera de posibilidades de producción, pocos objetivos del desarrollo (incluida la reducción de la pobreza) serían alcanzables. Entonces, el crecimiento es un objetivo clave de la ayuda y debe ser evaluado como tal. La investigación de la medida en que la ayuda tiene y puede lograr este objetivo de alto nivel es fundamental para alcanzar su mejor eficacia y determinar cómo debe asignarse entre países y sectores. El abandono de estas cuestiones solamente deja abierto el campo para la especulación y las contribuciones potencialmente inútiles.

En este mismo artículo, Arndt, Jones y Tarp (2009) presentan un cuidadoso trabajo en línea con sus propias preocupaciones y buscando superar las limitaciones o debilidades de la literatura anterior. Los autores utilizan el enfoque contrafactual en el debate ayuda-crecimiento. Inicialmente aplican la estrategia empírica propuesta a los datos y a la especificación de Rajan y Subramanian (2008). Después reconsideran la especificación de estos últimos autores y examinan los resultados de especificaciones alternativas, utilizando instrumentos continuos y binarios. El foco central de las estimaciones es la relación entre ayuda y crecimiento, pero los otros determinantes del crecimiento están acorde con la litera-

tura existente. Según Arndt, Jones y Tarp (2009), la literatura acerca de la relación ayuda-crecimiento no está agotada (“has the aid and growth literature come full circle?”). Aunque el péndulo ha oscilado hacia un enorme escepticismo en torno a la capacidad de la ayuda de contribuir al crecimiento, una serie de puntos de acuerdo importantes ha emergido en la literatura reciente. Y no ha dado una vuelta completa por las siguientes razones: en primer lugar, los avances metodológicos han mejorado la capacidad de la profesión para identificar los efectos causales de los fenómenos económicos. En segundo lugar, estos avances muestran los importantes desafíos a superar con el fin de extraer conclusiones causales sólidas de los datos observados. En tercer lugar, la formación de expectativas razonables de la posible rentabilidad de la asistencia extranjera ha sido grandemente facilitada por la aplicación de la moderna teoría del crecimiento. Por último, se observa un creciente reconocimiento de que muchas de las intervenciones perseguidas con la ayuda externa sólo tendrán efectos positivos en el largo plazo.

Los resultados de Arndt, Jones y Tarp (2009) proporcionan un fuerte apoyo a otros hallazgos que muestran, en promedio, efectos positivos de la ayuda en el crecimiento en los períodos 1970-2000 y 1960-2000. De hecho, las elasticidades puntuales de largo plazo del crecimiento con respecto a la ayuda (como porcentaje del PIB) estimadas fluctúan entre 0,10 y 0,23. Estas estimaciones son consistentes con la literatura que considera la ayuda extranjera como estímulo a la inversión agregada y también puede contribuir al crecimiento de la productividad, pese a que una parte de la ayuda se destina al

consumo. Aunque en algunas especificaciones, los intervalos de confianza (al 95%) no están limitados a un dominio positivo, la evidencia dominante apunta a una causalidad positiva de la ayuda en el crecimiento durante períodos largos. Estos resultados son coherentes con la evidencia en los niveles meso y microeconómicos, desapareciendo la famosa paradoja. Las conclusiones de los autores son categóricas: 1) El enorme pesimismo con respecto a la ayuda en gran parte de la literatura reciente es injustificado y sus implicaciones políticas son generalmente inadecuadas e inútiles. La ayuda ha sido y continúa siendo una herramienta importante para mejorar las perspectivas de desarrollo de las naciones pobres. 2) La evidencia indica que mantener los programas de asistencia extranjera en magnitudes razonables puede mejorar el nivel de vida de más de mil millones de personas pobres en el mundo. 3) La eliminación de la ayuda o una nueva reducción drástica sería un error que no se justifica en ninguna interpretación razonable de la evidencia. El reto es mejorar su eficacia con el fin de elevar sustancialmente los niveles de vida de los países pobres en las próximas tres décadas.

