

*Sergio Tezanos Vázquez**

¿ES PROGRESIVA LA FINANCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA AYUDA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO?

La ayuda pública internacional para el desarrollo es un instrumento práctico para redistribuir la renta a escala mundial. No obstante, si la ayuda se financia con recursos públicos, ¿por qué no se recauda de manera progresiva entre los ciudadanos de los países donantes? Este artículo analiza la progresividad de la financiación de la ayuda utilizando curvas de concentración relativa e índices de Suits. El análisis de 33 donantes bilaterales revela que el actual reparto de la carga financiera de la ayuda es insuficientemente progresivo; para superar esta limitación, se propone un principio de exacción que permita que los ciudadanos de los países donantes más ricos contribuyan proporcionalmente más que los ciudadanos donantes relativamente más pobres. Este esquema de financiación no sólo mejoraría la progresividad global, sino que aumentaría el presupuesto de ayuda.

Palabras clave: progresividad, Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), financiación del desarrollo, redistribución internacional de la renta, equidad, justicia distributiva.

Clasificación JEL: F35, O19, I30, C5.

1. Introducción

A pesar de la actual recesión económica —y de la oleada de políticas de ajuste presupuestario que se está generando en Europa—, los ciudadanos europeos siguen considerando necesario financiar ayuda pública internacional para contribuir al progreso de los países en desarrollo. De hecho, el último Eurobarómetro sobre ayuda para el desarrollo reveló un amplio apoyo público —aunque menguante desde que empezó la crisis—: un 85 por 100 de los europeos manifiestan que es una política relevante y un 62 por 100 están a favor de cumplir o

sobrepasar el objetivo del 0,7 por 100 para 2015 (la fecha límite de consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), (Comisión Europea, 2011). Hasta cierto punto, estas opiniones revelan el apoyo público a la «internacionalización» de las políticas del Estado de bienestar y una extensión de sus responsabilidades al escenario global, como han defendido, entre otros, Lumsdaine (1993), Noel y Therien (1995), Therien (2002) y Tezanos (2008a).

Si los ciudadanos de la Unión Europea apoyan mayoritariamente la financiación pública de la ayuda internacional, es oportuno preguntarnos ¿cómo debería distribuirse la carga financiera de estas ayudas entre los Estados donantes? Aunque oportuna, esta pregunta ha recibido una atención muy limitada, a pesar de que los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) llevan más de 60 años financiando políticas inter- ▷

* Profesor contratado doctor, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria. Presidente, Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). Subdirector, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica.

Agradezco los comentarios y observaciones de Rafael Domínguez, José María Larrú, Ainoa Quiñones y Rogelio Madrueño.

Versión de marzo de 2012.

nacionales de ayuda sin una lógica clara de reparto de las contribuciones. En este sentido, la única estrategia de financiación acordada –aunque no cumplida– es la del veterano compromiso del 0,7 por 100, que ofrece una lógica sencilla de reparto: todos los donantes deben contribuir con la misma cuota de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) –expresada en proporción al Producto Nacional Bruto, PNB–. El resultado de esta iniciativa, con más de 40 años de historia, ha sido relativamente decepcionante¹: en lo que va de siglo XXI, sólo cinco de los actuales 23 países donantes del CAD han cumplido –en algún momento– este objetivo. Lo cierto es que diversas limitaciones del 0,7 explican este frustrado resultado²; entre otras, quizás la más destacada es que la determinación de una cuota fija de ayuda no pondera los disímiles niveles de desarrollo y capacidades de financiación de los países donantes, lo que supone que este sistema de financiación de la ayuda no resulte progresivo.

El modo en que se reparte la carga financiera de la ayuda tiene importantes implicaciones políticas, especialmente en los actuales tiempos de recesión económica. La crisis está resultando especialmente grave en algunos países de la OCDE, donde las acuciantes demandas de austeridad fiscal están diezmando los presupuestos de ayuda (que, para la mayoría de los donantes, se ubicaban muy por debajo del 0,7 por 100 antes de la crisis)³ y los ciudadanos están reivindicando más progresividad en la financiación de las políticas públicas (incluida, cómo no, la ayuda). Así, dada la situación financiera de algunos donantes, resulta poco creíble que

países como Grecia, Islandia, Portugal o Irlanda (todos ellos beneficiarios de programas internacionales de asistencia financiera) puedan contribuir con el mismo porcentaje de AOD (como reivindica el objetivo del 0,7 por 100) que otras economías más solventes económicamente, como Alemania, Luxemburgo o EEUU.

En este artículo se reflexiona sobre la progresividad del actual sistema de financiación de la ayuda y se propone una lógica más clara y racional que permita que los ciudadanos de los países donantes con mayores estándares de vida contribuyan proporcionalmente más que los ciudadanos de los países donantes con menores estándares. En este contexto, si los impuestos se recaudan de manera razonablemente progresiva en los países de la OCDE (especialmente en la Unión Europea), ¿por qué no avanzamos hacia un sistema progresivo de financiación de la ayuda a escala mundial?

Tras esta breve introducción, a continuación se analiza el nivel de progresividad de la financiación de la AOD entre 33 países donantes (23 miembros del CAD y 10 países que no son miembros de este comité). En el segundo epígrafe se revisan los conceptos de equidad y progresividad en el contexto de la financiación de la ayuda. En el tercer apartado se explica la metodología para la construcción de dos instrumentos útiles para la medición de la progresividad en la financiación de la ayuda: las curvas de concentración relativa de la ayuda y los índices de Suits. En el cuarto apartado se explican los resultados del estudio de progresividad y se propone un esquema progresivo de financiación de la ayuda. Finalmente, el artículo concluye resumiendo los principales resultados y explicando algunas implicaciones para el sistema de ayuda.

2. Progresividad y equidad del sistema de ayuda

Desde el punto de vista interdisciplinario de la teoría de la justicia distributiva, la ayuda internacional puede concebirse como un mecanismo fiscal para la redistribución del ingreso a escala mun- ▷

¹ En 1969 el informe *Partners in Development* (liderado por el ex primer ministro de Canadá, Lester B. Pearson) recomendó que los países industrializados destinaran el 0,7 por 100 de sus PNB a financiar políticas internacionales de ayuda. Un año después esta iniciativa fue adoptada y ratificada por la Asamblea General de Naciones Unidas.

² Clemens y Moss (2007) explican que el objetivo del 0,7 por 100 nunca se concibió como una propuesta para presionar a los Gobiernos de los países ricos para que financiasen estas políticas. De hecho, el 0,7 por 100 ha sido una herramienta eficaz para agudizar la atención pública sobre la necesidad de financiar la ayuda.

