

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Todos los artículos publicados en esta sección son sometidos a un riguroso proceso de evaluación anónima.

Corrupción y ayuda al desarrollo. Evidencias, teoría y aplicaciones para España

José María Larrú Ramos
Universidad CEU-San Pablo, Madrid

Resumen

La Ayuda Oficial al Desarrollo puede estar financiando prácticas corruptas o políticas de lucha contra la corrupción en los países en desarrollo que la reciben. Este artículo muestra un modelo teórico que combina esta ambigüedad y ejemplifica cómo un excesivo nivel de AOD puede alentar la corrupción. También muestra que España, en línea con otros donantes internacionales, no penaliza a los países más corruptos cuando localiza sus flujos de ayuda privándoles de ese instrumento financiero. La condicionalidad, la canalización a través de ONGs locales y la transparencia y publicidad de las cantidades destinadas a los beneficiarios últimos, son recomendaciones que pueden rebajar los efectos perversos mencionados.

Palabras clave: *Ayuda Oficial al Desarrollo, condicionalidad, Cooperación Española, corrupción.*

Abstract

Official Development Assistance can be used by developing countries to enhance corruption or to fight against it. This article shows a model that combine both aspects and remarks under what conditions too much ODA can be pervasive. As other donors, Spain does not penalize the most corrupted countries giving them no ODA. Conditionality, channelling ODA through local NGOs, and inform the beneficiaries the exact quantities that donors have approved to them, are good practices that can dismiss the aforementioned pervasive effects.

Keywords: *Official Development Assistance, conditionality, Spanish Cooperation, corruption.*
JEL: *D72, F35, O10.*

1. Introducción

La literatura sobre los efectos de la corrupción en la economía es relativamente amplia, centrándose sobre todo en los efectos negativos que ésta tiene tanto sobre el crecimiento económico (Mauro 1995, 2002) como sobre el desarrollo (Bardham, 1997, Quizilbash 2001). La revisión de la literatura (véase por ejemplo Jain, 2001, Aidt, 2003 desde una perspectiva teórica o Akçay 2006: 31-32 para evidencias empíricas y el efecto negativo de la corrupción sobre el índice de desarrollo humano), muestra que la corrupción está asociada a menor crecimiento de la renta per capita, menor inversión, menor gasto público en educación y salud, mayor desigualdad de ingresos, menor crecimiento de la renta de los pobres, menor recaudación fiscal, mayor gasto militar, mayor mortalidad infantil, mayor abandono escolar, mayor inversión pública sobre el PIB, menor porcentaje de carreteras asfaltadas y en buenas condiciones y menor inversión directa extranjera.

Menos estudiado ha sido el efecto de la ayuda al desarrollo sobre la corrupción. Teóricamente esta relación es biunívoca. Por una parte, el carácter fungible de la ayuda, (Pack & Pack, 1993; Feyzioglu et al., 1998; Devarajan & Swaroop, 1998; McGillivray & Morrissey, 2000; Heller, 2005) puede provocar un desvío de gasto público productivo en el país receptor hacia gasto improductivo, militar o consumo suntuario, por poner casos extremos de efectos sustitución. Pero la ayuda también puede complementar la inversión productiva nacional –tanto pública como privada– en el país receptor que a corto plazo genera empleo, y a medio y largo plazo, aumenta el crecimiento económico y eleva el ingreso de los pobres, reduciéndose así una dimensión de la pobreza (la económica). La ayuda también puede gastarse en financiar programas y estrategias de lucha contra la corrupción, bien de forma directa (campañas de concienciación, programas de controles y auditorías eficaces) bien de forma indirecta (por ejemplo, a través del fortalecimiento institucional de la sociedad civil local para que tome conciencia de los efectos perversos de las prácticas corruptas, se abstenga de hacerlas y las denuncie ante las autoridades, medios de comunicación, oficinas de defensa de los Derechos Humanos u organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional).

Por otra parte, la ayuda –tanto monetaria como en especie– es un flujo de activos exteriores que puede ser objeto de prácticas corruptas. En efecto, la ayuda puede ser utilizada para financiar gobiernos que, aunque no promuevan ni respeten las libertades necesarias para el desarrollo humano, convengan al donante por varios motivos (afinidad ideológica, intereses comerciales...) aunque la corrupción en ese país sea muy alta. También la ayuda puede ser usada por el gobierno receptor (o las élites locales) para reforzar su poder, mantenerse en él, financiar campañas electorales populistas que no supongan cambios reales para los pobres, aumentar la desigualdad interna del país, renunciar a una rendición de cuentas propia (a sus ciudadanos) por satisfacer exclusivamente la del donante o realizar las políticas que desea el donante aunque no sean las prioritarias del receptor (lo que podría denominarse como condicionalidad sin apropiación). Los funcionarios de aduanas pueden extorsionar a quienes tratan de introducir material humanitario dentro del país y quedarse con una parte de él a modo de soborno. Como mencionaba un representante de una ONG africana, mientras los donantes no se den cuenta que financian a los gobiernos dictatoriales con su ayuda, el discurso sobre la ayuda al desarrollo carecerá de toda credibilidad para los pobres. Y de este tipo de prácticas corruptas no se libran las ONGD que deben trabajar en el entorno de corrupción del país destinatario, que puede llegar a ser de corrupción sistémica. Volviendo a casos extremos pero reales, Maren (1997) denuncia cómo los señores de la guerra de Somalia lucharon por el control de la ayuda humanitaria, alimentando así el conflicto.

Esta ambigüedad de la ayuda es una advertencia a los potenciales efectos contrarios a su intención de reducir la pobreza y suscita preguntas como las siguientes: ¿Cuál es el efecto real de la ayuda sobre la corrupción? ¿Alimenta el mal gobierno, perpetúa el subdesarrollo, incentiva la asimetría de poder y la desigualdad de ingresos? ¿Sirve como catalizador de una fractura social y una mayor polarización del ingreso?

¿Contribuye a la mala gobernabilidad y la ausencia de movilidad social vertical propia de los países en desarrollo? Las respuestas a estas preguntas son complejas y exigirían el estudio de cada caso mediante evaluaciones independientes de calidad. Pero es claro que el mal gobierno es un factor que impide crear una clase media que genere desarrollo y perpetúe los sistemas dualistas de subdesarrollo en el que conviven una minoría capitalista y elite del poder –a menudo gestora de la riqueza natural del país– junto a un sistema pre-capitalista de empobrecidos que no se benefician ni de esa riqueza natural, ni de la incipiente industrialización del país, excluidos realmente de cualquier rasgo de las múltiples dimensiones que tiene la globalización y la pobreza.