La reseña anterior constituye solamente una pequeña muestra de la amplia literatura en torno a la efectividad de la ayuda, concentrada predominantemente en sus impactos sobre el crecimiento del PIB y otras variables macroeconómicas. Menos numerosas han sido las investigaciones relacionadas con sus efectos en la pobreza, la distribución del ingreso y los indicadores de desarrollo humano, objetivos principales de la ayuda externa desde la década de 1970. Esta menor preocupación parece deberse, entre otras razones, a la

concepción dominante sobre los impactos significativos del crecimiento en los indicadores de desarrollo social. De hecho, los primeros economistas del desarrollo no se preocuparon por las repercusiones sociales inmediatas del crecimiento económico. Unos porque compartían la hipótesis de la “parábola de Kuznets”: las primeras etapas del desarrollo se asociaban con mayores niveles de desigualdad hasta que los mecanismos de *trickle down* surtieran sus efectos en la distribución del ingreso y la pobreza. Otros porque confiaban en las intenciones “progresistas” de las minorías estatales de los países pobres y su defensa de los intereses nacionales, así como de los niveles de vida de la población (Petiteville, 1998)³⁵.

Una revisión breve de la literatura muestra que la evidencia empírica también es mixta. De un lado, debido a la intensa controversia en torno a la eficacia de la ayuda externa en el crecimiento económico. En ausencia de impactos significativos, se rompe el canal del crecimiento que vincula ayuda y reducción de la pobreza. Sin embargo, la ayuda puede contribuir a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso sin tener necesariamente un efecto claro en el crecimiento promedio. Por ejemplo, elevando las condiciones de vida de la población más pobre en los países receptores. Puesto que ambos constituyen

los principales objetivos de la ayuda, no sorprende la limitada evidencia empírica formal en este asunto (Calderón, Chong y Gradstein, 2006). Y, de otro lado, una importante literatura sobre la asignación de la ayuda muestra que la mayoría de los donantes usualmente siguen una agenda “oculta” diferente y asignan la ayuda de acuerdo a sus propios intereses estratégicos. En consecuencia, puesto que una parte significativa de la ayuda se asigna de esta forma, no cabría esperar impacto positivo alguno en el crecimiento económico o en la reducción de la pobreza (Masud y Yontcheva, 2005). Collier y Dollar (2002) encuentran que la asignación real de la ayuda es radicalmente diferente de aquella que maximizaría la reducción de la pobreza (*poverty-efficient allocations*). En efecto, mientras que la asignación actual de la ayuda reduce anualmente la pobreza en 10 millones de personas en los países de la muestra, la mejor asignación permitiría duplicar su productividad³⁶. De acuerdo con estos autores, la ayuda puede tener un gran impacto en la reducción de la pobreza en un entorno económico favorable, debido probablemente a sus efectos significativos en el crecimiento (Burnside y Dollar, 1997). No obstante, Easterly, Levine and Roodman (2003) encuentran que no existe una relación importante entre ayuda y crecimiento económico, incluso después de controlar por variables de política³⁷.

35 La excepción entre los economistas del desarrollo fue quizás Myrdal quien parecía considerar el Estado en estos países como un posible obstáculo para sus procesos de desarrollo. Además, tempranamente se preocupó por convertir el crecimiento económico en desarrollo social equitativo. Mandelbaum también abogaba por medidas redistributivas.

36 En la primera versión de este artículo (enero de 1999), las personas que saldrían de la pobreza absoluta pasarían aproximadamente de 30 a 80 millones, mientras que en una segunda versión (abril de 1999) pasarían de 16 a 30 millones.

37 Los resultados de Burnside y Dollar (1997) han sido fuertemente controvertidos en otras investigaciones. Según Collier y Dollar (2002), la asignación eficiente de la ayuda depende del nivel de pobreza y de la calidad de las políticas.