³ En 2010, la AOD agregada de los 23 países del CAD (128.728 millones de dólares corrientes) supuso un escaso 0,32 por 100 del PNB generado por estas economías.

dial, puesto que los recursos se recaudan en las sociedades más avanzadas (países desarrollados y emergentes) para después transferirlos a las más atrasadas (países en desarrollo). Bien diseñada, la política de ayuda puede constituir un instrumento práctico para redistribuir la renta mundial. Si consideramos la ayuda como un impuesto, la «justicia» de este sistema debe evaluarse como parte del sistema complejo de políticas públicas al que pretende contribuir (Murphy y Nagel, 2002). Así, la «justicia distributiva» de la ayuda debe analizarse desde una doble perspectiva: de una parte, desde la perspectiva de la financiación de los recursos y, de otra parte, desde la perspectiva de la distribución de dichos recursos. En relación con la segunda, la extensa literatura sobre la asignación geográfica de la ayuda muestra categóricamente que la ayuda no se asigna de acuerdo con intereses meramente altruistas, lo que implica que, a menudo, no resulte especialmente coherente con los compromisos de desarrollo internacional proclamados por los donantes (McGillivray, 2004; Tezanos, 2008a). En realidad, la ayuda se distribuye de manera ecléctica, de tal modo que los países en desarrollo con mayores afinidades políticas, históricas y culturales con los donantes, así como los países con mayor relevancia económica y geoestratégica, reciben más ayuda que otros países con similares –o mayores– necesidades de recursos. Existe, por lo tanto, evidencia concluyente de que la asignación geográfica de la ayuda no es justa en términos distributivos.

Este artículo se centra, no obstante, en reflexionar en torno a la perspectiva financiera de la justicia distributiva de la ayuda. Dos dimensiones principales de equidad deben tenerse en cuenta para diseñar un sistema de ayuda que sea realmente justo⁴: la equidad horizontal (que implica que paí-

ses en situaciones equivalentes sean tratados de igual manera) y la equidad vertical (que supone que países en posiciones diferentes sean tratados desigualmente, favoreciendo a los menos aventajados). Probablemente pocos responsables políticos se opongan al principio de equidad horizontal en la financiación de una política pública internacional. Sin embargo, el principio de equidad vertical resulta más controvertido e importante, principalmente porque la existencia de equidad vertical requiere necesariamente que exista también equidad horizontal; y, en cambio, la equidad horizontal puede coexistir con inequidades verticales (Musgrave, 1990 y 2002). Y por esta razón, precisamente, la equidad vertical es un elemento clave para el diseño de un sistema justo y equitativo de financiación de la ayuda.

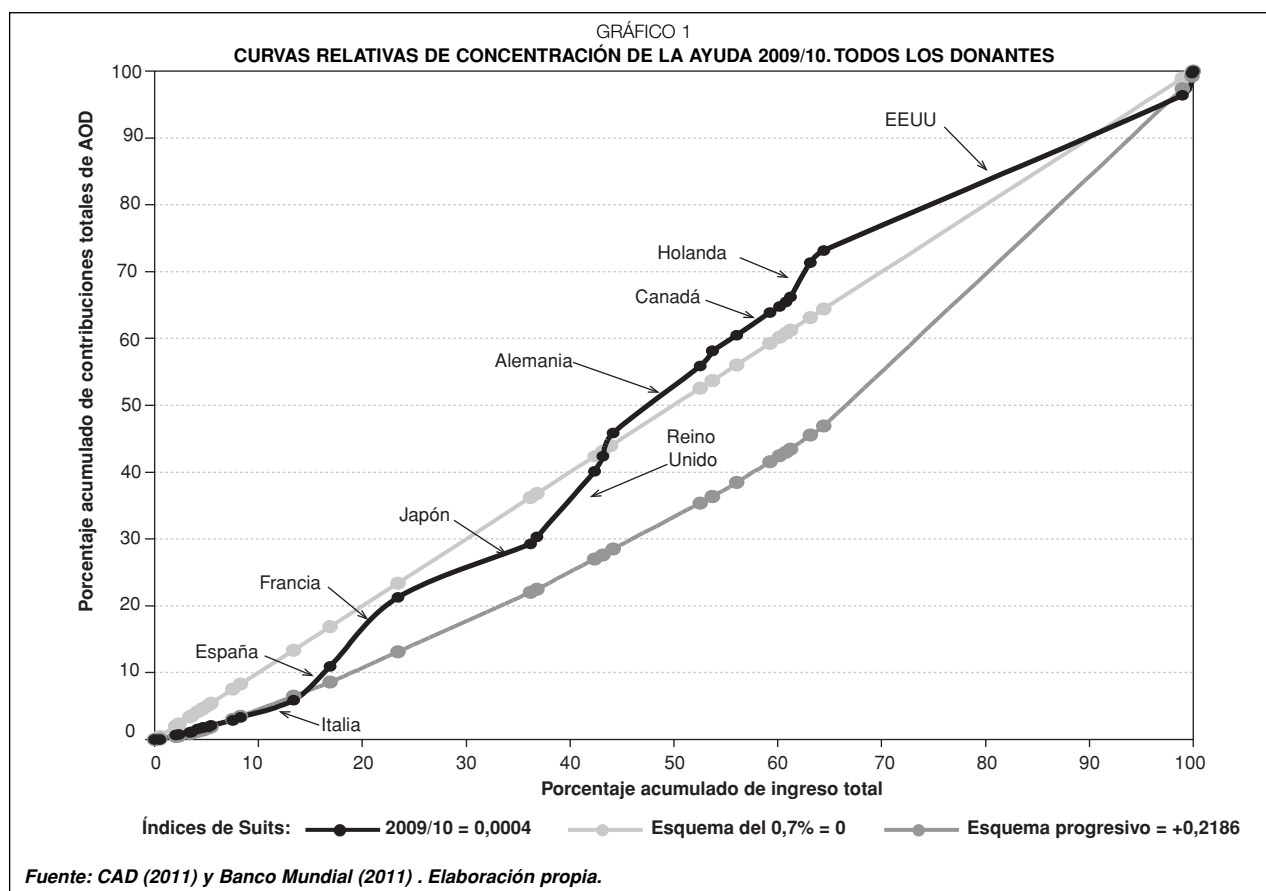
Un recurso habitual en los Estados de bienestar para aumentar la equidad vertical es diseñar sistemas impositivos progresivos; esto es, «*sistemas fiscales en los que la tasa impositiva a pagar incrementa cuando aumenta la base impositiva*» (Vickrey y Ok, 2008). Aplicado al sistema de ayuda, una recaudación progresiva de recursos implica que los Gobiernos donantes más ricos contribuyan proporcionalmente más que los Gobiernos relativamente menos ricos, lo que generará mayor equidad tanto vertical como horizontal, y consiguientemente permitirá que la ayuda actúe efectivamente como un mecanismo redistributivo a escala mundial, al menos desde la perspectiva de la financiación.