Pero, tal como ya se ha expuesto, la ayuda también puede ser financiadora de ONGs que trabajen en la mayor conciencia del derecho al desarrollo de los pobres, pueden desarrollarse programas que permitan una mayor voz, poder de negociación social y exigencia de rendición de cuentas públicas por parte de la ciudadanía del país en desarrollo, así como la exigencia de elecciones libres y transparentes o un poder judicial realmente independiente.

Para determinar el efecto neto y agregado de los efectos de la ayuda necesitamos un modelo teórico y una base de datos lo suficientemente potente como para poder capturar dicho efecto.

Las investigaciones empíricas hasta la fecha han mostrado que los países más corruptos no son penalizados recibiendo menos ayuda, al menos hasta inicios de siglo XXI (Alesina y Weder, 2002). Quizá la situación pueda estar cambiando gracias a los modelos de asignación óptima de ayuda que proponen selectividad asignativa para los países y penalizan a los corruptos. El ejemplo más claro es el de la “Millenium Challenge Account” norteamericana que incluye entre sus 16 indicadores de evaluación ex –ante, la lucha contra la corrupción como condición para ser país receptor de ayuda de ese fondo.

En la siguiente sección de este trabajo veremos cuál es la relación predominante entre ayuda y corrupción que ofrecen los datos disponibles –sin poder atribuir causalidad o direccionalidad predominante–. En la sección 3 exponemos un modelo teórico que permite conciliar los dos enfoques de que la ayuda sea utilizada para aumentar o reducir la corrupción. En la sección 4 presentamos un análisis de la situación española proponiendo algunas medidas que puedan fortalecer el que la ayuda española no sea promotora de corrupción.

2. Corrupción y ayuda. Alguna evidencia empírica

Dos de los indicadores más utilizados en la literatura sobre la corrupción son el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional (TI) y el de Control sobre la Corrupción elaborado por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2007) dentro de la base de datos sobre buen gobierno que compila el Banco Mundial (BM). El indicador de TI posee un rango entre [0-10] siendo cero la mayor per-

cepción de la corrupción y 10 el menor. La escala del indicador de la base de datos del Banco Mundial es $[-2,5; +2,5]$ yendo de menor a mayor control de la corrupción. Para conocer si los países con mayor nivel de corrupción son penalizados por los donantes de ayuda oficial al desarrollo (AOD), tomamos los datos de ayuda neta que compila el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. La disponibilidad de los datos permite tener una muestra de 113 países receptores de ayuda cuya corrupción ha sido medida por los dos indicadores arriba mencionados. Los estadísticos descriptivos para los datos del año 2005 se ofrecen en la Tabla 1.

TABLA 1
ESTADÍSTICOS MUESTRALES

	AOD neta (millones USD)	BM	TI
Promedio	454,50	-0,52	3,04
Mediana	254,15	-0,62	2,80
Des típica	528,85	0,59	1,02
Máximo	2.521,93	1,34	7,30
Mínimo	-165,35	-1,79	1,80
Correlación		-0,244	-0,235
R ²		0,0593	0,0553

Fuente: datos procedentes de OECD-DAC, Kaufmann et al. (2007), TI (2007).

La correlación lineal simple de éstos indicadores con la ayuda oficial al desarrollo de 2005 ofrece los siguientes resultados (Tabla 2):

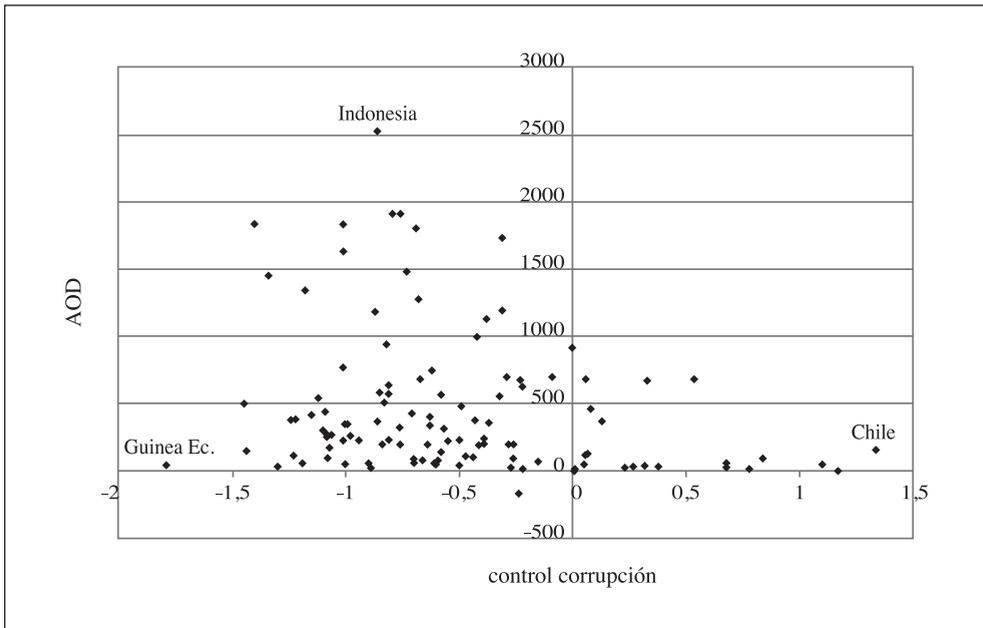
TABLA 2
CORRELACIÓN ENTRE LA AOD Y LOS ÍNDICES DE CORRUPCIÓN

	Control de la corrupción (BM)	IPC-TI
constante	-0,39	3,24
<i>ee</i>	0,07	0,12
<i>p-valor</i>	0,000	0,000
AOD neta	-0,00027	-0,00045
<i>ee</i>	0,0001	0,0001
<i>p-valor</i>	0,009	0,013
R ²	0,0593	0,0552
F	7,002	6,433
<i>p-valor</i>	0,009	0,013
DW	2,1	2,1
Observaciones	113	112

Nota: ee = error estándar.

Lo que se pretende mostrar con estos cálculos es únicamente que la relación entre la ayuda recibida por los países en desarrollo y su nivel de corrupción es negativa. Es decir, en promedio, los países con menor control de la corrupción no son penalizados por los donantes. Esta idea puede verse de forma clara en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1
RELACIÓN AYUDA Y PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD y de Kaufmann et al. (2007).

Hasta 16 países en desarrollo que recibieron AOD en 2005 por encima de los 1.000 millones de USD, tienen un nivel de control de la corrupción muy bajo (entre $-1,4$ y $-0,31$). Doce de esos países receptores superan el promedio muestral de corrupción ($-0,52$) y recibieron más del doble del promedio de AOD (454,5 millones de USD).