En cuanto a los efectos sobre los indicadores de desarrollo humano, Boone (1996) encuentra que la ayuda tiene un impacto insignificante en las tasas de mortalidad infantil y de escolaridad primaria. Estos resultados sugieren que, aunque algunos programas pueden ser eficaces (inmunización e investigación), la mayor parte de los programas de ayuda de largo plazo han tenido poco impacto en el desarrollo humano, independientemente de la naturaleza de los gobiernos receptores. Sin embargo, muestra también que los regímenes políticos liberales y democráticos tienen, en promedio, una mortalidad infantil 30% menor que los otros regímenes menos libres. Este hallazgo probablemente se debe a un mayor empoderamiento de los pobres en los regímenes liberales, pese a que la élite política también recibe los beneficios de los programas de ayuda. Mishra y Newhouse (2007), por ejemplo, encuentran un efecto pequeño, pero estadísticamente significativo, de la ayuda en salud sobre la mortalidad infantil³⁸. Masud y Yontcheva (2005) también muestran un resultado similar, pero sólo es significativo para la ayuda proporcionada por las ONG. En

cambio, es menos significativa en la reducción del analfabetismo³⁹. Easterly (2009) documenta mejoras sustanciales en una amplia gama de indicadores sociales en África subsahariana desde principios de la década de los sesenta, pero no están asociadas a la ayuda. Por su parte, Calderón, Chong

y Gradstein (2006) no encuentran que la ayuda en sí misma tenga un efecto estadísticamente significativo en la desigualdad y en la disminución de la pobreza. Como señalan los autores, aunque las estimaciones de corte transversal y de panel dinámico parecen sugerir que las buenas instituciones parecen necesarias para que la ayuda llegue a los pobres, no pueden detectar impactos importantes de la ayuda externa en estas variables, incluso considerando la calidad institucional. Finalmente, Djankov, Montalvo y Reynal-Querol (2006) muestran que la ayuda externa tiene un impacto negativo sobre el perfil democrático de los países en desarrollo, pero también en el crecimiento económico dado que reduce la inversión y aumenta el consumo público.

Prima facie, la evaluación de la ayuda extranjera a los países en desarrollo parece decepcionante. Sin embargo, un examen más ajustado a la intensa literatura resulta menos pesimista. Aunque con notables excepciones, *grosso modo* puede afirmarse que ha carecido de un marco analítico sólido y ha dependido en gran medida del trabajo empírico. No obstante que las cuestiones metodológicas han sido refinadas, los resultados son poco concluyentes, ambiguos en el mejor de los casos (Masud y Yontcheva, 2005). Quizás este desencanto pueda explicarse como consecuencia de la economía política de la ayuda externa desde sus orígenes a mediados del siglo pasado. Sin embargo, las investigaciones

38 Con base en datos de 118 países entre 1973 y 2004, encuentran que duplicando la ayuda per cápita en salud se traduce en una reducción de 2% en la tasa de mortalidad infantil. En un país promedio equivale a incrementar en US\$1,60 la ayuda per cápita anual en salud, lo que implica 1,5 niños muertos menos por cada mil nacidos.

39 Estos autores evalúan la ayuda bilateral oficial y de las ONG en salud y educación debido a que ambas difieren en su patrón de localización y de implementación. Además, las mejoras en los indicadores de mortalidad infantil y analfabetismo han sido objetivos oficiales de los donantes que adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

sobre la efectividad de la ayuda implícitamente suponen que los objetivos de los donantes son única o fundamentalmente la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países receptores: la retórica de las políticas de ayuda. De hecho, tres argumentos principales han sido expuestos para explicar los resultados de los estudios acerca de la eficacia de la ayuda: mala asignación (los donantes proporcionan ayuda a malos destinatarios por razones estratégicas), mala utilización (los gobiernos receptores no tienen objetivos de desarrollo) y el crecimiento del PIB no parece ser una medida adecuada de la efectividad de la ayuda (Masud y Yontcheva, 2005).