3. Metodología: medición de la progresividad de la financiación de la ayuda

Para evaluar la distribución de las cargas financieras de la ayuda entre los Gobiernos donantes empleamos dos instrumentos específicos del análisis fiscal: las curvas de concentración relativa y sus contrapartes estadísticas, los índices de Suits. De acuerdo con este enfoque la financiación de la ayuda se considera progresiva si los países donantes con ▷

⁴ La revisión de Jones (2009) sobre equidad y desarrollo ofrece una definición clara del concepto de equidad:

«La equidad está basada en la idea de igualdad moral, el principio de que las personas deben ser tratadas como iguales. Esta es la idea de que, a pesar de muchas diferencias, todas las personas comparten una humanidad o una dignidad humana y, como resultado de ello, debemos considerar cómo debe ser tratada cada persona. Esto no es lo mismo que tratar a las personas igual [...] más bien, esta es la idea de que todo cuenta en los cálculos morales (p. 3)».



estándares de vida relativamente más elevados contribuyen proporcionalmente más que los donantes con inferiores estándares.

De una parte, la curva de concentración relativa es una herramienta gráfica útil para identificar si la distribución de la carga financiera de la ayuda entre Gobiernos donantes es progresiva o regresiva (Kakwani, 1977; Suits, 1977). En nuestro caso de estudio, la curva de concentración muestra los porcentajes acumulados de las cargas financieras de la ayuda (eje *y*) frente a los porcentajes acumulados de ingreso, por orden ascendente de estándares de vida (eje *x*)⁵. Por lo tanto, si la mayor parte de la ayuda la financian los países más ricos, entonces la curva de concentración discurrirá por debajo de la diagonal (y *vice versa*). Por ejemplo, leyendo de izquierda a derecha en la curva de con-

centración, el gráfico muestra a los países donantes ordenados desde el más pobre hasta el más rico (Gráfico 1). Cada segmento de la curva corresponde a un donante, y la longitud de un segmento es proporcional a la contribución del donante a la ayuda agregada y al ingreso agregado. Más concretamente, la distancia vertical de cada segmento representa la participación de cada país en la ayuda agregada, y la distancia horizontal representa la participación de cada país en el ingreso agregado. Por lo tanto, en el caso de una financiación progresiva de la ayuda, la curva de concentración tendrá inicialmente una pendiente inferior a 45 grados (es decir, discurrirá por debajo de la diagonal) y esta pendiente aumentará gradualmente a medida que la curva avance hacia la parte derecha del gráfico (es decir, donde se ubican los países con mayores niveles de vida).

Por otra parte, el índice de Suits fue desarrollado por el economista norteamericano Daniel Suits para analizar la progresividad de los sistemas ▷

⁵ A diferencia de la curva de Lorenz, la curva de concentración utiliza tres variables para dibujar un gráfico bidimensional. La variable adicional es el *ranking* de los niveles de vida, lo que permite que las curvas de concentración crucen la diagonal de 45 grados.

TABLA 1
VARIABLES Y FUENTES DE INFORMACIÓN DEL ANÁLISIS

VARIABLES	FUENTES
Contribución porcentual de cada donante al agregado de desembolsos netos de AOD.	CAD (2011)
Contribución porcentual de cada donante en el PNB agregado.	Banco Mundial (2011)
PIB per capita (dólares constantes en PPA).	Banco Mundial (2011)

Fuente: elaboración propia.

impositivos (Suits, 1977)⁶. El índice –inspirado en el índice de Gini– imputa un valor numérico a la curva de concentración relativa, tomando valores entre +1 en el extremo de progresividad (donde el país más rico financia toda la ayuda), pasando por 0 en el caso de una distribución proporcional (como es el caso del objetivo del 0,7 por 100)⁷, hasta -1 en el extremo de regresividad (donde toda la financiación proviene del donante más pobre).

Tal y como previno Suits (1977): «*la distribución del ingreso es clave para el concepto mismo de progresividad*». De hecho, el enfoque del 0,7 por 100 no es inherentemente regresivo. En realidad resulta regresivo precisamente porque el ingreso se distribuye de manera desigual entre los donantes, y cuanto más desigual sea su distribución, más regresivo resulta un enfoque proporcional como el del 0,7.

El uso de curvas de concentración para el análisis de la ayuda fue propuesto inicialmente por Mosley (1987) y posteriormente aplicado por Clark (1991, 1992), White y McGillivray (1995), Baulch (2006) y Tezanos (2008b y 2010). Estos análisis previos evaluaron la distribución de la ayuda entre los países en desarrollo, tratando la ayuda como un subsidio (perspectiva de la distribución). En cambio, el presente análisis de la distribución de las cuotas de financiación de la ayuda considera a la ayuda como un impuesto (perspectiva de la financiación). Consiguientemente, los índices de Suits tienen signos opuestos en estos dos tipos de análisis.

En suma, la curva de concentración y el índice de Suits son herramientas útiles para sintetizar una

información distribucional compleja en un sólo gráfico y un estadístico resumen. No obstante, cuando se comparan varias distribuciones alternativas, el índice de Suits presenta la misma limitación que el índice de Gini: puede ofrecer una medida ambigua de progresividad si las curvas de concentración se cruzan (Baulch, 2006).

Respecto a la información utilizada en el presente análisis (véase un resumen en la Tabla 1), empleamos los desembolsos netos agregados de AOD⁸. La muestra incluye a 33 donantes bilaterales: 23 países del CAD y otros 10 países donantes que no son miembros de este comité pero que sí reportan información. Los datos de ayuda son los agregados de los dos últimos años de información disponible: 2009 y 2010. Asimismo, usamos el PNB como medida del tamaño económico de los países (de nuevo, la suma de los dos últimos años de información disponible: 2009 y 2010). Finalmente, usamos el producto interior bruto (PIB) *per capita* en paridad de poder adquisitivo (PPA) para ordenar a los países por niveles de bienestar económico al principio del periodo de análisis.

4. ¿Es progresiva la financiación de la ayuda internacional?

Pues bien, la financiación de la ayuda entre los 33 países donantes analizados en 2009 y 2010 fue prácticamente neutral (en términos de progresi- ▷

⁶ En el anexo se explica el cálculo del índice de Suits.