Si analizamos los casos extremos, el peor país calificado en control de la corrupción –Guinea Ecuatorial, con un $-1,79$ – no es un gran receptor de ayuda (38,5 millones de USD). Tampoco lo es Chile, que es el país con mejor calificación en control de la corrupción ($+1,34$) y recibió 156 millones de USD. El mayor receptor de ayuda, Indonesia, recibió 2.522 millones de USD, es calificado muy bajo en control de la corrupción $-0,86$. Es decir, no hay un “premio” por parte de los donantes hacia los países que son percibidos con mayor capacidad para controlar los fondos de ayuda. Por reforzar el argumento, otro país con el mismo nivel de control de corrupción que Indonesia ($-0,86$) fue Burundi, pero el país africano recibió únicamente 365 millones de AOD, casi siete veces menos que Indonesia.

Cabe la posibilidad de que ésta relación inversa esté determinada por los desembolsos de ayuda de 2005 y que éstos sean muy volátiles. Para verificar si la relación negativa entre control de la corrupción y los flujos de AOD se mantiene en el tiempo, extendemos el análisis empírico para el periodo 1998-2006. La tabla 3 muestra los 20 países con peor calificación *promedio* y con peor *evolución* (cambio) para el periodo 1998-2006, del indicador de control de la corrupción del Banco Mundial (Kaufmann et al., 2007).

TABLA 3
RANKING DE LOS 20 PEORES DESEMPEÑOS EN CONTROL
DE LA CORRUPCIÓN. 1998-2006

20 Países más corruptos. Promedio 1998-06		20 Países con peor <i>cambio</i> en el indicador. Diferencia 2006-1998.	
País	Valor	País	Valor
AZERBAIJAN	1,433	MAURITANIA *	-0,375
CHAD	1,424	BURKINA FASO	-0,383
BANGLADESH	1,403	KYRGUIZISTAN	-0,385
ZIMBABWE	1,401	NEPAL	-0,389
TAJIKISTAN	1,397	ESTADOS UNIDOS	-0,403
SUDAN	1,361	TOGO	-0,408
TURKMENISTAN	1,305	ITALIA	-0,412
PARAGUAY*	1,304	POLONIA	-0,423
REP. CENTRO AFRICANA	1,300	TRINIDAD TOBAGO	-0,438
NIGERIA	1,256	KUWAIT	-0,439
ANGOLA *	1,244	PAPUA NEW GUINEA	-0,461
LIBERIA	1,209	SWAZILANDIA	-0,481
IRAK	1,113	NAMIBIA *	-0,530
MYANMAR	1,030	BANGLADESH	-0,582
REP. DEMO. DEL CONGO	1,010	FIJI	-0,596
HAITI*	0,995	MALDIVAS	-0,611
GUINEA ECUATORIAL	0,975	COSTA DE MARFIL	-0,780
AFGANISTAN	0,869	ERITREA	-0,901
SOMALIA	0,868	ZIMBABWE	-0,941
COREA DEL NORTE	0,854	TONGA	-1,042

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Kaufmann et al (2007). Nota: los países con * han sido prioritarios para la cooperación española según el Plan Director 2005-08. Paraguay y Haití vuelven a serlo para el Plan Director 2009-2012 (“países con asociación amplia” los denomina dicho Plan), mientras que Afganistán, Guinea Ecuatorial, R.D. Congo, Irak y Sudán que forman parte de la lista de los 20 más corruptos son seleccionados como grupo B (“países de asociación focalizada”).

Respecto al *nivel* de corrupción, llama la atención que cinco de los 20 países con mayor promedio de corrupción han sido grandes receptores de ayuda durante el periodo 1998-2006 (tabla 4): Irak, Nigeria, R.D. Congo, Bangladesh y Afganistán. Los datos parecen confirmar la hipótesis de que tener poco control sobre la corrupción, no es un obstáculo para percibir grandes cantidades de ayuda. Nótese que en ningún momento se está afirmando una relación de causalidad, pues además de que la correlación no equivale a la causalidad, en la localización de la ayuda influyen muchas otras variables explicativas y puede que precisamente se otorgue ayuda para combatir la corrupción.

TABLA 4
LOS 20 MAYORES RECEPTORES DE AOD NETA Y SU VARIACIÓN
SOBRE EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN ENTRE 1998-2006

País	AOD 1998-2006	variación control corrupción
Irak	38.331,92	0,112
Nigeria	19.708,49	-0,170
China	15.550,56	-0,319
Vietnam	14.341,05	-0,150
Indonesia	13.536,65	0,336
Congo, Dem. Rep.	12.926,07	0,254
Pakistan	12.829,37	-0,052
India	12.390,74	0,068
Tanzania	12.356,08	0,701
Egipto	11.664,82	-0,197
Etiopia	11.659,64	0,031
Afganistán	11.645,75	0,437
Mozambique	11.132,13	0,140
Bangladesh	10.862,79	-0,582
Serbia	10.314,71	0,726
Palestina	8.899,72	-0,134
Uganda	8.622,55	0,146
Ghana	7.902,74	0,219

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD y Kaufmann et al. (2007).

Respecto al ranking de los 20 países con peor *cambio* en el control de la corrupción, merece la pena resaltar dos observaciones. La primera es que siete países muy corruptos empeoraron aún más su control sobre la corrupción. Si consideramos el total de los 194 países muestrales con datos, empeoraron 111 (57,2%) frente a los 83

que mejoraron. La segunda es que la corrupción no es un fenómeno exclusivo de los países en desarrollo, pues países como Estados Unidos, Italia o Polonia están incluidos dentro de este listado de empeoramiento en un periodo de 8 años. El país con peor desempeño, Tonga, recibió 207,2 millones de dólares durante el periodo 1998-2006, ocupando el puesto 133 sobre un total de 166. El segundo peor, Zimbabwe, 2.069,31 millones de dólares siendo el país 64 de 166. En resumen, países que han *empeorado* su política de control de la corrupción, han recibido fuertes sumas de AOD cuando analizamos la conducta de los donantes durante los nueve años que transcurren entre 1998 y 2006, periodo caracterizado precisamente por el aumento sistemático de la ayuda que posee un mínimo relativo en 1997.

El análisis empírico presentado aquí es descriptivo, pero sostiene con evidencia que la corrupción no es un criterio selectivo a la hora de que los donantes asignen recursos de ayuda externa. Algunos trabajos tanto econométricos como teóricos han profundizado en esta conclusión. En la siguiente sección se presentan los más relevantes como refuerzo de la hipótesis aquí planteada de que la corrupción no es penalizada por los donantes.