En primer lugar, una importante literatura sobre la asignación de la ayuda muestra que la mayoría de los donantes usualmente siguen una agenda “oculta” diferente y asignan la ayuda de acuerdo a sus propios intereses estratégicos. En consecuencia, puesto que una parte significativa de la ayuda se asigna de esta forma, no cabría esperar impacto positivo alguno en el crecimiento económico o en la reducción de la pobreza. En segundo lugar, la mayoría de los estudios respecto a la eficacia de la ayuda suponen que los gobiernos receptores comparten los propósitos altruistas de los donantes oficiales, lo que no necesariamente es cierto. Un gobierno receptor y un donante altruista pueden perfectamente tener objetivos contrapuestos, debido a que el primero representa muchos intereses, incluidos aquellos de los grupos económicamente privilegiados que pueden influir en la distribución de la ayuda (Masud y Yontcheva, 2005). Según Boone (1996), sus resultados empíricos son consistentes con un modelo donde los políticos o

gobiernos maximizan el bienestar de una élite rica y, además, están en consonancia con las predicciones pesimistas de Bauer (1973) y Friedman (1958). Si la ayuda está mal asignada y utilizada no cabría esperar un impacto significativo en el crecimiento. En tercer lugar, la efectividad de la ayuda no debe medirse por su impacto en el PIB, dado que puede incrementar el consumo más que la inversión, lo que explicaría los resultados ambiguos en el crecimiento. Pero aún así puede reducir la pobreza, a través de un mayor consumo de los sectores pobres o una gran provisión de servicios para ellos. La evaluación de programas específicos muestra que han sido eficaces en mejorar algunos indicadores de desarrollo humano (Masud y Yontcheva, 2005).

Conclusiones e implicaciones de política

La ayuda extranjera ha ocupado un lugar preponderante en el discurso público y permanece en la agenda política de la mayoría de los países en desarrollo con problemas de crecimiento, pobreza y desigualdad. Ha sido justificada en los pronunciamientos de política pública de muy diversas maneras que van desde el altruismo puro hasta los beneficios compartidos del desarrollo económico en los países pobres, pasando por razones ideológicas, de política exterior y de intereses comerciales de los países donantes. Los sentimientos humanitarios han sido en la práctica otra motivación de la ayuda a raíz de las graves catástrofes naturales que continúan siendo endémicas en los países pobres. La ayuda alimentaria y de emergencia constituye también una forma importante de la ayuda (Tarp, 2006). En la era post-colonial se ha considerado uno

de los principales vehículos de los países ricos para promover mejores condiciones de vida en las zonas menos desarrolladas del mundo. La reducción de la pobreza y una mejor distribución del ingreso han sido señaladas como sus objetivos principales. Sin embargo, muchos estudios encuentran que la ayuda no ha tenido impactos significativos sobre el crecimiento, el ahorro o la inversión. Simultáneamente, los países e instituciones donantes reportan éxitos en la mayoría de sus programas de ayuda y algunos trabajos concluyen que parece ser efectiva a nivel microeconómico. En la literatura sobre la eficacia de la ayuda estos hallazgos han sido denominados como la “paradoja micro-macro” (Arndt, Jones y Tarp, 2009).

La abundante literatura respecto a la eficacia de la ayuda se ha centrado en forma prácticamente exclusiva en sus impactos macroeconómicos: crecimiento económico, ahorro e inversión. Menos numerosas han sido las investigaciones relacionadas con sus efectos en la pobreza, la distribución del ingreso y los indicadores de desarrollo humano, objetivos principales de la ayuda externa desde la década de 1970. Además del canal del crecimiento, la ayuda puede contribuir a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso sin tener necesariamente un efecto claro en el crecimiento promedio.

En relación con sus impactos en el crecimiento, pueden identificarse cuatro líneas de pensamiento (Radelet, Clemens

y Bhavnani, 2005). 1) La ayuda no incide en el crecimiento y puede incluso tener un efecto negativo. 2) La asistencia tiene, en promedio, una relación positiva con el crecimiento, aunque no en todos los países, pero con rendimientos decrecientes. Generalmente, estos estudios no concluyen que la asistencia siempre ha funcionado. Sin embargo, sostienen que, en promedio, el aumento de los flujos de ayuda ha estado relacionada con la aceleración del crecimiento. 3) La ayuda tiene una relación condicional con el crecimiento y contribuye a acelerarlo solo en determinadas circunstancias o, en otras palabras, dependiendo de las características del beneficiario o de las prácticas del donante. 4) No toda la asistencia incide de igual manera en el crecimiento, debido principalmente a dos razones. De un lado, solo una parte de la ayuda se destina esencialmente a este propósito. Y, de otro lado, algunas modalidades de ayuda solamente afectan el crecimiento en el largo plazo.