⁷ También se puede obtener un valor cero del índice de Suits cuando un primer tramo progresivo de la curva compensa un segundo tramo regresivo (o viceversa).

⁸ De acuerdo con el CAD, la AOD consiste en donaciones y créditos que cumplen las siguientes cuatro características: *i*) se desembolsan a países en desarrollo; *ii*) están financiados por el sector público de los países donantes; *iii*) su principal objetivo es la promoción del crecimiento económico y el bienestar; y *iv*) en el caso de créditos, deben concederse en términos concesionales, con un elemento mínimo de donación del 25 por 100.

TABLA 2
DIFERENTES ESCENARIOS DISTRIBUTIVOS DE LA FINANCIACIÓN DE LA AYUDA

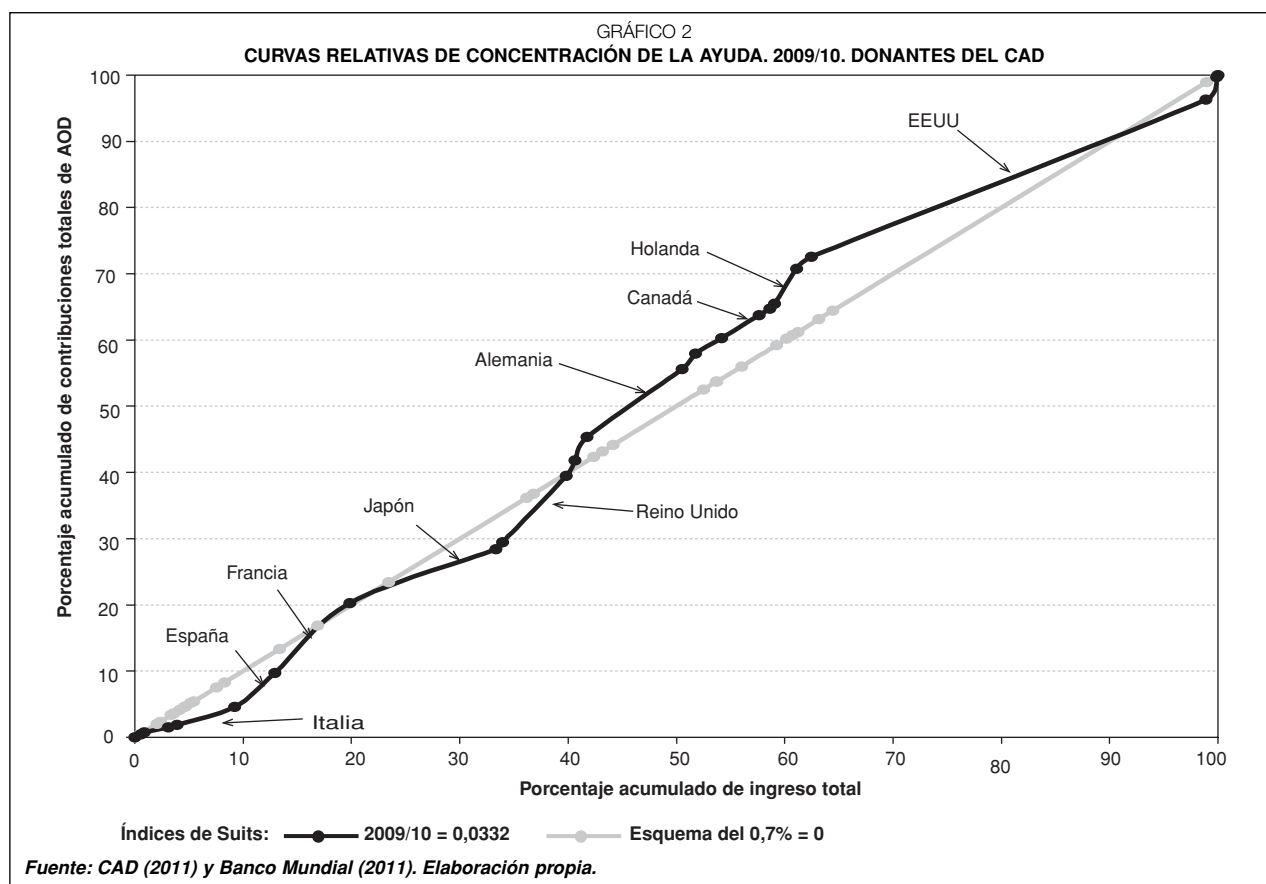
	Escenario real			Esquema del 0,7			Esquema progresivo			(13)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)		(10)	(11)	(12)
	PNB (millones \$) 2009/10	Participación en PNB muestral 2009/10	PIB per capita PPA (\$) 2009	PNB (millones \$) 2009/10	Participación en PNB muestral 2009/10	Esfuerzo de ayuda PNB/AOD 2009/10	PNB (millones \$)	Participación en PNB muestral	Esfuerzo de ayuda PNB/AOD		PNB (millones \$)	Participación en PNB muestral	Esfuerzo de ayuda PNB/AOD
Total donantes	82.528.798,80	100,00%		252.649,83	100,00%		577.701,59	100,00%		276.652,02	100,00%		
1 Tailandia.....	393.406,94	0,48%	7.160,12	80,44	0,03%	0,02%	2.753,85	0,48%	0,7%	241,81	0,09%	0,06%	-0,44%
2 Turquía.....	1.285.095,59	1,56%	11.655,23	1.582,53	0,63%	0,12%	8.995,67	1,56%	0,7%	1.034,44	0,37%	0,08%	-0,93%
3 Hungría.....	248.864,52	0,30%	16.300,25	231,27	0,09%	0,09%	1.742,05	0,30%	0,7%	264,71	0,10%	0,11%	-0,21%
4 Polonia.....	849.116,03	1,03%	16.714,99	733,91	0,29%	0,09%	5.943,81	1,03%	0,7%	925,94	0,33%	0,11%	-0,74%
5 Rep. Eslovaca.....	177.763,32	0,22%	19.200,95	152,81	0,06%	0,09%	1.244,34	0,22%	0,7%	225,03	0,08%	0,13%	-0,15%
6 Portugal.....	449.411,09	0,54%	21.394,47	1.186,67	0,47%	0,26%	3.145,88	0,54%	0,7%	648,92	0,23%	0,14%	-0,07%
7 República Checa.....	361.172,81	0,44%	22.126,03	439,29	0,17%	0,12%	2.528,21	0,44%	0,7%	544,91	0,20%	0,15%	-0,26%
8 Eslovenia.....	97.094,61	0,12%	24.849,86	137,29	0,05%	0,14%	679,66	0,12%	0,7%	172,50	0,06%	0,18%	-0,06%
9 Israel.....	399.196,37	0,48%	25.324,56	263,13	0,10%	0,07%	2.794,37	0,48%	0,7%	729,70	0,26%	0,18%	-0,38%
10 Nueva Zelanda.....	224.580,27	0,27%	25.412,78	606,62	0,24%	0,27%	1.572,06	0,27%	0,7%	412,70	0,15%	0,18%	-0,03%
11 Corea.....	1.728.823,36	2,09%	25.524,95	1.842,21	0,73%	0,11%	12.101,76	2,09%	0,7%	3.198,39	1,16%	0,19%	-1,37%