3. Modelos de relación entre corrupción y ayuda al desarrollo

Uno de los trabajos sobre el tema que tratamos más conocidos es el de Alesina y Weder (2002), que identificaron una falta de asociación directa entre recibir ayuda y grado de corrupción del país receptor. Utilizando seis indicadores diferentes de corrupción, los autores mostraban que los donantes tienen más en cuenta otras variables (intereses) y que la corrupción o no era tenida en cuenta o no era lo suficientemente significativa para dejar de recibir ayuda. Tampoco encontraron evidencia de que los países más corruptos recibieran un peor trato en su condonación de deuda externa. Había excepciones, como los países escandinavos y Austria, cuya correlación entre ayuda y corrupción era negativa y significativa. Los EE.UU. primaban a los países democráticos aunque fueran corruptos. Tampoco discriminaban la corrupción entre sus receptores los organismos multilaterales. Los ejemplos de países con gobernantes muy tiranos y grandes receptores de ayuda es conocida y fue muy relevante durante la Guerra Fría en la que la ayuda se usaba como moneda de cambio para la alineación de los países del Tercer Mundo a los respectivos bloques económico-ideológicos. El intento de los no alineados fue loable y quizá da que pensar la frase de J. Nyerere aconsejando a los donantes gastarse más dinero de ayuda en sus propios países explicando las causas de la pobreza que interviniendo de forma tan descarada en la búsqueda de sus propios intereses económicos o de las empresas transnacionales de los países donantes.

Otro modelo econométrico es el de Tavares (2003). Utilizando el indicador de corrupción que facilita el ICRG, no encuentra evidencia empírica de que la ayuda aumente la corrupción de los países receptores. Al contrario, un incremento promedio del 1% de ayuda sobre el PIB del receptor, disminuye la corrupción en 0,2 pun-

tos en una escala de 0 a 10. La estimación de Tavares tiene como fortaleza que utiliza variables instrumentales para tratar la causalidad reversible entre ayuda y corrupción, pero no presenta análisis de sensibilidad para varias muestras o periodos. Las razones que argumenta para fundamentar su hallazgo empírico son dos. Una es la condicionalidad del donante que limitaría la discrecionalidad de los fondos de ayuda. La otra es que la ayuda amplía las posibilidades de gasto público y facilita que los funcionarios puedan obtener mejores salarios disminuyendo sus incentivos para cometer actos de corrupción.

Ante esta divergencia de resultados empíricos, resulta especialmente iluminadora la aportación teórica del modelo de Majirt y Muhkerjee (2007). Los autores suponen un país receptor de ayuda, democrático, que utiliza la ayuda como complemento a la financiación de sus políticas públicas, neutral al riesgo en sus decisiones de inversión. El gobierno de este país recibe un flujo determinado de ayuda (A). El propio gobierno o la elite que le rodee, captura una porción determinada (C) de esa ayuda y se la queda para su consumo personal detrayéndola del sistema público de transparencia. Suponen que el gobierno, gracias al carácter fungible de la ayuda, puede destinarla bien a inversión en infraestructuras (I) para promover el crecimiento económico, o bien para pagar sueldos y salarios de personal de una cantidad de nuevo empleo público (M). A esta opción los autores la denominan aplicar una política redistributiva de la ayuda. La gran diferencia, desde el punto de vista político, es que la “redistribución” a través del nuevo empleo público puede retornar a la elite una mayor probabilidad de ser reelegido, mientras que el retorno de destinar la ayuda a la inversión en infraestructuras puede ser mucho menor en términos de votos en las próximas elecciones.

En términos matemáticos, la función objetivo del gobierno receptor es maximizar una función compuesta de tres elementos: $p((1-\alpha)I, \alpha C, n)$.

El primer componente, $(1-\alpha)I$, expresa el gasto público de la ayuda en capital. Se asume que $p_1 > 0$ ya que implementar buenos proyectos de inversión ayuda a la reelección del partido gobernante. Representa la dimensión benevolente del gobierno.

El segundo componente, αC , cumple con la condición de que $p_2 < 0$ al ser la proporción de ingreso externo que las elites se quedan en forma de corrupción. Es el factor que reduce la posibilidad de reelección y expresa la dimensión egoísta de la elite gobernante.

El tercer término, n , es el número de empleos generados por la inversión de la ayuda. Mayor n supone mayor probabilidad de reelección, luego $p_3 > 0$ y representa el beneficio privado de ser reelegido.

Adicionalmente, los autores del modelo asumen que la función es aditiva y cóncava y la existencia de rendimientos decrecientes, luego $p_{11} < 0$, $p_{22} < 0$ y $p_{33} < 0$.

Bajo la condición de un gobierno neutral al riesgo, el problema de política económica sobre el destino final de la ayuda se convierte en la maximización de la función objetivo. Es decir:

$$\text{Max } \Omega = \theta (1-\alpha)I + (1-\theta)[\alpha C + p((1-\alpha)I, \alpha C, n) v] \quad [1]$$

Cuando $I + M = C$, $I \geq 0$, $M \geq 0$ y $\alpha \in [0, 1]$, donde $0 < \theta < 1$, la función $p(\cdot)$ cumple las propiedades arriba indicadas.

La restricción a la que se enfrenta el gobierno es:

$$(1 - \alpha)(C - I)/n \geq R \quad [2]$$

siendo R las remuneraciones pagadas a los nuevos empleados públicos.

Despejando n de la ecuación [2], obtenemos la cuantía mínima que hay que asignar a los nuevos empleos públicos para maximizar el número de puestos de trabajo creados y por tanto, el número de votos “capturados” para la reelección:

$$n = (1 - \alpha)(C - I)/R \quad [3]$$

Ahorrando el álgebra de la solución del problema de la maximización que puede consultarse en la fuente, se llega a la proposición de que la clave de la solución reside en la elasticidad de n respecto a R , es decir de la probabilidad de que la elite salga reelegida por el apoyo de los empleados públicos financiados con la ayuda. Si esta elasticidad es menor que la unidad ($\epsilon_n < 1$), entonces los donantes querrán que la ayuda se destine a inversión productiva generadora de crecimiento, pero las autoridades locales querrán destinarla a la creación de empleo público. Por el contrario, si la elasticidad de n es mayor que la unidad ($\epsilon_n > 1$), las elites pueden destinar una parte de la ayuda a inversión, pues los retornos electorales quedan más garantizados.

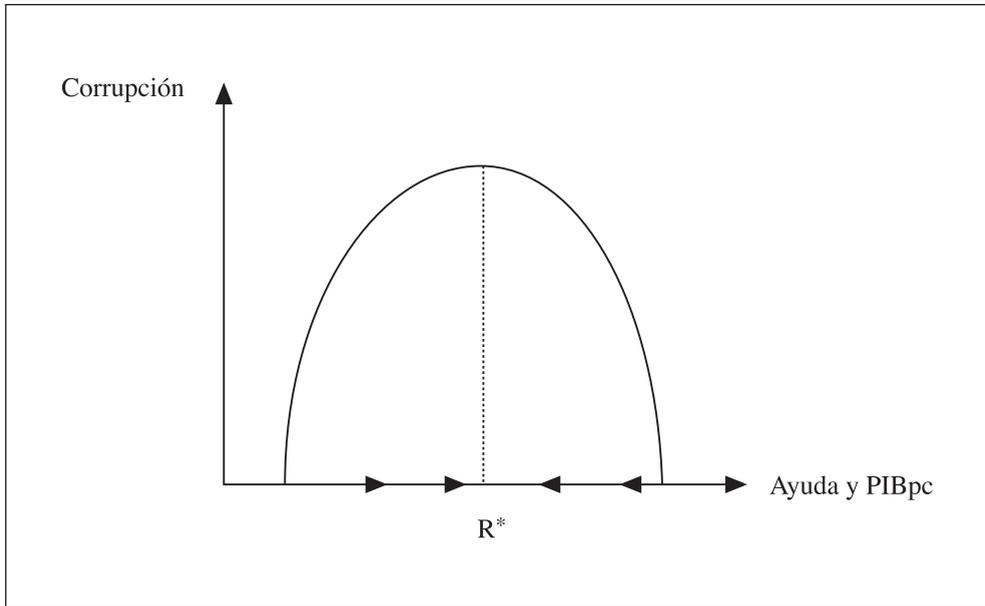
Llegamos así a un resultado interesante. Cuando la elasticidad de crear empleos públicos (las políticas redistributivas en la terminología de los autores) es menor que uno, el grado de corrupción, α , del país receptor de ayuda será mayor si es un país relativamente pobre. Es decir, en los países más pobres, hasta que no se alcanza un umbral de remuneración (R^*) por parte de los nuevos empleados públicos, la ayuda está generando mayor corrupción, mientras que traspasado ese umbral, la ayuda reduce la corrupción. La figura 1 expresa esta conclusión de manera gráfica.

El modelo teórico permite armonizar tanto las evidencias empíricas de Alesina y Weder (2002) como la de Tavares (2003) y los trabajos empíricos de eficacia de la ayuda que detectan rendimientos decrecientes entre la ayuda y el crecimiento de la renta per capita (Hudson & Mosley, 2001; Lensink & White, 2001; Dalgaard et al., 2004; Nkusu, 2004, entre otros). Los países pobres a la izquierda de R^* , a medida que reciben más ayuda, aumentan la corrupción, mientras que los países relativamente menos pobres –a la derecha de R^* – son más capaces de convertir la ayuda en honestidad o en utilizarla de forma más transparente.

El modelo plantea varios dilemas interesantes para la política de desarrollo.

En primer lugar, confirma la condición fungible de que la ayuda puede ser más negativa en los países más pobres y necesitados. Aunque sean más necesarias las inversiones (en infraestructuras y transporte, por ejemplo) a las elites les compensa no invertir la ayuda y crear empleo público a corto plazo, para asegurar su reelección.

FIGURA 1
LA RELACIÓN ENTRE AYUDA Y CORRUPCIÓN
SEGÚN EL MODELO DE MARJIT & MUKHERJEE (2007)



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, los donantes tienen que optar entre ayudar a los países más transparentes y con mayor calidad institucional, o ayudar a los más pobres y necesitados. Este segundo *trade-off* puede afrontarse por varias vías.

La primera es ayudar a través de los agentes no estatales, tanto las ONG locales como las ONGD de los donantes que prestan apoyo institucional y financiero a sus contrapartes del Sur.

La segunda es insistir en la condicionalidad *ex post* y aumentar los controles y vigilancia del destino de los flujos de ayuda. El problema de esta vía “dura” es que se enfrenta a la apropiación del receptor, siendo éste uno de los principios de ayuda eficaz de la Declaración de París, que en el pasado no ha dado fruto ya que la condicionalidad no ha logrado cambiar políticas ni reducir la corrupción como han mostrado los comentarios iniciales de este trabajo. Además las evaluaciones presentan la apropiación como uno de los elementos clave de la sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo.

La tercera es ayudar a los países relativamente menos pobres y menos corruptos con instrumentos de mayor componente “estatal”, como el apoyo presupuestario directo, mientras que a los países más pobres (llámense frágiles, fallidos o en conflicto), el envío de ayuda externa eluda la interceptación del gobierno receptor, bien porque

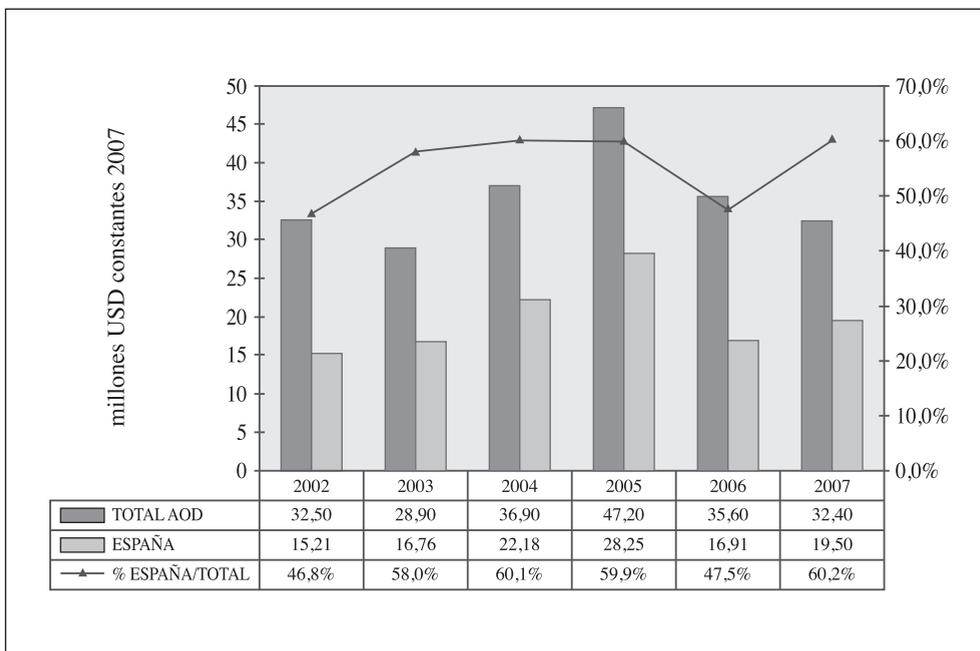
se canalice a través de proyectos de ONGs o de programas directamente gestionados por las comunidades locales (*Community-based, or community-driven projects*).

4. Aplicaciones y recomendaciones para la Cooperación Española

Como ya mencionamos en la nota de la Tabla 3, tres países de entre los 20 más corruptos han sido considerados como prioritarios de la Cooperación Española según su Plan Director 2005-2008: Angola, Haití y Paraguay. Estos dos últimos vuelven a serlo para el Plan Director 2009-2012 y son denominados “países con asociación amplia”. El Plan considera además que Afganistán, Guinea Ecuatorial, R.D. Congo, Irak y Sudán –incluidos en la lista de los 20 países más corruptos– deben ser considerados como prioridad B (“países de asociación focalizada”). Podemos añadir a Mauritania y Namibia, dos de los países que más han empeorado en su control sobre la corrupción y que también son considerados por España como países de especial destino de su ayuda.

El caso de Guinea Ecuatorial es relevante porque España es su principal donante. Las aportaciones españolas representaron en promedio el 55,4% (unos 18,5 millones de dólares anuales) de la ayuda total recibida por Guinea en el periodo 2002-2007 (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
AYUDA RECIBIDA POR GUINEA ECUATORIAL



Fuente: Elaboración propia con datos del DAC-CRS On line.

De los 118,81 millones de dólares destinados por España a Guinea Ecuatorial en el periodo 2002-2007 únicamente 2,64 millones fueron para fortalecer el buen gobierno y apoyar a la sociedad civil (Tabla 5). Dentro de la clasificación sectorial del CAD, este sector es el que se aproxima más a acciones que podrían revertir la corrupción en el país, pero han representado únicamente el 2,2% de la ayuda española.

TABLA 5
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA ESPAÑOLA
A GUINEA ECUATORIAL. 2002-2007

SECTOR		MILLONES USD	%
100: I. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS SOCIALES		89,08	75,0%
100: I. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS SOCIALES	<i>110: I.1. Educación</i>	50,89	42,8%
	<i>120: I.2. Salud</i>	28,23	23,8%
	<i>130: I.3. Política demográfica y Salud reproductiva</i>	0,76	0,6%
	<i>140: I.4. Agua y Saneamiento</i>	2,12	1,8%
	<i>150: I.5. Gobierno y Sociedad Civil</i>	2,76	2,3%
	150: I.5. Gobierno y Sociedad Civil	2,64	2,2%
	151: I.5.a. Gobierno y Sociedad Civil-general		
	152: I.5.b. Conflictos, Paz y Seguridad	0,12	0,1%
160: I.6. Otra Infraestructura y Servicios Sociales		4,32	3,6%
200: II. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS ECONOMICOS		0,57	0,5%
300: III. SECTORES PRODUCTIVOS		2,23	1,9%
400: IV. MULTISECTOR / TRANSVERSAL		0,54	0,5%
500: VI. AYUDA PROGRAMÁTICA Y APOYO PRESUPUESTARIO		0,00	0,0%
600: VII. ACCIONES DE ALIVIO DE DEUDA		24,52	20,6%
700: VIII. AYUDA HUMANITARIA		0,02	0,0%
TOTAL		118,81	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del DAC-CRS On line.

Por otra parte, llama poderosamente la atención que el 20,6% de la AOD bilateral española recibida por Guinea Ecuatorial tuviera como fin el alivio de deuda externa, generada –al menos en parte– por anteriores préstamos de ayuda. Estas operaciones de alivio de deuda se llevaron a cabo entre 2003 y 2005 y supusieron el

21,5% de la ayuda española a Guinea en 2003, el 63,8% en 2004 y el 78,1% en 2005. Ante tan elevados porcentajes, cabe la pregunta de si España en particular o los donantes internacionales en general, son consistentes al ayudar primero generando deuda externa a países tan poco democráticos y con niveles tan altos de corrupción como Guinea Ecuatorial para, años más tarde, volver a “ayudarles” condonando las deudas que no pueden pagar sus propios receptores-deudores.

La tabla 6 extiende el análisis realizado hasta aquí y ofrece los datos de corrupción de los 10 países que fueron los principales receptores de ayuda española durante el bienio 2005-06. Los datos parecen reforzar que ser un país con mala calificación en la corrupción no es un obstáculo para recibir ayuda española.

TABLA 6
CORRUPCIÓN EN LOS 10 PAÍSES CON MAYOR RECEPCIÓN
DE AYUDA ESPAÑOLA, 2005-06

País	USD millones \$ corrientes	Ranking corrupción sobre 194 países	Indicador de corrupción
IRAK	192	187	1,113
HONDURAS	136	140	1,774
GUATEMALA	132	128	1,857
MADAGASCAR	88	84	2,410
PERU	83	102	2,168
MARRUECOS	71	81	2,474
CONGO	69	189	1,010
NIGERIA	69	184	1,256
ECUADOR	68	151	1,661
NICARAGUA	67	127	1,874

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD y de Kaufmann et al. (2007). Nota: El indicador de corrupción se ha reescalado entre [0:5]. La media de este indicador corresponde a Croacia con un valor de 2,512. Por tanto los 10 mayores receptores estuvieron por debajo de la media mundial en cuanto a control de corrupción.

Llegar a conocer hasta qué punto la ayuda española esté generando pautas de corrupción en los países receptores es una tarea compleja ya que, por definición, la corrupción es una variable no observable. Los estudios “caso por caso” y las evaluaciones en profundidad de la ayuda a los países más corruptos debe ser un método fructífero de investigación. España puede tomar como referencia estudios de cam-

po como los de Olken (2006, 2007) que muestran que las percepciones del gobierno y los ciudadanos sobre la corrupción pueden diferir mucho de los niveles reales. Olken (2006) encontró que aproximadamente el 18% del arroz asignado como ayuda a Indonesia “desaparecía” por el camino y que en los programas de construcción de carreteras, la corrupción los encarecía en un 28%. Mediante una evaluación experimental de 608 proyectos de construcción de carreteras en Indonesia, en los que se anunciaba que habría más auditorías de forma aleatoria por parte del gobierno, Olken encontró que ésta simple estrategia lograba reducir la corrupción en un 8%. Frente a este resultado, contraponen que el aumento de la participación de las ONG locales en el seguimiento de los fondos de un programa escolar, sólo redujo la corrupción en la partida destinada a los salarios de los profesores, pero no obtuvo ningún resultado sobre la partida destinada al gasto en material de construcción de escuelas.

Reinikka y Svensson (2004, 2005) encontraron que, en Uganda y Tanzania, de los fondos de ayuda destinados a la construcción de escuelas, sólo llegaban a su destino un 13 y un 20%, respectivamente. Los fondos en Ghana para educación primaria distintos al sueldo de los profesores eran capturados en un 49%, un 57% en Tanzania y un 76% en Zambia. En Uganda las becas sufrían una merma de hasta el 78% desde el gobierno hasta su destino final. Para reducir estos elevados niveles de corrupción, plantearon informar a los padres a través de los periódicos locales la cuantía exacta que el gobierno destinaba al colegio de sus hijos. Esta sencilla medida, redujo la corrupción en las becas escolares del 80% en 1995 a menos del 20% en 2001¹. Un sencillo corolario que se deriva de esta investigación es que España podría obligar a que las cuantías de sus flujos de ayuda sean directamente conocidos por los beneficiarios directos de ellas, en un ejercicio de “visibilidad” y transparencia muy poco costoso y probablemente muy eficiente. Esta constituye la primera recomendación de política de desarrollo derivada de este trabajo.