Las cifras muestran que los países tradicionalmente de ingreso per cápita bajo han recibido flujos significativos y crecientes de ayuda en las últimas cinco décadas. En su conjunto, como proporción del PIB, la ayuda oficial al desarrollo pasó de 1,7% en 1960 a 7,9% en 2007. Sin embargo, el crecimiento del PIB per cápita real de estos países fue de 0,9% promedio anual en el período 1960-2007 y de 0,7% entre 1980 y 2007⁴⁰. Las razones de estos posibles resultados fueron anticipadas desde los cincuenta y setenta por Bauer (1973) y Friedman

40 Corresponden a las cifras del “Real GDP per capita (Constant Prices: Laspeyres)” de Penn World Table 6.3. El crecimiento promedio entre 1980 y 2007 es similar al promedio de las tasas de crecimiento del PIB per cápita real en moneda nacional reportadas por el FMI (0,8% anual).

(1958). Pero la literatura posterior señala otras explicaciones. Las investigaciones sobre la efectividad de la ayuda implícitamente suponen que los objetivos de los donantes son única o fundamentalmente la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países receptores: la retórica de las políticas de ayuda. Contrariamente, una importante literatura ha señalado, por lo menos, dos argumentos principales: mala asignación (los donantes proporcionan ayuda a malos destinatarios por razones estratégicas) y mala utilización (los gobiernos receptores no tienen objetivos de desarrollo). De un lado, la mayoría de los donantes sigue una agenda “oculta” diferente y asignan la ayuda de acuerdo a sus propios intereses estratégicos. Y, de otro lado, generalmente los estudios suponen que los gobiernos receptores comparten los propósitos altruistas de los donantes oficiales, lo que no necesariamente es cierto. Si la ayuda está mal asignada y utilizada no cabría esperar impactos favorables significativos en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza. En realidad lo ocurrido es que estos objetivos parecen haber sido más bien puramente retóricos.

Las principales conclusiones que pueden extraerse de la amplia literatura en torno a la eficacia de la ayuda en el crecimiento y en la reducción de la pobreza pueden resumirse en dos. En primer lugar, la evidencia empírica continúa arrojando resultados mixtos, pese a la mejor fundamentación teórica, la mayor solidez de los resultados econométricos y la consideración de una probable relación bidireccional ayuda-crecimiento que caracterizan las investigaciones recientes. La eficacia de la ayuda permanece como un tema polémico, no obstante que

algunos programas específicos parecen ser eficaces. En segundo lugar, como resultado de lo anterior, las recomendaciones de política en materia de ayuda oscilan entre un enfoque que sostiene la conveniencia de ir reduciéndola y otro que propone incrementarla sustancialmente.

El primer enfoque enfatiza en la necesidad de buscar otros mecanismos o instrumentos para promover el progreso de los países pobres, puesto que la ayuda ha atrapado a los países pobres en un círculo vicioso de corrupción, burocracia estatal, gobiernos ineficientes, ausencia de espíritu empresarial y persistente pobreza. Por su parte, el otro enfoque afirma que la ayuda ha contribuido al crecimiento y a la reducción de la pobreza en algunos países y, en otros, ha evitado un desempeño más desafortunado. Muchas de las carencias tienen más que ver con los donantes que con los beneficiarios, especialmente porque gran parte de la ayuda se destina a aliados políticos y no a apoyar el desarrollo. En consecuencia, la generación actual enfrenta el reto de duplicar los flujos de ayuda y los países ricos la obligación moral de eliminar la pobreza en el mundo. En el medio de estos dos enfoques se encuentra aquel cuya preocupación central es mejorar la eficacia de la asistencia extranjera con el fin de elevar los niveles de vida de la población en los países pobres durante las próximas décadas.