12 Grecia.....	622.822,77	0,75%	26.243,24	1.116,18	0,44%	0,18%	4.359,76	0,75%	0,7%	1.202,99	0,43%	0,19%	-0,31%
13 Italia.....	4.194.618,30	5,08%	26.538,66	6.545,79	2,59%	0,16%	29.362,33	5,08%	0,7%	8.246,85	2,98%	0,20%	-2,49%
14 España.....	2.888.368,67	3,50%	27.074,84	12.781,56	5,06%	0,44%	20.218,58	3,50%	0,7%	5.864,35	2,12%	0,20%	1,56%
15 Francia.....	5.401.901,89	6,55%	29.366,67	26.124,88	10,34%	0,48%	37.813,31	6,55%	0,7%	12.584,43	4,55%	0,23%	3,79%
16 Japón.....	10.544.120,32	12,78%	29.372,41	20.030,79	7,93%	0,19%	73.808,84	12,78%	0,7%	24.572,35	8,88%	0,23%	-4,85%
17 Finlandia.....	488.127,25	0,59%	30.719,56	2.669,87	1,06%	0,55%	3.416,89	0,59%	0,7%	1.233,31	0,45%	0,25%	0,47%
18 Reino Unido.....	4.615.672,36	5,59%	32.003,95	24.757,49	9,80%	0,54%	32.309,71	5,59%	0,7%	12.596,31	4,55%	0,27%	4,21%
19 Dinamarca.....	643.079,53	0,78%	32.063,29	5.740,53	2,27%	0,89%	4.501,56	0,78%	0,7%	1.761,24	0,64%	0,27%	1,49%
20 Suecia.....	841.282,70	1,02%	32.195,86	8.773,49	3,47%	1,04%	5.888,98	1,02%	0,7%	2.322,47	0,84%	0,28%	2,45%
21 Alemania.....	6.901.539,46	8,36%	32.245,96	25.350,98	10,03%	0,37%	48.310,78	8,36%	0,7%	19.109,99	6,91%	0,28%	1,67%
22 Bélgica.....	961.068,08	1,16%	32.371,46	5.718,46	2,26%	0,60%	6.727,48	1,16%	0,7%	2.681,26	0,97%	0,28%	1,10%
23 Islandia.....	19.556,67	0,02%	34.029,90	61,32	0,02%	0,31%	136,90	0,02%	0,7%	60,27	0,02%	0,31%	0,00%
24 Australia.....	1.893.579,09	2,29%	34.139,23	5.857,39	2,32%	0,31%	13.255,05	2,29%	0,7%	5.873,97	2,12%	0,31%	0,02%
25 Canadá.....	2.679.115,48	3,25%	34.567,06	8.508,82	3,37%	0,32%	18.753,81	3,25%	0,7%	8.526,85	3,08%	0,32%	0,12%
26 Austria.....	764.677,16	0,93%	34.668,20	2.383,66	0,94%	0,31%	5.352,74	0,93%	0,7%	2.448,56	0,89%	0,32%	0,02%
27 Emiratos Árabes.....	470.304,42	0,57%	34.750,51	1.667,34	0,66%	0,35%	3.292,13	0,57%	0,7%	1.513,41	0,55%	0,32%	0,09%
28 Irlanda.....	366.038,52	0,44%	35.733,04	1.962,73	0,78%	0,54%	2.562,27	0,44%	0,7%	1.249,41	0,45%	0,34%	0,33%
29 Holanda.....	1.590.333,84	1,93%	36.453,96	12.996,33	5,14%	0,82%	11.132,34	1,93%	0,7%	5.668,31	2,05%	0,38%	3,22%
30 Suiza.....	1.056.197,76	1,28%	36.893,30	4.515,41	1,79%	0,43%	7.393,38	1,28%	0,7%	3.865,08	1,40%	0,37%	0,51%
31 EEUU.....	28.524.379,58	34,56%	41.734,88	58.683,22	23,23%	0,21%	199.670,62	34,56%	0,7%	139.569,26	50,45%	0,49%	-11,34%
32 Noruega.....	769.841,55	0,93%	47.264,07	8.319,29	3,29%	1,08%	5.388,89	0,93%	0,7%	5.248,71	1,90%	0,68%	2,36%
33 Luxemburgo.....	77.654,49	0,09%	69.856,09	828,13	0,33%	1,07%	543,58	0,09%	0,7%	2.053,59	0,74%	2,64%	0,23%