La segunda recomendación es financiar evaluaciones e investigaciones sobre intervenciones concretas en las que la Cooperación Española detecte que las oportunidades para prácticas corruptas puedan ser mayores. Es probable que la promoción de evaluaciones conjuntas entre varios donantes a modo de control mutuo, o entre donante y receptor como desea la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda, aumenten los incentivos para llevar a cabo estas prácticas de transparencia y mutua rendición de cuentas.

Otra acción que puede acometer la Cooperación Española es dar seguimiento a las estrategias internacionales de lucha contra la corrupción y aprender de sus resultados, si es que se generan. Muchos organismos internacionales tienen documentos de este tipo (Banco Mundial, PNUD o BID por citar sólo algunos). Una de las iniciativas internacionales más relevantes para el campo de la ayuda es la del CAD (2006) que hace un llamamiento a la coordinación entre donantes para luchar de forma más

¹ Según Reinikka & Svensson (2004) los colegios sólo recibían 0,2\$ de cada dólar salido del gobierno ugandés para ellos, convirtiendo el gasto educativo nacional en regresivo.

eficaz contra la corrupción. Sin duda puede ser un primer paso, pero la incorporación sistemática del control sobre la corrupción dentro de una estrategia integral de coherencia entre la política de desarrollo y el resto de políticas nacionales, es un segundo paso que parece ineludible.

Un cuarto campo de acción contra la corrupción se presenta dentro de los procedimientos burocráticos de la ayuda. Cuanto más compleja y grande es la carga burocrática contenida en un sistema regulatorio, mayores son los costes de transacción y por tanto mayores los incentivos y las oportunidades para las actividades irregulares y corruptas. El control financiero de las intervenciones de la ayuda española es muy estrecho (especialmente cuando se trata de cofinanciaciones a ONGD), pero podrían tomarse medidas para hacerlo más eficiente, como la homogeneización de los formatos de presentación de los proyectos y programas entre las distintas administraciones públicas del país. Otra medida podría ser no centrar el seguimiento financiero en la presentación exhaustiva de las facturas pro forma. Muchas administraciones (sobre todo las descentralizadas) se ven desbordadas a la hora de tener que efectuar este control. El volumen de pequeñas facturas dentro de los proyectos de cooperación es tal que el mismo cuerpo de intervención no puede hacer la verificación de todos los gastos realizados. Algunas administraciones ya no obligan a presentar copia de todas las facturas, sino que obligan a las ONGD a mantenerlas durante cinco años por si un sistema de auditorías aleatorias exige su presentación. No pretendo defender aquí la falta de control financiero, pero el actual sistema está impidiendo el aprendizaje de la mayoría de las ONGD y administraciones, porque no disponen de tiempo ni de personal suficiente para realizar otras tareas de mayor valor que las de dedicarse a la gestión burocrática de los proyectos. El defecto se agrava si no todos los agentes involucrados en la cooperación son tratados de forma simétrica y, por ejemplo, las contribuciones a los organismos internacionales no exigen ese mismo seguimiento obsesivo.

En lo referente a la ayuda multilateral, la reciente entrada de España en la red de evaluación MOPAN dedicada al análisis de las acciones de los organismos internacionales puede ofrecer lecciones interesantes sobre la cuestión que aquí tratamos.

Otra medida que debe ponerse en práctica es que los indicadores de corrupción formen parte obligada del contenido de los documentos de estrategia-país elaborados por las Oficinas Técnicas de Cooperación en los países receptores y coordinados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de las Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). La evolución de éstos indicadores debe ser parte del diálogo político que se realiza en las Comisiones Mixtas de cooperación entre España y sus socios.

Por último, España podría apoyar de forma más decidida acciones de lucha contra la corrupción ejecutadas por ONG de probada transparencia y cuyo objetivo fundacional es precisamente éste (pienso por ejemplo en las delegaciones mundiales de Transparencia Internacional).

La cooperación internacional para el desarrollo está incrementado de forma sustancial los flujos de ayuda. Es obligado aumentar también el control y el conocimiento sobre la ambigüedad que dicha ayuda tiene en relación con la corrupción.

Referencias bibliográficas

- [1] ACEMOGLU, D.; S. JOHNSON & J.A. ROBINSON (2003): “An African Success: Botswana”, in D. Rodrik (ed.) *In Search of Prosperity*. Princeton University Press. Princeton.
- [2] AIDT, T.S. (2003): “Economic Analysis of Corruption: A Survey”, *Economic Journal* 113 (491 nov), F632-F652.
- [3] AKÇAY, S. (2006): “Corruption and Human Development”, *Cato Journal* 26 (1).
- [4] ALCAIDE, L. y LARRÚ, J.M. (2007): “Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano”, *Boletín de Información Comercial Española* 2917, pp. 37-58.
- [5] ALCAIDE, L. y LARRÚ, J.M. (2007b): “Transparencia como elemento clave de la eficacia en la cooperación al desarrollo española”, Memorando OPEX 44, Fundación Alternativas.
- [6] ALCAIDE, L. y LARRÚ, J.M. (2008): “Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano”, en G. Alonso y J.C. Jiménez (coords.) *Fortalecimiento institucional y desarrollo*. Biblioteca Nueva. Madrid. Pp. 89-116.
- [7] ALESINA, A. & WEDER, B. (2002): “Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?” *American Economic Review* 92 (4), pp. 1126-1137.
- [8] AREZKI, R. & VAN DER PLOEG, F. (2007): “Can the Natural Resource Curse Be Turned Into a Blessing? The Role of Trade Policies and Institutions”, *IMF Working Paper* 55.
- [9] BARDHAM, P. (1997): “Corruption And Development”, *Journal of Economic Literature* 35 (3), pp. 1320-46.
- [10] BRUNNSCHWEILER, C. & BULTE, E. (2006): “The Resource Curse Revisited and Revised: A Tale of Paradoxes and Red Herrings Reverse”, *Center of Economic Research at ETH Zurich Working Paper* 06/61.
- [11] CABRALES, A. & HAUKE, E. (2009): “Democracy and the Curse of Natural Resources”, *FEDEA Working Paper* 07.
- [12] DAC (2006): Policy Paper on Anti-Corruption. Setting an Agenda for Collective Action”, DCD/DAC/GOVNET(2006)3/REV2.
- [13] DAC (2007): International Development Statistics (IDS) online Databases on aid and other resource flows. <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>
- [14] DALGAARD, C., HANSEN, H. & TARP, F. (2004): “On the Empirics of Foreign Aid and Growth”, *Economic Journal* 114(496) F191-F216.
- [15] DEVARAJAN, S. y SWAROOP, V. (1998): “The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance”, *World Bank Policy Research Working Paper* 2022.
- [16] DJANKOV, S.; J.G. MONTALVO & REYNAL-QUEROL, M. (2008): “The Curse of Aid”, *Journal of Economic Growth*, 13 (3), pp. 169-194.
- [17] FEYZIOGLU, T. et al. (1998): “A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid”, *World Bank Economic Review* 12, pp. 29-58.
- [18] HARFORD, T. & KLEIN, M. (2005): “Aid and the Resource Curse”. The World Bank Group, Private Sector Development Vice Presidency, Note # 291.
- [19] HELLER, P. (2005): “Pity the Finance Minister”: Issues in Managing a Substantial Scaling Up of Aid Flows”, *IMF Working Paper* 05/180.
- [20] HUDSON, J. & MOSLEY, P. (2001): “Aid, policies and growth: in search of the Holy Grail”, *Journal of International Development* 1, pp. 1023-1038.

- [21] KAUFMANN, D.; KRAAY, A. and MASTRUZZI, M. (2007): "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006". *World Bank Policy Research Working Paper 4280*.
- [22] JAIN, A.K. (2001): "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys* 15 (1), pp. 71-120.
- [23] KAUFMANN, D.; KRAAY, A. and MASTRUZZI, M. (2007): "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006". *World Bank Policy Research Department Working Paper 4280*.
- [24] LENSINK, R. & WHITE, H. (2001): "Are There Negative Returns to Aid?", *Journal of Development Studies* 37 (6), pp. 42-65.
- [25] MAREN, M. (1997): *The Road to Hell: The Ravaging Effect of Foreign Aid and International Charity*, The Free Press. New York.
- [26] MARJIT, S. & MUKHERJEE, V. (2007): "Poverty, Utilization of Foreign Aid and Corruption", in S. LAHIRI (ed.) *Theory and Practice of Foreign Aid*, Elsevier, Amsterdam, Chapter 2, pp. 17-29.
- [27] MAURO, P. (1995): "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110 (3), pp. 681-712.
- [28] MAURO, P. (2002): "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", *IMF Working Paper 02/213*.
- [29] MCGILLIVRAY, M. & MORRISSEY, O. (2000): "Aid Fungibility in *Assessing Aid: Red Herring or True Concern?*", *Journal of International Development* 12, pp. 413-428.
- [30] NKUSU, M. (2004): "Are There Negative Returns to Aid? A Comment", *IMF Working Paper 04/212*.
- [31] OLKEN, B. (2006): "Corruption Perceptions vs. Corruption Reality", *NBER Working Paper 12428*.
- [32] OLKEN, B. (2007): "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *Journal of Political Economy* 115, pp. 200-249.
- [33] PACK, H y J. PACK (1993): "Foreign Aid and the Question of Fungibility", *Review of Economics and Statistics*, 75, pp. 258-266.
- [34] QIZILBASH, M. (2001): "Corruption and Human Development: A Conceptual Discussion", *Oxford Development Studies* 29 (3), pp. 265-278.
- [35] REINIKKA, R. & SVENSSON, J. (2004): "Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda", *Quarterly Journal of Economics* 119 (2), pp. 679-705.
- [36] REINIKKA, R. & SVENSSON, J. (2005): "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence From a Newspaper Campaign in Uganda", *Journal of the European Economic Association* 3, pp. 259-267.
- [37] ROCHA, A. & ROGERSON, A. (2006): "Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System", *ODI Working Paper 259*.
- [38] ROSE-ACKERMAN, S. (2006): *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar. Williston.
- [39] SACHS, J. & WARNER, A. (2001): "The Curse of Natural Resources", *European Economic Review* 45, pp. 827-838.
- [40] SALA-i-MARTIN, X. & SUBRAMANIAN, A. (2003): "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria", *NBER Working Paper 9804*.

- [41] SCHULZ, N. (2007): “La transparencia como remedio a la ‘maldición de los recursos’: un consenso global y las asignaturas pendientes de España”, *FRIDE, comentario de mayo*.
- [42] SVENSSON, J. (2005): “Eight Questions about Corruption”, *Journal of Economic Perspectives* 19 (3), pp. 19-42.
- [43] TAVARES, J. (2003): “Does Foreign Aid Corrupt?”, *Economic Letters* 79, pp. 99-106.
- [44] TRANSPARENCY INTERNACIONAL (2007): “Barómetro Global de la Corrupción 2007”.
- [45] UNIVERSITY of BIRMINGHAM (2006): *An Evaluation of General Budget Support (1994-2004)*. The Joint Evaluation of Budget Support. IDD and Associates. Birmingham.
- [46] WORLD BANK-OED (2005): “The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and –Driven Development”, World Bank. Washington.

APÉNDICE 1
LISTA DE PAÍSES MUESTRALES

MUESTRA DE PAÍSES	ERITREA	MOZAMBIQUE
ALBANIA	ETIOPIA	MYANMAR
ANGOLA	FIJI	NAMIBIA
ARABIA SAUDI	FILIPINAS	NEPAL
ARGELIA	GABON	NICARAGUA
ARGENTINA	GAMBIA	NIGER
ARMENIA	GEORGIA	PAKISTAN
AZERBAIJAN	GHANA	PANAMA
BANGLADESH	GRANADA	PAPUA NEW GUINEA
BARBADOS	GUATEMALA	PARAGUAY
BELICE	GUINEA	PERU
BENIN	GUINEA ECUATORIAL	RWANDA
BHUTAN	GUYANA	SENEGAL
BIELORUSIA	HAITI	SEYCHELLES
BOLIVIA	HONDURAS	SIERRA LEONA
BOSNIA-HERZEGOVINA	INDIA	SIRIA
BOTSWANA	INDONESIA	SRI LANKA
BRASIL	IRAN	SUDAFRICA
BURKINA FASO	JAMAICA	SUDAN
BURUNDI	JORDAN	SURINAM
CAMBOYA	KAZAKHSTAN	SWAZILANDIA
CAMERÚN	KENIA	TAILANDIA
CENTRO AFRICANA, REP.	KYRGUISTÁN REP.	TAJIKISTAN
CHAD	LAOS	TANZANIA
CHILE	LESOTHO	TOGO
CHINA	LÍBANO	TRINIDAD Y TOBAGO
COLOMBIA	LIBIA	TUNEZ
CONGO	MACEDONIA	TURKMENISTAN
CONGO, DEM. REP.	MADAGASCAR	TURQUIA
COSTA DE MARFIL	MALASIA	UCRANIA
COSTA RICA	MALAWI	UGANDA
CROACIA	MALI	URUGUAY
CUBA	MARRUECOS	UZBEKISTAN
DOMINICA	MAURICIO	VENEZUELA
DOMINICANA, REP.	MAURITANIA	VIETNAM
ECUADOR	MEXICO	YEMEN
EGIPTO	MOLDOVIA	ZAMBIA
EL SALVADOR	MONGOLIA	ZIMBABWE