La posición dominante claramente busca mantener los flujos de ayuda a los países en desarrollo. Las investigaciones empíricas están enfatizando en la necesidad de adoptar una visión más desagregada de la ayuda, tanto con respecto a los diversos aspectos políticos e institucionales de los países como en relación con las diferentes

modalidades de la asistencia extranjera. En particular, el marco político, institucional y económico de los receptores no puede ignorarse a la hora de evaluar la eficacia de la ayuda, como tampoco los criterios utilizados por los donantes en su asignación. Quizás esta visión arroje resultados más sólidos y recomendaciones de política confiables. La asignación de la asistencia extranjera ha estado transversalmente cruzada por los objetivos estratégicos de los donantes, inicialmente asociados con las consideraciones de la guerra fría y, en los últimos años, por la lucha global contra

el terrorismo. En consecuencia, no parece una mera coincidencia que la “fatiga de la ayuda”, manifestada en la reducción de los desembolsos absolutos y relativos, haya comenzado a revertirse desde principios del nuevo siglo. La denominada “agenda social” de la globalización, expresada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enfrenta dificultades probablemente semejantes a las que experimentó la asistencia extranjera durante el período de rivalidad político-militar entre las economías capitalistas desarrolladas y el bloque soviético.

Referencias bibliográficas

- ALFARO, L.; KALEMLI-OZCAN, S. Y VOLOSOVYCH, V. (2008, May). “Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? An Empirical Investigation” [Online], *The Review of Economics Statistics*, Vol. 90, No. 2, disponible en: <http://www.people.hbs.edu/lalfaro/lucas.pdf>
- ARNDT, C.; JONES, S. Y TARP, F. (2007). Aid and Development: The Mozambican Case. En: S. Lahiri (ed.). *Frontiers of Economics and Globalization: Theory and Practice of Foreign Aid*. Amsterdam: Elsevier.
- ARNDT, C.; JONES, S. Y TARP, F. (2009, October). Aid and Growth: Have We Come Full Circle? University of Copenhagen, Department of Economics, Discussion Paper, No. 09-2, [en línea], disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1489392
- BANCO MUNDIAL-BM- (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Nueva York: Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL –BM- (2009). *Global Development Finance 2009: Charting a Global Recovery*. The World Bank, Washington.
- BASU, K. (2002). Sobre las metas del desarrollo. En: Meier, G. y Stiglitz, J. (Edit.). *Fronteras de la economía del desarrollo*, Banco Mundial, Alfaomega Colombiana, Bogotá.
- BAUER, PETER T. (1972). *Dissent on Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BOONE, P. (1996, February). “Politics and the Effectiveness of Foreign Aid”, *European Economic Review*, Vol. 40
- BOSCH, A. Y VESPUCCI, S. (2008). “Ayuda Oficial al Desarrollo e Inversión Extranjera Directa: ¿explican el crecimiento en África subsahariana?”, Universidad Complutense de Madrid [en línea], disponible en: <http://web.usal.es/~anisi/MA/Laura/trabajos/Asubsahariana.pdf>
- BURNSIDE, C. Y DOLLAR, D. (1997). Aid, Policies, and Growth. The World Bank, *Policy Research Working Paper*, No. 1777.

- CALDERÓN, M.; CHONG, A. Y GRADSTEIN, M. (2006, October). Foreign Aid, Income Inequality, and Poverty, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Working Paper*, No. 547.
- CHANG, C.; FERNANDEZ-ARIAS, E. SERVEN, L. (1999). "Measuring aid flows: a new approach", World Bank, *Policy Research Working Paper*, No. 2050.
- CHENERY, H. Y STROUT, A. (1966, September). "Foreign assistance and economic development". *American Economic Review*, vol. 56, No. 4.
- CHENERY, H; AHLUWALIA, M., BELL, C. L.; DULOY, J. Y JOLLY, R. (1976). *Redistribución con crecimiento*. Tecnos, Madrid.
- CLEMENS, M.; RADELET, S. Y BHAVNANI, R. (2004, November). Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth. Center for Global Development, *Working Paper*, No. 44.
- COHEN, D. Y SOTO, M. (2007). "Growth and Human Capital: Good Data, Good Results", *Journal of Economic Growth*, No. 12.
- COLLIER, P.; DEVARAJAN, S. Y DOLLAR, D. (2001). "Measuring IDA's Effectiveness", The World Bank, 2001[en línea], disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/IDA%20effectiveness.pdf>
- COLLIER, P. Y DOLLAR, D. (1999, January). "Aid allocation and poverty reduction", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2041.
- _____ (2002, September). "Aid allocation and poverty reduction". *European Economic Review*, Vol. 46, No. 8.
- DALGAARD, C.J. Y ERICKSON, L. (2009). "Reasonable Expectations and the First Millennium Development Goal: How Much Can Aid Achieve?", *World Development*, Vol. 37, No. 7.
- DJANKOV, S.; MONTALVO, J. G. Y REYNAL-QUEROL, M. (2006, Winter). "Does Foreign AID Help?", *Cato Journal*, Vol. 26, No. 1.
- DUBOIS, A. (s.f). "Un concepto de desarrollo para el siglo XXI" [en línea], disponible en: <http://www.umanizales.edu.co/programs/economia/publicaciones/8/conceptdesar.pdf>
- EASTERLY, W. (2009). "How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa". *World Development*, Vol. 37, No. 1.
- EASTERLY, W. (2002, December). "The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid", *Journal of Policy Reform*, Vol. 5, No. 4.
- EASTERLY, W.; LEVINE, R. Y ROODMAN, D. (2003, June). "New Data, New Doubts: Revisiting Aid, Policies, and Growth", Center for Global Development, *Working Paper*, No. 26.
- FRIEDMAN, M. (1958). "Foreign Economic Aid", *Yale Review*, Vol. 47, No. 4.
- GOTTSCHALK, R. (2000, December). "Growth and Poverty Reduction in Developing Countries: How Much External Financing will be Needed in the New Century? Institute of Development Studies", University of Sussex [en línea], disponible en: <http://www.untj.org/files/reports/Poverty%20Growth%20and%20Investment%20Needs.pdf>

- GRIFFIN, K. (s.f). "Desarrollo humano: origen, evolución e impacto" [en línea], disponible en: http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Griffin_Desarrollo_humano_origen_evoluci%C3%B3n.pdf?revision_id=69102&package_id=69030
- GURIDI, L. (2008, octubre). "Los enfoques sobre el desarrollo en la segunda mitad del siglo XX. De la modernización al desarrollo humano", Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco/EHU [en línea], disponible En: <http://www.alboan.org/formacion/documentos.asp?id=164&d=1>
- LUCAS, R. E. (1990, may). "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?" *American Economic Review*, vol, 80, No. 2.
- MASUD, N. Y YONTCHEVA, B. (2005, May). "Does Foreign Aid Reduce Poverty? Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid", *IMF Working Paper*, No. WP/05/100
- MEIER, G. (2002). "Introducción. Ideas para el desarrollo", en: Meier, G. y Stiglitz, J. (Edit.). *Fronteras de la economía del desarrollo*. Banco Mundial, Alfaomega Colombiana, Bogotá.
- _____ (2002). La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva, en: Meier, G. y Stiglitz, J. (Edit.). *Fronteras de la economía del desarrollo*. Banco Mundial, Alfaomega Colombiana, Bogotá.
- MISHRA, P. Y NEWHOUSE, D. (2007, May). "Health Aid and Infant Mortality". *IMF Working Paper*, No. 07/100.
- _____ (2007). "Health Aid and Infant Mortality", International Monetary Fund, *Working Paper*, No. 07/100.
- MOYO, D. (2009). *Dead aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- OIT (1976). *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. The international "basic-needs strategy" against chronic poverty. Published for the Overseas Development Council in cooperation with the International Labour Office, Praeger Publishers, Nueva York-Londres.
- PAPANEEK, G. F. (1973, February). "Aid, Foreign Private Investment, Savings, and Growth in Less Developed Countries", *Journal of Political Economy*, Vol. 81, No. 1.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (dir.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria editorial-Hegoa, Barcelona, 2000.
- PETITEVILLE, F. (1998, March). "Three Mythical Representations of The State in Development Theory", *International Social Sciences Journal*, No. 155, Artículo en Castellano: "Tres rostros míticos del Estado en la teoría del desarrollo" [en línea], disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics155/petitevillespa.html>
- RADELET, S.; CLEMENS, M. Y BHAVNANI, R. (2005, septiembre). "Ayuda y crecimiento", FMI, Finanzas & Desarrollo.
- RAJAN, R. G. Y SUBRAMANIAN, A. (2008). "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 90, No. 4.
- REINHART, C. Y ROGOFF, K. (2004, May). "Serial Default and the "Paradox" of Rich-to-Poor Capital Flows", *American Economic Review*, vol, 94, No. 2.

- RHENALS, R. Y TORRES, A. (2007, julio-diciembre). "Volatilidad de los flujos de capital hacia los países en desarrollo: evidencia para América Latina, 1970-2002". *Lecturas de Economía*, No. 67.
- ROODMAN, D. (2007). "The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics". *World Bank Economic Review*, Vol. 21, No. 2.
- ROS, J. (2004). *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica-CIDE-.
- RUTTAN, V. W. (1996). *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Assistance*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- SACHS, J. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Press, New York.
- SANAHUJA, J. A. (2004). Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la "agenda social" de la globalización, en: González, Mabel y Mesa, Manuela (Coords.). *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial*. Anuario CIP 2004, Madrid, CIP-Icaria.
- _____ (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo, en Manuela Mesa (Coord.), Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ.
- SEN, A. (1998), *Teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI*. En: Emmerij, L. y Núñez de Arco, J. (comps). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2000), *Desarrollo y Libertad*; Madrid: Editorial Planeta.
- _____ (1988). "The concept of development". En: Chenery, H, and T.N. Srinivasen (Eds.). *The Handbook of Development Economics*, Vol. I, Elsevier Publishers, Amsterdam.
- _____ (2002). ¿De que trata el desarrollo? En: Meier, G. y Stiglitz, J. (Edit.). *Fronteras de la economía del desarrollo*. Banco Mundial, Alfaomega Colombiana, Bogotá.
- SERVÉN, L. Y LOAYZA, N. (2006). Flujo de capital hacia países en desarrollo: pasado y presente, I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano, Madrid [conferencia, en línea], disponible en: [http://www.reduniversitaria.es/ficheros/Luis%20Serv%20E9n%20\(e\).pdf](http://www.reduniversitaria.es/ficheros/Luis%20Serv%20E9n%20(e).pdf)
- STIGLITZ, J. (1998, octubre-diciembre). "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", *Desarrollo Económico*, vol. 38, No. 151.
- TARP, F. (2006). "Aid and Development", [online], *Swedish Economy Policy Review*, Vol. 13, No. 2, disponible en: <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/13171/>
- THIRIWALL, A.P. (1978). *La financiación del desarrollo económico*. Colección Macmillan-Vicens-Vives de Economía, No. 28, Barcelona (España).
- THORBECKE, E. (2006, December). "The evolution of the development doctrine, 1950–2005". UNU-WIDER, *Research Paper*, No. 2006/155

- _____ (2000). "The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000". En: Tarp, Finn (Editor). *Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future*. Routledge, London.
- VÁSQUEZ, I. (2003, September). "The New Approach to Foreign Aid: Is the Enthusiasm Warranted?" *Cato Institute, Foreign Policy Briefing Paper*, No. 79, Versión en español (abril 19 de 2007) [en línea], disponible en: http://www.elcato.org/pdf_files/ens-2007-04-19.pdf
- ZABALO, P. (2003). El mundo en la disyuntiva entre el desarrollo humano y la globalización neoliberal, en: Naya, Luis (coord.), *La educación para el desarrollo en un mundo globalizado*, Erein, Donostia.