Fuente: CAD (2011) y Banco Mundial (2011). Elaboración propia.

vidad), con un índice de Suits de 0.0004 (Gráfico 1). La primera parte de la curva de concentración discurrir por debajo de la diagonal debido a la menor que proporcional contribución de los 13 donantes con menores niveles de ingreso *per capita* (Tailandia, Turquía, Hungría, Polonia, República Eslovaca, Portugal, República Checa, Eslovenia, Israel, Nueva Zelanda, Corea, Grecia e Italia), todos con aportaciones de AOD menores que sus respectivas participaciones en el PNB (la Tabla 2 muestra los valores exactos). España y Francia son los dos primeros países (en orden creciente de ingresos *per capita*) con mayores aportaciones de AOD que de PNB. De los restantes 18 países (exceptuando a Japón, Islandia y EEUU), 15 aporta-

ron cuotas de AOD mayores que sus respectivas cuotas de PNB, lo que implica que aumente la pendiente de la curva de concentración y que, por tanto, cruce la diagonal.

De hecho, la neutralidad de la distribución de la financiación de la ayuda se debe al hecho de que la primera parte de la curva (ubicada por debajo de la diagonal) compensa al siguiente segmento (posicionado por debajo de la diagonal), lo que resulta en un índice de Suits muy próximo a cero. Además, son en realidad las contribuciones de los países que no son miembros del CAD (todos ellos, excepto los Emiratos Árabes e Islandia, ubicados en la parte baja del *ranking* de rentas) las que mejoran la progresividad global. Así, el índice de Suits de los ▷

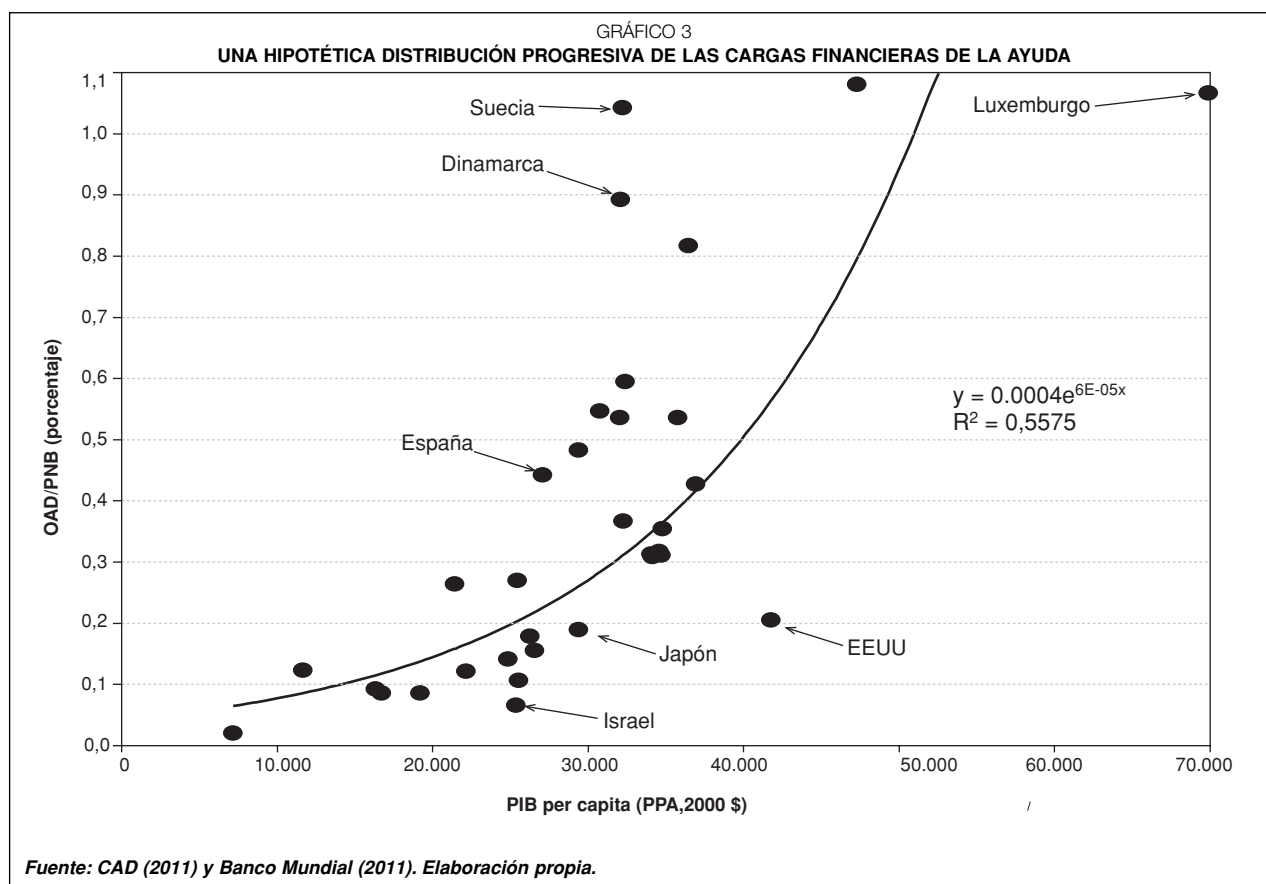


23 países del CAD revela un patrón claramente regresivo de financiación de la ayuda (-0,033), principalmente como consecuencia de la insuficiente progresividad entre los donantes más ricos (Gráfico 2). En relación con el objetivo del 0,7 por 100, éste tiene —por definición— un índice de Suits igual a cero, lo que supone que dibuje la diagonal del gráfico de concentración. Como ya se dijo, esta tasa fija de contribuciones obvia las importantes disparidades existentes entre los donantes en términos de estándares de vida y capacidades de financiación de la ayuda. En nuestra muestra, esto implica un abanico de rentas *per capita* (PPA) que se extiende desde los 7.160 dólares de Tailandia hasta los 69.856 dólares de Luxemburgo (una diferencia de 9,76 veces), lo que convierte al objetivo del 0,7 por 100 tanto en injusto (en términos de progresividad), como poco creíble, tal y como argumentaremos más adelante.

En este contexto, ¿qué países son responsables de la falta de progresividad? Una manera prelimi-

nar de identificarlos es calcular las diferencias entre la cuota de AOD de cada país y su participación en la renta muestral (Tabla 2, columna 13). Los dos países con mayores diferencias son EEUU (el mayor financiador de AOD) y Japón (el cuarto mayor financiador). Sin embargo, este simple procedimiento no tiene en cuenta la posición de cada país en el *ranking* de rentas *per capita*, y por eso es preciso realizar un análisis más matizado que permita identificar las causas de la insuficiente progresividad de la ayuda.

Una posible solución para incrementar la progresividad de la financiación de la ayuda es aplicar un esquema de exacción progresivo de manera tal que los países donantes más ricos contribuyan proporcionalmente más que los países más pobres. El Gráfico 3 ilustra un ejemplo, en el que la ratio AOD/PNB de cada país (el denominado «esfuerzo de ayuda») se representa frente a los correspondientes PIB *per capita*. En este gráfico se dibuja una hipotética línea de progresividad por medio de una ▷



regresión lineal exponencial que es característica de los impuestos progresivos⁹. De acuerdo con este análisis, la mayoría de los países donantes financian la ayuda de manera razonablemente progresiva; es decir, se ubican cerca de la recta de regresión¹⁰.

En el caso concreto de España (con un ingreso *per capita* de 27.075 dólares y un esfuerzo de ayuda de 0,46 por 100), se ubica por encima de la recta de regresión que delimita el esquema progresivo, es decir, su esfuerzo de ayuda es realmente superior al propuesto por el modelo (véanse las columnas 6 y 12 de la Tabla 2). En cambio el esfuerzo de AOD española previsto para 2012 (0,23 por 100) se ubicaría por debajo de la recta de

progresividad. Asimismo, cuatro de los cinco países que cumplen el compromiso del 0,7 por 100 (Suecia, Noruega, Dinamarca y Holanda) contribuyen proporcionalmente más al presupuesto global de ayuda de lo que predeciría el modelo de acuerdo con sus respectivos niveles de renta *per capita*. En cambio, el esfuerzo de ayuda de Japón se ubica ligeramente por debajo de la recta de exacción progresiva (dados sus 29.372 dólares de renta *per capita*). Un hecho destacado es que sólo un número limitado de países se encuentran lejos de cumplir este esquema de exacción progresivo, ubicándose por debajo de la línea de progresividad. Los tres casos más notables son los de Israel, EEUU y Luxemburgo, con ingresos por habitante (25.325, 41.735 y 69.856 dólares, respectivamente) proporcionalmente mucho mayores que sus «limitados» esfuerzos de ayuda (0,07, 0,21 y 1,09 por 100, respectivamente).

Finalmente, si las cuotas de ayuda se recaudasen de acuerdo con este hipotético esquema pro- ▷

⁹ En concreto, estimamos la recta de regresión mediante mínimos cuadrados ordinarios, especificando una función exponencial. De hecho, dado que este método de regresión dibuja la recta más próxima a las observaciones, se trata realmente del esquema progresivo más fácilmente alcanzable.

¹⁰ De hecho, existe una dispersión moderada entre las observaciones (véase R^2).

gresivo, se produciría un incremento muy notable en la progresividad global. La tercera curva de concentración dibujada en el Gráfico 1 (esquema progresivo) ilustra este escenario. Sustituyendo las participaciones reales de cada país en el PNB muestral en la función de regresión inscrita en el Gráfico 2, y despejando las correspondientes cuotas de AOD, dibujamos la curva de concentración resultante. En este caso, el índice de Suits aumenta hasta alcanzar un alto nivel de progresividad (con un índice de Suits de +0,22). Es más, si los donantes quisieran cumplir este hipotético esquema de financiación progresiva, el presupuesto de AOD incrementaría un 9,5 por 100.

5. Conclusiones e implicaciones para la justicia del sistema de ayuda

Una manifiesta deficiencia del sistema internacional de ayuda pública para el desarrollo es la ausencia de un enfoque claro de «justicia distributiva», tanto en la financiación (recaudación) de los recursos entre los ciudadanos de los países donantes, como en la distribución entre los países en desarrollo. Este artículo contribuye al análisis de la perspectiva financiera de este dilema de la justicia distributiva de la ayuda, planteando la siguiente pregunta: ¿cómo debería distribuirse la carga financiera de la ayuda entre los Gobiernos donantes?

Para dar respuesta a este interrogante, concebimos la ayuda como un mecanismo fiscal que pretende redistribuir el ingreso a escala mundial, recaudando los recursos en los países más avanzados (desarrollados y emergentes) y distribuyéndolos entre los países en desarrollo. De manera práctica, evaluamos el nivel de progresividad de la distribución de la carga financiera de la ayuda entre 33 donantes bilaterales (23 países del CAD y 10 países que no son miembros de este comité). Utilizamos dos instrumentos comunes del análisis de la progresividad de un impuesto: la curva de concentración relativa y el índice de Suits. Este procedimiento revela que la financiación de la

ayuda en 2009 y 2010 fue insuficientemente progresiva (con un índice de Suits de +0,0004). De hecho, esta casi neutralidad se debe a la participación de los países no miembros del CAD (todos ellos, excepto los Emiratos Árabes e Islandia, ubicados en la parte baja del *ranking* de rentas *per capita*), que mejoran la progresividad global. En cambio, la distribución de la carga financiera de la ayuda entre los 23 países del CAD es claramente regresiva (con un índice de Suits igual a -0,033), principalmente como consecuencia de la regresividad entre algunos de los donantes más ricos.

Asimismo, aplicamos un esquema hipotético de exacción progresiva de manera tal que los donantes relativamente más ricos contribuyan proporcionalmente más que los más pobres. Este análisis sugiere que la mayoría de los países contribuyen actualmente a financiar la ayuda de manera razonablemente progresiva, y que sólo un número limitado de países están lejos de cumplir este criterio de progresividad (especialmente Israel, EEUU y Luxemburgo). Además, si la ayuda se recaudase de acuerdo con este esquema progresivo, se produciría tanto un incremento notable de la progresividad global (incrementado el índice de Suits hasta +0,22), como un relevante aumento del 9,5 por 100 en el presupuesto de AOD.

Es técnicamente factible (y simple) establecer un principio de exacción progresivo que sea claro y transparente, semejante a los impuestos sobre la renta de las personas físicas de los Estados europeos del bienestar. Así, el sistema de ayuda no sólo incrementaría su progresividad (y su justicia distributiva), sino que mejoraría la credibilidad y la legitimidad de sus compromisos financieros, lo que impulsaría la cantidad recaudada de ayuda. Dada la limitada capacidad de hacer cumplir los acuerdos internacionales, es preferible fortalecer los incentivos positivos a cumplir, construyendo una dinámica efectiva de «presión entre pares» entre los países donantes. Hoy, con sólo cinco de los 23 países del CAD cumpliendo el objetivo del 0,7 por 100, es obvio que el mecanismo de presión entre pares resulta ineficaz. Dada la distribución real ▷

de las cuotas de financiación de la ayuda, un principio de exacción progresivo puede incrementar el número de países cumplidores y, por tanto, puede también fortalecer la «presión» hacia los flagrantemente incumplidores del esquema de financiación previamente acordado. Obviamente, la parte más compleja de esta reforma es alcanzar el acuerdo necesario entre los Estados donantes (idealmente, los donantes del CAD y los donantes del sur). No obstante, afrontamos ahora la oportunidad idónea para construir este acuerdo de financiación, coincidiendo con el debate abierto sobre la definición de la agenda internacional de desarrollo que tendrá que sustituir a partir de 2015 a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En última instancia, sin unos principios distributivos claros, el escepticismo creciente sobre la conveniencia de las políticas públicas de cooperación internacional está condenado a aumentar. Los ciudadanos de los países desarrollados están dispuestos a pagar mayores impuestos cuanto mayores son sus rentas; sin embargo, no parece razonable pretender convencerles de que financien una política pública internacional en la que no existe garantía alguna de que el principio de progresividad se aplica a todos los ciudadanos de los países donantes. Si queremos que la ayuda contribuya a crear un mundo más justo, el propio sistema de ayuda tiene que ser justo. Mejorar la progresividad de la financiación de la ayuda ofrece la oportunidad de un triple dividendo que no podemos obviar en tiempos de crisis y recortes de políticas públicas: más justicia distributiva del sistema; un contrato social más justo y creíble entre los Estados donantes y sus ciudadanos; e incentivos positivos para que los donantes cumplan sus compromisos de financiación de la ayuda.

Bibliografía

- [1] BANCO MUNDIAL (2011): World Development Indicators 2011, Washington DC, disponible en <http://data.worldbank.org>
- [2] BAULCH, B. (2006): Aid distribution and the MDGs, *World Development*, vol. 34, nº 6, pp. 933-950.
- [3] CLARK, D. (1991): «Trade versus aid: distributions of third world development assistance», *Economic Development and Cultural Change* nº 38, pp. 829-837, Chicago.
- [4] CLARK, D. (1992): «Distributions of official development assistance among developing country aid recipients». *The Developing Economies*, vol. 30, nº 3, pp. 189-197, Chiba.
- [5] CLEMENS, M.A. y MOSS, T.J. (2007): «The Ghost of 0.7%. Origins and Relevance of the International Aid Target». *International Journal of Development Issues*, vol. 6, nº 1, pp. 3-25, Sidney.
- [6] COMISIÓN EUROPEA (2011): Special Eurobarometer 375: Europeans and the Future of Development Aid, Bruselas, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_375_en.pdf
- [7] COMITÉ DE AYUDA al DESARROLLO (CAD) (2011): Development database on aid form DAC members: DAC Online, OECD, París, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd>
- [8] JONES, H. (2009): Equity in development: why it is important and how to achieve it. Overseas Development Institute, *Working Paper* 311, Londres, disponible en <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=3480&title=equity-development-working-paper>
- [9] KAKWANI, N. C. (1977): «Measurement of tax progressivity: an international comparison». *Economic Journal*, vol. 87, nº 345, pp. 71-80, St. Andrews.
- [10] LUMSDAINE, D.H. (1993): Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989, Princeton, Princeton University Press.
- [11] MCGILLIVRAY, M. (2004): «Descriptive and prescriptive analysis of aid allocations. Approaches, issues and consequences». *International Review of Economics & Finance*, vol. 13, nº 3, pp. 275-292, Texas.
- [12] MOSLEY, P. (1987): Overseas aid: its defence and reform, Brighton, Wheatsheaf Books.
- [13] MURPHY, L. y NAGEL, T. (2002): The Myth of Ownership: Taxes and Justice, Oxford, Oxford University Press. ▷

- [14] MUSGRAVE, R.A. (1990): «Horizontal equity, once more». *National Tax Journal*, nº 43, pp. 113-132, Washington DC.
- [15] MUSGRAVE, R.A. (2002): «Equity and the case for progressive taxation», en J.J. Thorndike and D.J. Ventry (Eds.): *Tax justice: the ongoing debate*, pp. 9-24, *The Urban Institute Press*, Washington DC.
- [16] NOEL, A. y THERIEN, J.P. (1995): «From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid». *International Organization*, vol. 49, nº 3, pp. 523-553, Cambridge.
- [17] SUITS, D.B. (1977): «Measurement of Tax Progressivity». *American Economic Review*, vol. 67, nº 4, pp. 747-752, Pittsburgh.
- [18] TEZANOS, S. (2008a): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- [19] TEZANOS, S. (2008b): Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo, Principios. *Estudios de Economía Política*, nº 10, pp. 5-41, Madrid.
- [20] TEZANOS, S. (2010): Geopolítica de la ayuda. Un mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI, en A. Guerra, J.F. Tezanos y S. Tezanos (Eds.): *La lucha contra el hambre y la pobreza* (Eds.), pp. 369-414, Madrid, Editorial SISTEMA.
- [21] THERIEN, J. (2002): «Debating foreign aid: right versus left». *Third World Quarterly*, vol. 23, nº 3, pp. 449-466, Londres.
- [22] VICKREY, W. y OK, E.F. (2008): «Progressive and regressive taxation», en S.N. Durlauf y L.E. Blume (Eds.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke Hampshire, disponible en http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_P000218
- [23] WHITE, H. y MCGILLIVRAY, M. (1995): «How well is aid allocated? Descriptive measures of aid allocation». *Development and Change*, nº 26, pp. 163-183, Amherst Massachusetts.

ANEXO

Cálculo del índice de Suits

El índice de Suits se calcula de la misma manera que el coeficiente de Gini, pero en un espacio formado por el porcentaje acumulado del ingreso total y el porcentaje acumulado de la carga de un impuesto (Suits, 1977). En nuestro análisis, computamos el índice de Suits index utilizando la aproximación trapezoidal propuesta por Baulch (2006) para distribuciones discretas (como es el caso de la distribución de las cuotas financieras de la ayuda):

$$S_{i,t} = 1 - \sum_{i=1}^n Y_i (CA_i + CA_{i-1}) \quad [1]$$

donde S_i es el índice de Suits para el país donante i en el año t , CA_i es la distribución acumulada de las cuotas de ayuda del país i y de todos los países más pobres que i (ordenados por ingresos per capita), e Y_i es la participación en el ingreso del país.

*Boletín Económico
 de Información Comercial Española*

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior.



Hacia una regulación económica más inteligente
 Actuaciones del BCE en el mercado interbancario

*Información Comercial Española
 Revista de Economía*

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales



La nueva geografía de la internacionalización

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO

ICE
 INFORMACIÓN COMERCIAL
 ESPAÑOLA

CUADERNOS ECONÓMICOS

Número 81 • Junio 2011

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN ESPAÑA

Presentación
 Juan José Gamiza y María Fernanda Vicens

Regulatory federalism in telecommunications
 Francesc Trillas

Telefonía móvil en España: regulación y resultados
 Joan Calzada y Alejandro Estruch

Precios de terminación de llamada en telefonía móvil. Sus efectos sobre la competencia y el bienestar social
 Ángel Luis López

Competition and "blindness": A duopoly model of information provision
 Ruxandra Ciupagea

Measuring prices in the electronic communications market: some thoughts about non-linear tariffs for mobile phone calls
 Begoña García Mariño, Iñigo Herguera y David Suárez

Análisis de la difusión de la internet móvil en España
 María Rosalía Vicente

Modificaciones en la gestión del espectro: opciones y situación actual
 Claudio Feijó, José Luis Gómez Barroso y Asunción Mochón

Auctions: How to allocate spectrum rights efficiently
 Gabriela Antonie y David Colino

Algunas explicaciones para el grado de penetración de la banda ancha
 Juan Rubio Martín y César Sánchez Pérez

Las Redes de Nueva Generación: ¿un nuevo modelo para las telecomunicaciones en España?
 Juan José Gamiza, Karla Perca y María Fernanda Vicens

*Cuadernos Económicos
 de ICE*

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica.