

AULA DE FORMACION



AULA DE
FORMACION

LISTA DE ULTIMOS TRABAJOS PUBLICADOS EN «AULA DE FORMACION»

- *«El leasing como instrumento de gestión empresarial» (BICE 2619).*
- *«Formación y tendencias laborales para la pyme exportadora» (BICE 2620).*
- *«La Ventanilla Unica Empresarial» (BICE 2623).*
- *«Consortios de exportación y otros tipos de alianzas estratégicas entre empresas» (BICE 2627).*
- *«La gestión de intangibles» (BICE 2629).*
- *«Construir un negocio de éxito en Internet» (BICE 2632).*
- *«Normativa documental para las importaciones y exportaciones de mercancías: la doble vía» (BICE 2654).*
- *Opciones «exóticas» (BICE 2673).*
- *«La transferencia internacional de la sede social en el comercio internacional» (BICE 2674).*
- *«El proceso armonizador del IVA en la Unión Europea» (BICE 2682).*
- *«Utilización práctica de las opciones exóticas» (BICE 2686).*
- *«La tienda en Internet: cómo diseñar y dar a conocer un establecimiento virtual con éxito» (BICE 2687).*
- *«La selección de proveedores internacionales. La metodología AHP» (BICE 2691).*
- *«Las distintas economías nacionales y la expansión de Internet» (BICE 2692).*
- *«El crédito documentario en el comercio internacional» (BICE 2693).*
- *«Finanzas públicas para la economía del conocimiento» (BICE 2695).*
- *«Utilización práctica de las opciones Pay Later y Chooser» (BICE 2697).*
- *«El seguro de crédito a la exportación» (BICE 2703).*
- *«Aspectos clave en el proceso de constitución y puesta en marcha de un consorcio de exportación» (BICE 2705).*
- *«La gestión de los riesgos de crédito y de cambio en la pequeña y mediana empresa exportadora» (BICE 2706).*
- *«Utilización práctica de las opciones Compuestas y Rainbow» (BICE 2710).*
- *«La organización de los mercados de transporte marítimo» (BICE 2723).*
- *«Situación actual y perspectivas de la actividad de factoring» (BICE 2729).*
- *«La Ventanilla Unica Empresarial: un compromiso con la simplificación administrativa, el crecimiento económico y el empleo». (BICE 2732).*
- *«El factoring en Europa y en EEUU» (BICE 2738).*
- *«La logística inversa como fuente de ventajas competitivas» (BICE 2742).*
- *«Glosario de siglas relacionadas con el comercio internacional» (II) (BICE 2755).*
- *«Las Zonas Francas en España y su utilidad. Delimitación del concepto y perspectivas de futuro» (BICE 2758).*
- *«La actividad portuaria: una perspectiva general» (BICE 2771).*
- *«La política española de cooperación y ayuda al desarrollo» (BICE 2772).*



AULA DE
FORMACION

Recordamos que los lectores de BICE tienen la posibilidad de sugerir temas de su interés que puedan tener cabida en este epígrafe (teléfono de contacto: 91 349 36 31; fax: 91 349 36 34).

La política española de cooperación y ayuda al desarrollo

LUIS SANTIAGO MORENO GALLEGO*

El artículo analiza la legislación española en materia de cooperación al desarrollo. Se complementa además, con la descripción de las instituciones que son responsables de llevar adelante dicha política de cooperación; sin abandonar la distribución de esa ayuda por sectores y zonas geográficas.

En la segunda parte estudia cómo ha sido la evolución de esa política de desarrollo. Qué características tiene; cómo se ha financiado, haciendo especial descripción de nuestro papel como país en las principales instituciones supranacionales para el desarrollo.

Palabras clave: política de desarrollo, política de cooperación, cooperación internacional, España.

Clasificación JEL: F15, O19.

1. Introducción

A partir de la década de los cincuenta, se pone cada vez más en evidencia un progresivo deterioro de la relación real de intercambio para los países menos desarrollados.

Se incrementa la distancia económica y tecnológica entre países pobres y países ricos; mientras continua la persistente situación de desarrollo de los países situados hacia el sur.

Ante esta situación de aumento de las desigualdades y de perpetuación del subdesarrollo de los países menos desarrollados, se empieza a reconocer que el círculo de la pobreza, en el cual se encuentran dichos países, solo puede combatirse mediante la ayuda exterior, especialmente de tipo tecnológico y financiero.

Nace en ese momento el sistema de ayuda internacional, la concepción vigente en este orden de estudios era de tono predominantemente economicista: se consideraba que la causa básica del

subdesarrollo radicaba en la incapacidad de algunos países para poner en marcha un proceso de acumulación de capital de suficiente magnitud como para impulsar un crecimiento económico sostenido.

Frente a aquella concepción un tanto simplificada, en la actualidad se insiste en el carácter necesariamente multidimensional del proceso de desarrollo. Se parte de la evidencia de que la sociedad es una realidad compleja; y de que el subdesarrollo es una categoría social y no meramente económica. Por lo que a la dimensión económica es necesario agregar las diversas vertientes de la dimensión social e institucional y de la dimensión medioambiental, como ámbitos obligados de todo proceso de desarrollo (1).

En suma el concepto de desarrollo se ha hecho más amplio y complejo, integrando áreas y niveles que exceden el campo de lo estrictamente económico. Nuevas dimensiones relacionadas con la formación de recursos humanos, con la promoción



AULA DE
FORMACION

* Departamento de Política Económica. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.

(1) Un paso importante en esa dirección lo supuso la formación del concepto de desarrollo humano a cargo de un equipo de prestigiosos expertos dentro del PNUD.

de la cohesión social; lucha contra la pobreza y aseguramiento de las personas y el desarrollo institucional, aparecen como condicionantes básicos del proceso de desarrollo. Todos estos cambios señalados en la visión del desarrollo han influido sobre la concepción de la ayuda internacional.

Refiriéndonos de manera especial a la ayuda financiera hacia los países pobres, se canaliza esencialmente a través de los siguientes mecanismos:

- a) Asistencia financiera proporcionada directamente por los Estados (cooperación bilateral).
- b) Transferencias de recursos a través de instituciones internacionales (cooperación multilateral).
- c) Aportaciones del sector privado, tanto de personas físicas como jurídicas (inversiones directas de las empresas), préstamos de bancos comerciales.
- d) Existencias de determinados sistemas comerciales dirigidos a favorecer el desarrollo de los países pobres, como son:
 - El sistema de preferencias generalizadas.
 - El programa integrado de los productos básicos.



AULA DE
FORMACION

2. La política española de cooperación y ayuda al desarrollo

Con la desaparición del conflicto: «Este-Oeste», se ha dado paso al otro conflicto: el del Norte con el Sur; donde se pone de manifiesto las diferencias, no son solo de crecimiento sino de desarrollo económico y social, que existen entre los diferentes pueblos del planeta, que en numerosas ocasiones son fuente de permanente conflicto.

Este cambio de escenario coincide además, con otros fenómenos económicos, como son: la globalización de los mercados, internacionalización de la economía, la creación de grandes bloques comerciales y de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Todas estas nuevas orientaciones económicas, ponen todavía más de manifiesto, la citada desigualdad.

La confluencia de todos estos factores ha dejado meridianamente claro que para alcanzar un clima de estabilidad en el mundo, es imprescindible lograr un desarrollo económico y social avanzado de todos los países.

Para ello es necesario un esfuerzo de cooperación al desarrollo por parte de los países más ricos,

hacia aquellos con un débil crecimiento y desarrollo económico; llevado a cabo a través de una serie de mecanismos e instituciones financieras que veremos con detalle a lo largo de este trabajo.

España que a partir del año 1977 se incorpora a los llamados países desarrollados y contribuye financieramente, bien sea de manera directa (ayudas o acciones bilaterales) o bien a través de entidades multilaterales, o con las contribuciones al presupuesto comunitario de la U.E. de cooperación al desarrollo.

2.1. La configuración de la política de cooperación al desarrollo

De acuerdo con la definición establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, por ayuda oficial al desarrollo se entiende la aportación de recursos a países en desarrollo por parte de organismos públicos, que tengan como finalidad esencial el desarrollo de los países beneficiarios, que estén dirigidas a países elegibles y que contenga un elemento de concesionalidad de, al menos, el 35 por 100.

Por otra parte, y siguiendo el formato de la CAD, tal y como quedo expuesto en la introducción, la ayuda oficial de un país incluye dos grandes bloques: la financiación multilateral, canalizada a través de instituciones internacionales; y la financiación bilateral, canalizada de país a país.

En el marco de ambos bloques podemos distinguir entre ayuda reembolsable, integrada por créditos concedidos en condiciones concesionales, y ayuda no reembolsable.

2.2. Normativa española de la política de ayuda al desarrollo

La Política española de Cooperación para el Desarrollo tiene básicamente su origen en la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, en que la Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz colaboración entre todos los pueblos de la tierra.

Dentro de la progresiva formulación y puesta en práctica de esta política, hubo de tener en cuenta hechos relevantes, como fueron entre

otros: el ingreso de España en los distintos Bancos Regionales de Desarrollo (Banco Interamericano, Banco Africano, y Banco Asiático), complementados por otro lado, por nuestra participación en todos aquellos organismos de carácter económico y financiero, dedicados a la Cooperación para el Desarrollo, en particular, los Fondos y Programas de la U.E. Todo ello conforma la denominada «Financiación Multilateral».

En cuanto a la ayuda española de carácter bilateral, con los países menos desarrollados, la creación por el Real Decreto Ley 16/1976, de 24 de agosto, del Fondo de Ayuda al Desarrollo, constituye un instrumento de la mayor importancia.

La tarea de definir la estructura orgánica de la Cooperación al Desarrollo se realizó, en primer lugar, mediante el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. De esta Secretaría pasaron a depender todos aquellos Centros Directivos y Organismos autónomos encargados de las relaciones culturales y económicas y de la cooperación científica y técnica (2).

Dos años después, en 1988, mediante el Real Decreto 1527 de 11 de noviembre, se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional, Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, en el que se concentraron las competencias relativas a la cooperación bilateral con los países en vías de desarrollo, hasta entonces fragmentariamente atribuidas a diversos órganos (3). Más recientemente, en el año 1996, mediante el Real Decreto 1141, de 24 de mayo, se ha reestructurado la Agencia, completándose la modificación de los dos Institutos, con rango de dirección general: el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo.

Sin embargo, fue el Congreso de los Diputados, en su informe sobre los Objetivos y Líneas

Generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, aprobado por el Pleno de la Cámara en noviembre de 1992, el órgano impulsor que, además de marcar las pautas de la nueva política española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, señaló la necesidad de aprobar un conjunto normativo adecuado al futuro modelo de Cooperación, y de adoptar una serie de medidas de organización administrativa que ayudasen a mejorar la coordinación interna de la Administración del Estado en este ámbito de actuación.

En este mismo sentido se pronunció el Comité de Ayuda al Desarrollo con ocasión del examen del programa de ayuda español que realizó en abril de 1994, al sugerir, entre otros aspectos, la conveniencia de mayores avances en el desarrollo de la legislación apropiada, una coordinación más ajustada, una mejor capacidad para la planificación a largo plazo y una programación de la ayuda más centralizada. Además de una orientación más marcada hacia criterios de desarrollo en la adjudicación de los créditos concesionales FAD, y más continuidad en los puestos de cooperación de nuestro personal en la sede y en el terreno.

Por último, el Senado Español, en el Informe de la Ponencia de estudio de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo de noviembre de 1994, expresó de nuevo la recomendación de que se procediera a elaborar la legislación que supliera el vacío normativo existente y que abordase los principales problemas de la Cooperación española para el Desarrollo.

En los últimos años, no obstante, la Cooperación española ha experimentado un desarrollo extraordinario, en lo que al incremento de recursos destinados a este fin se refiere. Sin embargo este aumento de fondos, que en alguna medida refleja la sensibilización de toda la sociedad española hacia los problemas que aquejan a los países en desarrollo, no debe de ocultar las graves disfuncionalidades que en ocasiones ha venido padeciendo nuestro programa de ayuda.

Todo esto, tiene su reflejo en el gran número de entidades participantes en la política de Cooperación, tanto por parte de la Administración del Estado, como por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades locales. Lo que ha propiciado el desarrollo de un programa de Ayuda



AULA DE
FORMACION

(2) Con posterioridad se instituyó la comisión Interministerial de Cooperación Internacional, para apoyar esta iniciativa

(3) Esa misma norma creó la Oficina de Planificación y Evaluación, unidad dependiente directamente del Secretario de Estado, encargada de planificar y evaluar nuestro programa de Ayuda al Desarrollo, en particular de la elaboración y supervisión de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

sumamente desconcentrado y descentralizado. Por lo tanto es necesario unificar la acción del Estado en el exterior, para este tipo de Ayuda y lograr, de paso, una mayor eficacia y eficiencia del propio programa.

La adopción y el desarrollo, por tanto, de la Ley de Cooperación al Desarrollo 23/1998, de 7 de julio supone la oportunidad de articular en un único texto el conjunto de medidas e instrumentos que han ido configurando nuestra política de cooperación al desarrollo.

No obstante, la Ley de Cooperación al Desarrollo, no puede eludir los problemas que presenta el marco actual: rigidez excesiva en los procedimientos administrativos, necesidad de una mayor transparencia, mecanismos de evaluación objetivables, etcétera.

Hasta ahora, el principal mecanismo planificador, el Plan Anual de Cooperación Internacional, se ha limitado a servir como instrumento estadístico, centrado en la estimación cuantitativa de los recursos destinados a cooperación, más que como un auténtico plan válido para señalar con antelación los objetivos y resultados que esta política debe alcanzar.

Junto a este aspecto de la política de cooperación, hay aspectos que también demandan atención preferente, y que la presente Ley contempla, relativos a la definición de objetivos y prioridades de la cooperación pública española, sus modalidades e instrumentos, uno de los cuales es la creación de nuevas modalidades crediticias gestionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores; el personal de cooperación; la definición de «organizaciones no gubernamentales de desarrollo»; el reconocimiento del régimen fiscal especial aplicable a esas organizaciones, y a las aportaciones efectuadas a las mismas, así como un tratamiento presupuestario específico para la cooperación, en el que se contemple la posibilidad de adquirir compromisos de gastos de carácter plurianual en aquellos programas de cooperación que así lo requieran.

La estructura de la presente Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo se organiza en torno a seis ejes fundamentales, que constituyen los seis capítulos en que se integra su articulado. El capítulo primero

está dedicado a la política española de cooperación para el desarrollo, estableciendo tanto el régimen jurídico, como los principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación para el desarrollo.

El capítulo segundo se refiere a la planificación de la cooperación pública española, incluyendo los instrumentos y las diversas modalidades, como son: la cooperación técnica y la económica financiera, si bien distingue entre la canalización bilateral y multilateral.

Se dedica el capítulo tercero a la atribución de competencias de los órganos operativos en la definición, formulación y ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo: instituciones rectoras, consultivas y de coordinación.

En el capítulo cuarto, se recogen los recursos materiales asignados a la ejecución de la política española de cooperación, distinguiéndose entre aquellos que se encauzan de manera bilateral y aquellos de forma multilateral. Se incluyen, además, la posibilidad del establecimiento de programas presupuestarios plurianuales.

El capítulo quinto se dedica al personal al servicio de la Administración del Estado en el ámbito de la cooperación oficial para el desarrollo, distinguiéndose entre personal en territorio nacional y el destacado en el exterior.

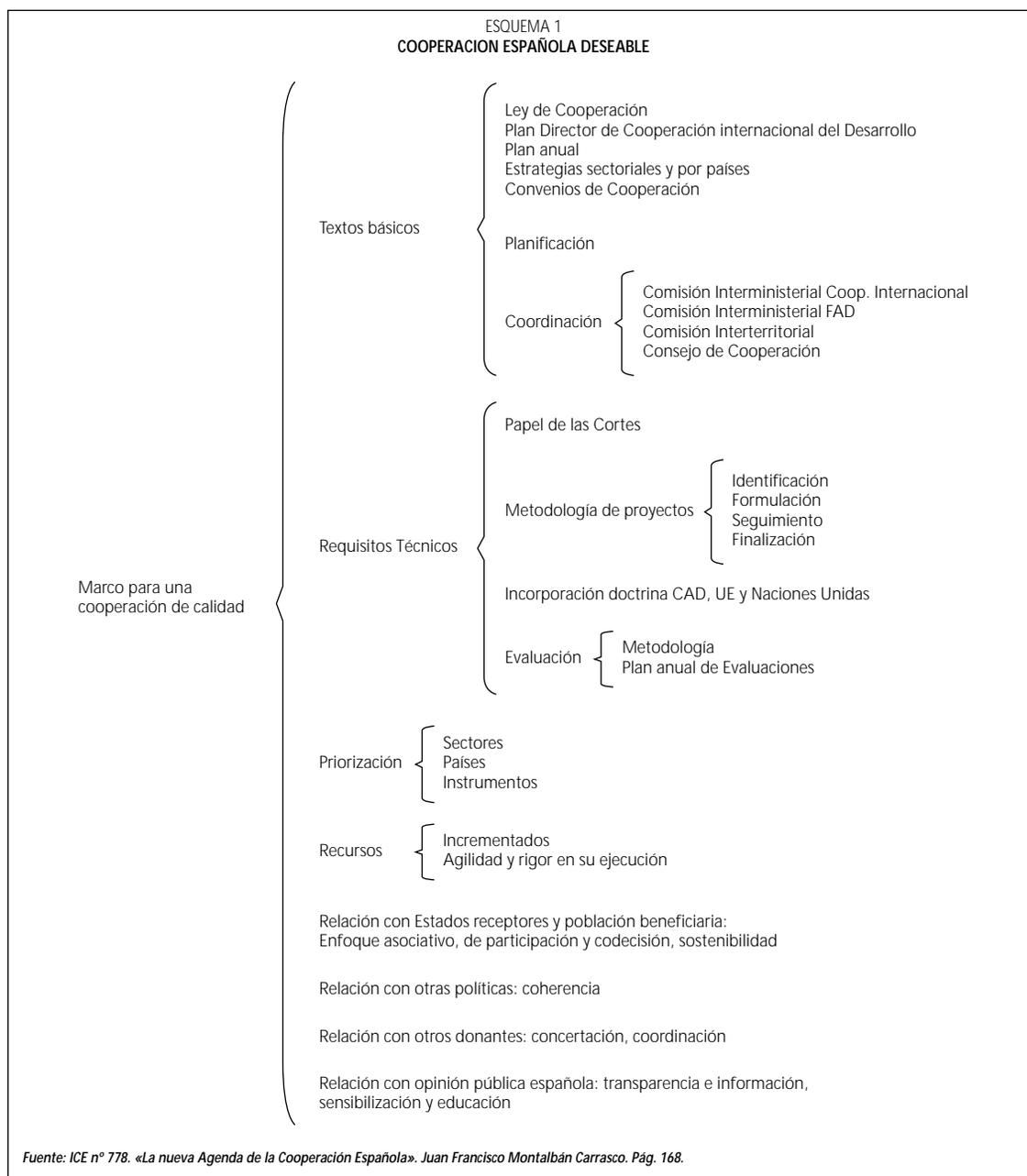
Finalmente, en el capítulo sexto, la Ley aborda el contexto social de la cooperación, incluyendo la formulación del principio de fomento estatal de la cooperación no gubernamental; la definición de las organizaciones privadas de cooperación para el desarrollo y su registro público; los sistemas de ayudas y subvenciones, reglamentados a través de su propia normativa específica, y el establecimiento de incentivos fiscales.

Conviene (4), sin embargo, apuntar el hecho de que anuncia un amplio desarrollo reglamentario, que cubrirá desde el Consejo de Cooperación o la nueva Comisión Interterritorial hasta el Estatuto del Cooperante; el Estatuto jurídico de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), o la regulación de los instrumentos

(4) MONTALBAN CARRASCO, J. F.: «La nueva agenda de la Cooperación Española, ICE, mayo-junio 1999, n.º 778.



AULA DE
FORMACION



AULA DE
FORMACION

reembolsables y no reembolsables definidos en su artículo 28.

Tras la aprobación de la Ley, en julio de 1998, la agenda de cooperación se concreta en los puntos siguientes:

— Preparación de los instrumentos de planificación previstos en la norma (Plan Director Cuatrienal y Plan Anual, estrategias sectoriales y por países).

— Mejora de los mecanismos de gestión de proyectos (puesta a punto de una metodología que guíe su ciclo de diseño y ejecución).

— Construcción de una metodología sistemática de evaluación y puesta en funcionamiento de planes anuales de evaluación.

— Instalación, reforzamiento y reforma de los órganos consultivos y de coordinación: Consejo de Cooperación al Desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, Comisión Interterritorial, etcétera.

— Iniciación de un nuevo diálogo con los Estados receptores, exponiéndoles nuestro esquema y profundizando en un enfoque coparticipativo y corresponsable de asociación.

En el Esquema 1 se resume esta agenda, representando el ciclo de programación y ejecución de intervenciones que se establece como modelo para la cooperación española.

2.3. *El ciclo del proyecto en la cooperación española*

Desarrollaremos a continuación los diferentes pasos en los que se concreta la agenda de cooperación, tal y como lo definimos en el punto anterior.

1. *Elaboración presupuestaria anual*

El primer paso es la Ley de Presupuestos. Sin embargo en la Disposición adicional primera, se establece que el Gobierno elaborará un informe que recoja de manera integrada los créditos de los distintos Ministerios y Organismos Públicos destinados a financiar programas de Ayuda Oficial al Desarrollo.

2. *Proceso actual de planificación*

Consta de una serie de documentos informativos de recogida de datos, con vistas a la planificación de la ayuda al desarrollo.

3. *Futura planificación*

Plan Director Cuatrienal; Plan Anual; documento de seguimiento; estrategias sectoriales y por países.

4. *Gestión del ciclo del proyecto*

Se realiza mediante unas metodologías de elaboración de fichas, documentos o informes de identificación, formulación, seguimiento, finalización y evaluación, y se traduce en intervenciones concretas de cooperación de las políticas integradas en los textos de planificación.

5. *Negociación y acuerdo con Estados receptores*

Incluye convenios de cooperación y actas de comisión mixta. La aprobación por parte de España

de una nueva política de cooperación exigirá un diálogo renovado con los países receptores de la ayuda, para encontrar con ellos ámbitos de confluencia entre sus políticas de desarrollo y las nuestras de cooperación.

6. *Gestión económica administrativa del gasto*

Es este un proceso por el que los gestores tramitan y autorizan la ejecución de los correspondientes créditos presupuestarios, a través de diversos documentos administrativos (RC, ADOP para los Organismo Autónomos); ADOK para el resto de la Administración.

7. *Remisión de información al CAD de la OCDE*

Incluye el CRS (Credit Reporting System) o lo que es lo mismo: compromisos periódicos de cooperación; tablas estadísticas anuales. España traslada, así, a la comunidad internacional las cifras y el contenido de su cooperación.

No son ciclos excluyentes y cerrados, sino que unos derivan de otros, tienen calendarios distintos; algunos tienen dinámica propia y mecanismo autónomo de toma de decisiones, y otros son una mera recogida de información, algunos son más administrativos y otros son más políticos, con participación del Gobierno o de las Cortes.

La pieza clave de cuanto antecede es el Plan Director, cuya discusión interna se inicia en los primeros meses del año, en la Administración. Se propone una estrategia horizontal, con criterios que informarían todas las acciones, centrada en la lucha contra la pobreza, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la sostenibilidad ambiental. Se apuesta por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico, y se abunda en la mejora de nuestros instrumentos y el papel de los agentes.

La intención de este ejercicio de organización institucional, es ahondar en el estudio de cinco grandes criterios para valorar el desempeño de las intervenciones:

- Eficacia, alcance del objetivo y los resultados de una actividad, sin analizar los costes generados.

- Eficiencia, logro de resultados en relación con los recursos empleados.



CUADRO 1
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA AYUDA BILATERAL (EN %)

Sectores	España 1991-92	CAD 1990-91	España 1995-96	CAD 1994-95
Infraestructuras y serv. Soc.	16,7	20,6	37,7	29,0
Educación.....	4,9	9,2	8,7	11,0
Sanidad.....	4,3	2,6	15,2	3,8
Programa de población.....	—	2,7	0,5	1,4
Abastecimiento de aguas.....	1,6	0,8	3,9	5,4
Gobierno y sociedad civil.....	2,8	2,7	3,7	3,0
Otras infraestructuras y servicios.....	3,1	2,5	5,9	4,5
Infraestructura y serv. Económicos.....	47,9	17,6	14,9	22,7
Transporte y almacenamiento.....	14,4	7,5	3,4	9,6
Comunicaciones.....	8,1	2,1	4,1	1,6
Energía.....	24,9	6,8	6,4	9,0
Banca y serv. Financieros.....	—	0,7	0,0	0,6
Negocios y otros servicios.....	0,6	0,6	1,0	1,8
Sectores productivos.....	15,9	12,2	13,7	10,6
Agricultura.....	0,9	7,1	6,7	7,4
Industria, minería y construc.....	14,8	3,4	6,7	1,6
Comercio y turismo.....	0,2	1,6	0,2	1,3
Otros.....	—	0,1	—	0,2
Multisectorial.....	1,5	3,0	9,3	4,5
Total distribuíble.....	82,0	53,2	75,6	66,8
Ayuda general por programas.....	0,9	11,7	1,3	7,0
Actuación en materia de deuda.....	—	18,1	10,2	9,3
Ayuda de emergencia.....	0,5	3,4	1,8	5,0
Costes administrativos.....	2,9	3,0	4,2	4,6
Ayuda a ONG.....	0,8	1,2	0,2	1,0
Sin distribuir.....	12,9	9,4	6,7	6,3
Total.....	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CAD. Véase: ICE n° 778, mayo junio 1999: «Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española», José Antonio ALONSO RODRÍGUEZ.

— Pertinencia, adecuación de los resultados y objetivos previstos al contexto (otras intervenciones, políticas públicas del receptor...) en que se realiza.

— Impacto, efectos globales previstos y deseados, o no, sobre toda la población en general y no solo sobre la establecida como beneficiaria.

— Viabilidad, mantenimiento de los efectos positivos de la intervención, una vez retirada la ayuda externa.

2.4. Especialización sectorial de la ayuda española

Como término a esta primera parte, donde hemos abordado la problemática de la Cooperación y Ayuda española al desarrollo de países con baja renta, y antes del estudio de toda la instrumentalización operativa de esa ayuda, a través de los cauces expresados en la introducción, esto es: ayuda directa, bilateral y multilateral; describiremos como se ha especializado, de manera sectorial y, en el siguiente epígrafe, analizaremos la especialización geográfica de la ayuda española.

Como acabamos de exponer, de forma reiterativa, en el apartado anterior, la nueva Ley de Co-

operación Internacional para el Desarrollo, ha impuesto un mayor fundamento, orden y planificación a las actividades a la cooperación española. Llevado a cabo a través de un Plan Director de carácter cuatrienal.

Ahora bien (5), entre las tareas a las que necesariamente debe de responder el Plan Director está la de definir, de una forma comprensiva y coherente, un marco de prioridades sectoriales y geográficas, capaz de otorgar un sentido unitario a las estrategias, instrumentos y actores propios de la ayuda (6).

Para analizar adecuadamente, tanto el pasado, como el momento presente de la ayuda al desarrollo española, hemos creído conveniente hacer un pequeño examen temporal de dos bianualidades: 1991 a 1992 y una posterior de 1994 a 1996. Tal y como queda reflejado en el Cuadro 1.

El primer rasgo que sobresale al estudiar la composición de la ayuda española es la notable

(5) ALONSO RODRIGUEZ, J. A.: «Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española», ICE, mayo-junio 1999, n.º 778.

(6) Debemos de tener en cuenta, que en la definición de prioridades, pueden influir criterios políticos.



AULA DE
FORMACION

alteración que se registra en su especialización sectorial en los últimos años. Tomando para nuestro estudio, la evolución de la ayuda bilateral en la década de los años 90, y en concreto los bienios: 1991 al 1992 y el comprendido entre 1995 y 1996, comprobamos que, en el primer bienio, casi la mitad de esa ayuda (48 por ciento), se dirigía hacia actividades relacionadas con la infraestructura y los servicios económicos, especialmente energía y transporte; y cerca del 16 por ciento se destinaba a sectores productivos: industria, minería y construcción.

Frente a estas cuotas, el peso de las actividades directamente relacionadas con los servicios sociales era relativamente menor de un 16 por 100. Y apenas si contaba la financiación de actividades de tipo multisectorial como las dedicadas a la sostenibilidad ambiental o la promoción de la mujer, que en conjunto se situaban en un 1,5 por 100, del total de la ayuda bilateral.

Un quinquenio, más tarde en 1995 y 1996, el perfil de especializaciones sufrió un importante cambio, aminorando el peso de las actividades económicas en beneficio de las más directamente relacionadas con las necesidades sociales. En concreto, a las infraestructuras y servicios sociales se destina ahora cerca del 38 por 100, mientras que a los sectores productivos apenas supera, en conjunto, el 28 por 100.

Si hacemos una conclusión final, sobre estos resultados en el proceso de cambio sería ambiguo. Por una parte, es necesario admitir que el cambio en el perfil sectorial revela la escasa consolidación de una estructura de prioridades clara, lo que revela una de las debilidades del modelo español de ayuda. Por otra, el cambio apuntado se orienta en la dirección correcta, al incrementar el peso otorgado a aquellas actividades de la ayuda más directamente relacionadas con las necesidades sociales.

En concreto, las actividades que más recursos acaparaban, todas ellas directamente relacionadas con la actividad económica, en el bienio 1991 a 1992, eran: energía (25 por 100); transportes (14 por 100); industria, minería y construcción (14 por 100). Por su parte, en 1995 a 1996, los tres primeros subepígrafes de gasto eran sanidad (15 por 100), educación (8 por 100) y, dentro de los

sectores productivos, agricultura (6 por 100), actividades que están más directamente conectadas con necesidades sociales.

Este proceso de cambio, pone fin a la peculiaridad del modelo español que se reflejaba en el alto contenido económico de su ayuda. La ayuda bilateral estaba centrada en la financiación vía créditos FAD, que en el trienio 1990 a 1992 supuso el 71 por 100 de la ayuda bilateral; una cuota que pasa al 21,5 por 100 en el trienio 1995 a 1997, apreciándose además un cambio de orientación sectorial de las operaciones financiadas.

Tengamos en cuenta, que este cambio ha venido muy influido por la normativa internacional sobre créditos mixtos acordada dentro de la OCDE (acuerdo de Helsinki), que además de determinar de forma más estricta a los países potencialmente elegibles como receptores de este tipo de créditos, reclama que las operaciones no sean susceptibles de ser financiadas en el mercado privado de capitales, lo que propicia una mayor orientación de las inversiones hacia actividades relacionadas con la infraestructura social (7).

Como término al estudio de la especificidad sectorial de nuestra política de colaboración de ayuda al desarrollo, y teniendo en cuenta aspectos mencionados anteriormente, se proponen a continuación cinco áreas sectoriales prioritarias:

— Cobertura de las necesidades sociales básicas: entre otras, la promoción de la mujer y defensa del medio ambiente

— Invertir en el ser humano: especialmente en el educativo, de las poblaciones de los países en desarrollo.

— Desarrollo de las infraestructuras y del tejido económico: procurando la modernización de un tejido industrial, generalmente, en países PVD, basada en alta dotación de mano de obra.

— Fortalecimiento de la sociedad civil, desarrollo de las instituciones y buen gobierno: solo mediante el fortalecimiento de la sociedad civil, de la participación y de la articulación social, es posible argumentar un proceso de apropiación

(7) Solo una pequeña parte de las actividades financiadas por España, tienen relación directa con las necesidades humanas básicas del país receptor. En concreto, apenas un 11 por 100 de la ayuda bilateral se dedicó de promedio en los años: 1995 a 1997. El acuerdo de Copenhague, señala una cuota del 20 por 100 de ayuda.



AULA DE
FORMACION

CUADRO 2
DISPERSION GEOGRAFICA DE LA AYUDA ESPAÑOLA (EN %)*

Año	AOD Total					AOD no reembolsable			
	Nº de países Receptores	Países con ayuda inferior a 50 mill	CR10	Herfindahl	Shanon	Nº Países	CR10	Herfindahl	Shanon
1993.....	76	38	80,0	10,9	63,7	72	59,1	5,2	80,1
1994.....	80	41	80,7	10,3	64,2	79	50,0	3,8	81,4
1995.....	85	46	55,0	4,0	80,6	82	46,5	3,4	81,2
1996.....	93	43	60,2	5,2	76,1	91	47,9	3,5	80,1
1997.....	96	40	56,8	4,9	79,4	92	49,0	3,6	79,9

CR10 es la suma de las 10 primeras cuotas.

El índice de Herfindahl es: $\sum s_j^2$, donde s_j es la cuota del país.

El índice de Shanon es: $-\sum s_j \ln(s_j) / \ln(N)$ donde s_j es la cuota del país y N es el número de países.

FUENTE: * Véase ICE n°778: «Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española». J. A. ALONSO RODRIGUEZ.

creciente del desarrollo por parte de los pueblos que lo protagonizan.

— Defensa del medio ambiente: que constituye una exigencia de todo proceso de desarrollo que se considere sostenible

— Prevención de conflictos y apoyo a los procesos de paz: la multiplicación de conflictos locales ha obligado a la comunidad internacional a expandir la ayuda humanitaria; pero también debe de incrementarse las acciones para evitar los costes y sufrimientos de los conflictos.

2.5. Distribución geográfica de la ayuda

El primer rasgo que destaca en la distribución geográfica de la ayuda española es su notable dispersión. A lo largo de los años 1996 a 1999, el promedio de países en los que opera la cooperación española supera los 90, alcanzando 96, el último año de los reflejados. Dado el reducido monto de la ayuda española, esto supone la proliferación de casos en los que la cuantía aportada resulta ser manifiestamente marginal (8).

Sin embargo, la elevada dispersión de la ayuda es compatible con la existencia de un número muy reducido de países que concentran grandes cuotas en el total de la ayuda del año. Ello es fundamentalmente debido a las aportaciones de ayuda bilateral vía créditos FAD.

Por otro lado, la existencia de un elevado nivel de dispersión geográfica de la ayuda no comporta, la ausencia de criterios de preferencia en la

selección de los países beneficiarios. Más bien, al contrario, la relación de los principales beneficiarios de la ayuda española revela un definido criterio de preferencia regional, propio de la política exterior española. En concreto, Hispanoamérica concentraba casi las dos terceras partes de la ayuda de finales de los años 80.

Tras la integración comunitaria, la cooperación española amplió el ámbito de su cobertura geográfica, incorporando algunos países del Norte de África, como Marruecos, del África Subsahariana, especialmente los de lengua portuguesa como Angola o Mozambique, y algún país asiático, como Filipinas, con pasado histórico común. A todo ello se sumó la acción de los créditos FAD, que incorporó a la lista de receptores países ajenos a estas áreas de preferencia (9).

Por último, un rasgo adicional en la distribución de la ayuda española es su inadecuada orientación de acuerdo con el nivel de renta de los beneficiarios, presentando un perceptible sesgo a favor de los países ubicados en los estratos medios de renta y en contra de aquellos que se encuentran en el estrato de renta más bajo. De hecho, el grueso de la ayuda española, (54 por 100) se dirige a países de renta medio alta y medio baja, contrario al criterio del CAD, que destina a estos países el 36 por 100. Justamente a la inversa con los países más pobres, a los que España destina el 14 por 100, mientras que el porcentaje correspondiente al CAD es del 26 por 100.

(8) De hecho en el trienio referido, cerca de la mitad de los países receptores (47 por 100) recibieron menos de 50 millones de ayuda

(9) Pese a la mayor dispersión de la ayuda que este proceso supuso, el grueso de la cooperación española siguió dirigiéndose hacia Hispanoamérica y Norte de África, al tiempo que fue ganando protagonismo el área asiática, en virtud de los recursos movilizados a través de los créditos FAD.



CUADRO 3
DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA AYUDA ESPAÑOLA Y DE LA AYUDA DEL CAD (EN %)

Regiones	1987-88		1990-91		1995-96	
	España	CAD	España	CAD	España	CAD
Africa Subsahariana.....	19,5	33,7	21,5	31,5	20,4	31,1
Norte de Africa y Oriente Medio.....	5,9	16,8	19,8	22,5	10,9	16,5
Asia.....	11,7	30,4	23,4	27,2	17,5	29,5
América.....	62,4	12,5	35,1	12,3	49,4	13,4
Oceanía.....	—	4,9	—	3,4	—	5,2
Europa.....	0,4	1,8	0,1	3,1	1,7	3,8
Total.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CAD.

CUADRO 4
DISTRIBUCION DE LA AYUDA ESPAÑOLA SEGUN NIVELES DE DESARROLLO DEL RECEPTOR (EN %)

Países	1990-91		1995		1996	
	España	CAD	España	CAD	España	CAD
Menos desarrollados.....	17	26,9	18,4	28,2	14,2	25,7
Otros de bajo ingreso.....	28,9	23,2	21,8	30,6	31,6	28,3
Ingreso medio bajo.....	37,2	38,5	45,3	31,2	47,6	31,9
Ingreso medio alto.....	16,9	4,5	14,4	5,4	6,7	3,9
Ingreso alto.....	0	7,1	0	4,6	0	10,2
Total.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CAD.



AULA DE
FORMACION

En resumen, la ayuda española necesita una profunda reorientación de sus prioridades geográficas si quiere cumplir con el objetivo de dirigir sus recursos, de forma preferente, a los países más necesitados. Ahora bien, conviene advertir que el sesgo mencionado es más una consecuencia derivada de las prioridades regionales adoptadas por la política de cooperación española, que fruto de una deliberada discriminación contra los países más pobres.

Una vez analizado el proceso de distribución geográfico de la ayuda española, parece necesario proceder a una redefinición de las prioridades geográficas para aplicar la cooperación española. Una redefinición que permita una cuidada y exigente selección de beneficiarios. Un proceso que debería fundarse en los criterios básicos:

— El nivel de desarrollo del receptor: la ayuda debe dirigirse de forma prioritaria a los países más pobres

— El compromiso del receptor con los objetivos del desarrollo: solo cuando existe una voluntad firme y solvente del país receptor de promover el desarrollo y luchar contra la pobreza, la ayuda se revela eficaz

— La ventaja comparada y la eficacia de la ayuda: un criterio adicional para la selección de

los países beneficiarios, suele basarse en el conocimiento existente por el donante de la situación del país receptor

— Las áreas de preferencia de la política exterior del donante: resulta legítimo que los países donantes sometan su proceso de selección de los países beneficiarios a criterios relacionados con sus preferencias generales de política exterior, siempre que respeten los criterios anteriormente enunciados.

3. Evolución de la política española de cooperación al desarrollo

En este apartado, vamos a estudiar, de forma globalizada, cuáles han sido, en primer lugar, la configuración de nuestra política de cooperación al desarrollo. En un segundo lugar, especificaremos los rasgos que han definido y siguen definiendo nuestras aportaciones a esa política.

Seguidamente, en tercer lugar, abordaremos las diferentes formas de financiar la política de cooperación al desarrollo, incidiendo primero en un prólogo, las diferentes instituciones financieras internacionales, especializadas en financiar a países de renta baja.

3.1. *La configuración de la política de cooperación al desarrollo*

La política española de ayuda al desarrollo ha seguido en su progresiva formulación la misma pauta que las políticas que, en este sentido, llevan a cabo otros países. Por este motivo, es conveniente esclarecer las líneas básicas de estas políticas.

De acuerdo con la definición establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), por ayuda oficial al desarrollo se entiende la aportación de recursos a países en desarrollo por parte de organismos públicos, que tengan como finalidad esencial el desarrollo de los países beneficiarios, que estén dirigidas a países elegibles, y que contengan un elemento de concesionalidad de, al menos, el 35 por 100.

Por otro lado, y siguiendo el formato del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la ayuda oficial de un país incluye dos grandes bloques: la financiación multilateral, canalizada a través de instituciones internacionales y la financiación bilateral, canalizada de país a país. En el marco de ambos bloques podemos distinguir entre ayuda reembolsable, integrada por créditos concedidos en condiciones concesionales, y ayuda no reembolsable.

En sus inicios, la política de cooperación española viene marcada por la creación, a mediados de la década de los años 70 de los créditos FAD, de forma que la práctica totalidad de la ayuda concedida por nuestro país ha tenido durante años carácter de cooperación bilateral reembolsable, representando la cooperación no reembolsable, tanto al nivel bilateral como multilateral, un porcentaje poco significativo en el total de la ayuda.

Hay que tener en cuenta, que la incorporación de nuestro país a la Unión Europea y a algunas instituciones de desarrollo a lo largo de los años 80, introduce significativos cambios en el patrón de la ayuda, por cuanto que aumenta el porcentaje de ayuda multilateral, debido a las aportaciones de nuestro país a los bancos regionales de desarrollo y otras instituciones multilaterales, así como el peso de la cooperación no reembolsable, debido a un mayor papel de estas partidas frente al tradicional protagonismo de los créditos FAD.

Se produce así un progresivo equilibrio entre los diferentes componentes de la ayuda que nos acerca al esquema que, en materia de cooperación al desarrollo, siguen los países de nuestro entorno.

3.2. *Los rasgos que definan la ayuda oficial española al desarrollo*

A pesar de que la evolución de nuestra política de cooperación está marcada por un acercamiento a los patrones de ayuda existentes en otros países, es importante señalar que el cambio de orientación viene en gran medida impuesto desde el exterior y, así, la política española de ayuda al desarrollo que se va configurando a lo largo de los años 80 no responde a una estrategia de programación sistemática, ni en los principios doctrinales que inspiran la misma, o en el establecimiento del marco institucional responsable de esta polémica.

Esto llevó a que después de una década de aplicación, la política de cooperación española mostrara, como ya se ha expresado en anteriores epígrafes de este trabajo, importantes debilidades e insuficiencias. Cuestiones estas, que llevaron a los responsables políticos a elaborar la Ley de Cooperación Internacional 23/1998, aprobada en el año 1998, y que constituye un intento de superar las debilidades de nuestro sistema de cooperación al desarrollo.

De forma esquemática, para evitar caer en la reiteración del análisis efectuado en el epígrafe de la normativa española de ayuda al desarrollo, las debilidades y deficiencias que presenta nuestra política de ayuda al desarrollo, frente a las cuales, se ha promulgado la mencionada Ley de Cooperación Internacional son las siguientes: en primer término, debería dotarse a la política de cooperación de una mayor coherencia; en segundo término, el aumento del porcentaje de la ayuda no reembolsable en el total de la AOD (10) española; en tercer término, la ausencia de un sistema de evaluación, que se intenta sustituir por uno nuevo; y en cuarto lugar, una programación anual, sustituyendo a un sistema de planificación a medio plazo; por último la creación de la Comisión Interministerial de Cooperación Inter-



(10) Ayuda Oficial al Desarrollo.

nacional, para evitar la fragmentación institucional anterior que involucraba a varios ministerios (Economía, Hacienda y Asuntos Exteriores).

En términos cuantitativos, las cifras reflejan el importante esfuerzo que España ha realizado desde que inicia su política de cooperación hasta nuestros días. Así podemos observar un incremento del ratio AOD/PNB, que ha pasado de un 0,09 por 100 en 1984, a un 0,24 (11) en 1998. Esfuerzo que, es aún más considerable, si tenemos en cuenta que la renta por habitante de nuestro país es inferior a la media de los países del CAD.

Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, nuestras aportaciones al desarrollo, expresadas en índice, están muy alejadas del 0,7 por 100, recomendado por Naciones Unidas y de la media de los países del CAD situada en torno al 0,34 por 100.

En cuanto a la distribución geográfica de nuestra ayuda, como dejamos claro, en el epígrafe cinco del anterior capítulo, ésta presenta características propias que la diferencian del resto de las políticas de nuestro entorno. Por un lado, resulta patente su dispersión y el elevado número de países beneficiarios, lo cual, dado que los recursos financieros son escasos, puede suponer un importante problema.

No obstante, la ayuda española presenta una marcada preferencia por determinadas regiones, motivada por razones políticas, históricas o estratégicas. Las regiones de Hispanoamérica y Guinea Ecuatorial, han sido las regiones más beneficiadas por la cooperación Española. Aunque después de nuestra adhesión a la Unión Europea, nuestra ayuda se ha ido incorporando a otras regiones como son el Norte de Africa.

La distribución sectorial de la ayuda española, ha estado tradicionalmente centrada en actividades relacionadas con infraestructuras y sectores económicos, aunque en los últimos años, se observa un mayor peso de la financiación dirigida a sectores sociales. En este sentido, su evolución refleja el cambio de tendencia que ha experimentado la distribución sectorial de la ayuda internacional.

(11) Ha habido un cierto retroceso, en el porcentaje después de ese año, debido a las crisis económicas y criterios de convergencia del Tratado de la UE.

3.3. Financiación de la Política de Cooperación al Desarrollo de España

En este apartado, vamos a estudiar la operativa de financiación de nuestra ayuda al desarrollo como país. Descritos, en la parte de la introducción, las diferentes formas e instrumentos, a través de los cuales nuestra ayuda se hace patente en aquellas naciones de bajo nivel de renta.

Nuestro estudio se va a desarrollar en los dos ámbitos más importantes, en los que se desarrolla la financiación de la cooperación al desarrollo, esto es: la financiación bilateral y la financiación multilateral.

En esos dos ámbitos, y con las correspondientes instituciones e instrumentos financieros multilaterales, que se han creado, España promueve su política de cooperación al desarrollo de los países de menor renta.

Para el mejor desarrollo de nuestro estudio, lo haremos siguiendo los siguientes puntos: En primer lugar, describiremos el papel que juegan las IFM en la política de cooperación al desarrollo. En segundo lugar, cuando y porque se produce la entrada de España en las IFM. En tercer lugar, analizaremos cuáles son las configuraciones de nuestra política de cooperación al desarrollo y los componentes de la misma. Por último, y en cuarto lugar, nos centraremos en la descripción, análisis y conclusiones de nuestras relaciones, como país, con las IFM, centrándonos sobretodo, en los beneficios que tales aportaciones pueden generar en el tejido empresarial español y por derivación en nuestra economía general.

3.3.1. Las instituciones financieras multilaterales y la política de cooperación al desarrollo (12)

Una parte relevante de la cooperación económica y financiera española al desarrollo se canaliza a través de las instituciones financieras multilaterales (IFM), que incluyen al Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo) y también la cooperación ejecutada por la Unión Europea

(12) MARTIN ACEBES, A.: «España en las instituciones financieras multilaterales, ICE, mayo-junio 1999, n.º 778.



tanto a través del presupuesto comunitario, como del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (13).

Las IFM engloban, normalmente, tres tipos de instituciones:

— Los bancos de desarrollo, propiamente dichos.

— Los fondos de desarrollo o ventanillas concesionales.

— Las instituciones dedicadas al desarrollo del sector privado o ventanillas para el sector privado.

La función de los bancos de desarrollo es proporcionar préstamos en condiciones más favorables que las del mercado para financiar proyectos públicos de desarrollo en los países emergentes. Estos bancos, como cualquier otro banco, obtienen sus recursos, básicamente, de los mercados financieros a través de préstamos y de la emisión de pasivos financieros.

La ventaja de los bancos de desarrollo con relación a otros bancos es que pueden operar en los mercados de capitales con la garantía del capital suscrito por los Estados miembros, y por ello, los pasivos que emiten suelen obtener el mejor «rating» (AAA). Los países que los forman, solo desembolsan una parte mínima, normalmente inferior al 10 por 100, del capital suscrito, pero la garantía pública de esta suscripción permite un alto nivel de apalancamiento de estos bancos.

Los países que reciben préstamos de los bancos de desarrollo suelen ser países en vías de desarrollo, que tienen dificultades de acceso a los mercados de capitales, y cuando lo consiguen, deben de pagar unos intereses muy superiores (debido a su riesgo país), a los que obtienen de los bancos de desarrollo.

Existe, no obstante, para aquellos países de economías más pobres, que están lógicamente menos desarrollados, y que por tanto, no tienen acceso a los mercados de capitales para financiar sus proyectos de desarrollo, los denominados fondos especiales de desarrollo o «ventanillas blandas», que conceden créditos en condiciones muy favorables (14). Estos préstamos no provienen de

emisión de activos de los bancos de desarrollo, sino que provienen tanto de los beneficios, como de las aportaciones de los países integrantes, que se denominan «reposiciones», normalmente durante periodos de tres años.

Hay que señalar que durante los últimos años, todas la IFM, a través de estas ventanillas, han apoyado el desarrollo del sector privado como un elemento importante en la estrategia de desarrollo económico de los países emergentes. Se trata, por tanto, de otra vía diferente a los préstamos directos a los gobiernos o a proyectos con garantía pública. La financiación de estos préstamos al sector privado financia proyectos, cuya garantía principal suele ser su propia rentabilidad.

Durante la década de los noventa, la financiación de las IFM al sector privado ha crecido significativamente, pasando de 2.000 millones de \$ en 1991, a 6.000 millones de \$ en 1997. Los instrumentos más utilizados fueron créditos, garantías y tomas de participación en el capital.

Por otro lado, las IFM juegan un papel muy importante al involucrar a inversionistas privados y a entidades financieras de los países desarrollados en la financiación de proyectos de inversión privada en los países en desarrollo. Así, por ejemplo, en el año de 1997, la Corporación Financiera Internacional (CFI), integrada en el grupo del Banco Mundial, por cada dólar que financió, movilizó recursos financieros adicionales de 5,42 dólares bien a través de préstamos sindicados, o bien mediante cofinanciación de proyectos.

Además de la función de prestamista, las IFM, realizan otras muchas actividades, como son: la provisión de asistencia técnica, la coinversión y la emisión de garantías.

Hoy en día, existe un consenso casi mayoritario para adoptar un enfoque pragmático sobre el papel que deben cumplir las IFM en el desarrollo de los países más pobres. Este enfoque asume la amplitud de los factores que influyen en el proceso de desarrollo y sus recomendaciones derivan de las evacuaciones de resultados y de muchos años de experiencia en la cooperación al desarrollo.

Los elementos esenciales de este enfoque, que se encuentran recogidos en las publicaciones del



AULA DE
FORMACION

(13) El estudio de la financiación a través de las Instituciones financieras de la UE, las estudiaremos en el capítulo siguiente.

(14) Los préstamos suelen tener un periodo de amortización muy largo, de 35 ó 40 años, con 15 años de período de gracia, y no se pagan intereses, solo una comisión de gestión.

Banco Mundial (15), y publicados por la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), son los siguientes:

1. La eficacia de la cooperación financiera depende estrechamente de la eficacia de la gestión económica en el país receptor y de que funcionen adecuadamente los siguientes instrumentos de la política económica: disciplina fiscal; priorización del gasto público en educación y sanidad; reforma tributaria; tipos de interés reales positivos y determinados por el mercado; políticas comerciales liberales; tipos de cambio competitivos; apertura a la inversión extranjera; privatizaciones; desregulación y protección de la propiedad privada

2. Es necesario la existencia de instituciones sólidas de gobierno corporativo, de supervisión financiera, para un uso prudente de los fondos internacionales de capital. Se pueden señalar, como instituciones clave para el desarrollo de un país: el sistema de gobierno, las instituciones legales y jurídicas, la Administración pública, el sistema financiero y la educación

3. Las reformas económicas no se pueden imponer desde fuera, ni tampoco se pueden comprar condicionando la ayuda. Al contrario, es preciso que los programas de reforma se asuman como propios por el gobierno y la sociedad civil del país.

4. El objetivo de los proyectos financiados por las IFM no es tanto realizar una transferencia para financiar un determinado servicio, como el fortalecimiento de las políticas y de las instituciones que suministran esos servicios. El papel de las IFM es, asimismo, transmitir el conocimiento, la información y las habilidades necesarias para el desarrollo.

5. Se reconoce la importancia creciente que podrían tener las IFM en canalizar hacia los países en desarrollo los fondos financieros privados, así como en movilizar a inversionistas privados y a entidades financieras en programas de desarrollo. Actualmente, queda bastante por hacer. Tengamos en cuenta que la mayor parte de la inver-

sión privada va a un número muy reducido de países (16), y que además es una inversión muy volátil, que abandona e estos países en cuanto surgen incertidumbres.

6. Hasta ahora, la ayuda bilateral (y, en menor medida la multilateral) ha estado más dominada por razones estratégicas o políticas (antiguas colonias, afinidades ideológicas de los gobiernos) que por razones económicas. El nuevo contexto de la desaparición de bloques, integración de los mercados a nivel mundial, libertad de movimientos de capital, etcétera, conforma un planteamiento renovado de la cooperación al desarrollo y las IFM.

3.3.2. Breve historia de España en las instituciones financieras multilaterales (IFM)

España (17) se incorpora a las instituciones financieras internacionales de forma tardía, dada la especial situación por la que atraviesa nuestro país durante las décadas de los años 40 y 50, momento en que tiene lugar la creación de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM). Así, no es hasta finales de la década de los años 50, cuando se produce la progresiva incorporación de nuestro país a alguna de las instituciones financieras multilaterales y lo hace en calidad de receptor de recursos.

Desde entonces hasta nuestros días, España ha venido experimentando profundas reformas que han conseguido la integración plena de nuestro país en la economía internacional y que, en materia de cooperación al desarrollo, han supuesto un cambio de su posición en estas instituciones desde receptor a donante de fondos.

Este cambio sustancial, tiene sus antecedentes a finales de los años 70, momento en el que se empieza a organizar la inversión de la posi-



AULA DE
FORMACION

(15) WORLD BANK: Assessing Aid. Policy Research Report. Y la obra «Comprehensive Development Frame Work», del Presidente del Banco Mundial Wolfenshn, 1999.

(16) En 1996, 26 países recibieron el 95 por 100 de la inversión privada.

(17) MAESSO CORRAL, M.: El cambio de orientación de España en materia de cooperación al desarrollo: de receptor a donante», Revista «Economistas». También, MILLET, M.: «Las relaciones de España y el grupo del Banco Mundial», de la misma publicación anterior.

CUADRO 5
INFORMACION GENERAL SOBRE EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL (cifras en millones de US \$)

	1995	1996	1997	1998	2000
Capital					
BIRF	176.438	180.630	182.426	182.436	188.607
CFI	1.874	2.076	2.229	2.337	2.358
OMGI	1.043	1.059	1.067	1.079	1.273
Préstamos					
BIRF	16.853	14.657	14.526	21.086	10.900
AIF	5.669	6.864	4.622	7.508	4.358
CFI	2.877	3.243	3.317	3.412	3.505
OMGI	672	862	614	831	1.605
Países miembros					
BIRF	178	180	180	182	182
AIF	158	159	159	160	162
CFI	165	170	172	174	174
OMGI	128	134	142	145	152
Operaciones realizadas					
BIRF		14.656	14.525	21.086	22.182
AIF		6.864	4.622	7.508	6.812
CFI		3.242	3.317	3.400	3.600

Fuente: BIRF, AIF, CFI y OMGI.

CUADRO 6
OPERACIONES DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

	1996	1997	1998	1999
Operaciones BIRF	14.656	14.526	21.086	22.182
Operaciones AIF	6.864	4.622	7.508	6.812
Operaciones CFI	3.242	3.317	3.400	3.600

Principales clientes: India (51.989); China (33.053); Méjico (30.009); Indonesia (28.111); Brasil (27.412).
Fuente: BIRF, AIF, CFI.



ción española en materia de cooperación al desarrollo con el inicio de una todavía tímida política de cooperación. Muestra de ello es la creación, en 1976, del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), mecanismo de crédito que se ha convertido en uno de los instrumentos básicos de la política española de cooperación al desarrollo.

En concreto, España se incorporó como miembro de pleno derecho al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en septiembre de 1958, considerada como la más importante de las instituciones multilaterales de promoción al desarrollo. Creado en 1944, proporciona préstamos a los países en desarrollo de ingreso mediano. Es también, un importante catalizador de financiación procedente de otras fuentes. El BIRF se financia esencialmente mediante empréstitos que obtiene en los mercados internacionales de capital.

Conviene recordar, no obstante, que tras abandonar el periodo de aislamiento internacio-

nal, a finales de los años 50, tiene lugar la puesta en marcha del Plan de Estabilización, que constituyó una apuesta por la liberalización, la apertura frente al exterior y la integración de nuestro país en la economía internacional. España era un país catalogado como en vías de desarrollo y, por lo tanto, podía acceder a los préstamos de dicha institución.

El diseño de este proyecto estuvo en gran medida inspirado por las organizaciones internacionales a las que a lo largo de 1959 se incorpora nuestro país, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (18) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que colaboraron activamente y prestaron apoyo técnico y financiero al Plan de Estabilización.

A partir del año 1977, España es considerada como país desarrollado y como tal pasó a ser

(18) Organismo que, en 1961, se amplía y modifica sus funciones convirtiéndose en la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE).

exclusivamente contribuyente en todas las instituciones que conforman el grupo del Banco Mundial: El BIRF; la Asociación Internacional de Fomento (AIF); la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).

En el siguiente Cuadro 5, se exponen los principales datos que ilustran sobre cada una de estas instituciones.

Sin embargo, no es hasta los años 80 cuando España consolida su papel de país donante y empieza a definir su política de ayuda al desarrollo. Consolidación que se refuerza con la incorporación de nuestro país al sistema de cooperación internacional al desarrollo al formalizar en 1991 su adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Por otra parte, a lo largo de los años 70 y 80, se produce la incorporación de España a los bancos regionales de desarrollo (19), de forma que nuestro país participa actualmente en el Banco Interamericano de desarrollo (BID), al que España pertenece desde 1976; el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), al que se incorpora en 1986; y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), del que es miembro desde 1984.

Nos parece interesante hacer constar en este epígrafe el concepto, que expondremos más adelante, en los análisis de las diferentes Instituciones Financieras, de la Tasa de Aprovechamiento Comercial (TAC). El concepto de esta «Tasa» significa la suma de contratos y consultorías obtenidas por empresas españolas, en relación con las contribuciones españolas a las diferentes instituciones financieras. Se expresa de dos formas: TAC anual y TAC acumulado o de datos acumulados.

Con estos datos podremos expresar el beneficio que para España, en general, y para las empresas españolas en particular, tiene la contribución a estas Instituciones de Financiación al Desarrollo Internacional, como son el Banco Mundial o las Bancos Multilaterales de Desarrollo Regional.

(19) Estos bancos, como el Banco Interamericano de Desarrollo, tienen un planteamiento igual que el del Banco Mundial, pero su ámbito de actuación es restringido a un área geográfica.

Bibliografía

1. ABDELLI PASQUIER, F. *La banque árabe pour le Développement Economique en Afrique et la Coopération Arabe africaine*. L'Harmatang, 1991.
2. ALONSO, J.A. *Estrategia para la cooperación española*. Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.
3. ALONSO, J. *Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española*. *Revista Información Comercial Española*, número 778 junio 1999.
4. AUTORES VARIOS. *Un gran mercado: La financiación multilateral*. Boletín ICE económico, 1993. número 2363.
5. BANCO MUNDIAL. *Assessing aid: What works, what doesn't and why?* 1985.
6. BANDOW, D. y VÁZQUEZ, I. *Perpetuating poverty: the World Bank, the IMF and the developing world*. Washington, DC, CATO Institute, 1994.
7. BENDO SOUPOU, D. *Le Financement du Développement en Afrique: le cas de la Banque Africaine de Développement (B.A.D.)*, Mois en Afrique.
8. BOONE, P. *Politics and effectiveness of foreign aid*. *European Economic Review*, número 40, 1996.
9. BOUGHTON, J. y SARWAR, L. *Fifty years after Bretton Woods: the future of the IMF and the World Bank, IMF*. Washington, DC, 1995.
10. BURNSIDE, G. y DOLLAR, D. *Aids, Policies and Growth, Policy Research Working Paper*. The World Bank, 1977.
11. BURNSIDE, G. y DOLLAR, D. *Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction. Policy Research Working Paper*. The World Bank, 1998.
12. Cad OCDE. *Serie de exámenes en materia de cooperación para el desarrollo*, número 27. España. París: OCDE.
13. CLAVO, A. *La experiencia de los bancos regionales de desarrollo: el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo*. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1989.
14. FEUER, G. y CASSAN, H. *Droit International du Development*. Dalloz, 1992.
15. FELDSTEIN, M. *Refocusing the IMF*. Foreign.
16. FISAS, V. *La compasión no basta*. Icaria, 1995.
17. GAVIN, M. y RODRIK, D. *The World Bank in historical perspective*. *American Economic Review. Papers and Proceedings*, número 85, pag. 2, 1995.
18. GOMEZ GALAN, M. y SANAHUJA, J.A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. Cideal, 1999.
19. GUITIAN, M. *Conditionality: past, present, future*. IMF Staff Papers, número 42, 1995.
20. HARDY, CH. *The Multilateral Development Banks: the Caribbean Development Bank*, Lynne Rienner Publ.
21. JUILLARD, P. *L'accord de Paris du 29 mai 1990, portant creation de la B.E.R.D.*, *Annuaire Française de Droit International*, 1992.



AULA DE
FORMACION

22. KAPPAGODA, N. *The Multilateral Development Banks: the Asian Development Bank*. Lynner Rienner Publ.
23. KRUEGER, A.; MICHALOPOULOS, C. y RUTTAN, V. *Aid and development*. Jonh Hopkins University Press. 1996.
24. L'HERITAU, M.F. *Le FMI et les pays du Tiers Monde*, 2ª edición. PUF. 1986.
25. LICHTENSZTEJN, S. y BAER, M. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*. Centro de Estudios Internacionales. 1986.
26. MAIZELS y NISSANKE. *Motivations for Aid to Developing Countries*. World Development, volumen 12. Páginas: 879 a 900. 1984.
27. MAESSO CORRAL, M. *La ayuda oficial española al desarrollo*. En: Galindo M.A., Política económica española. Editorial Universitat. 1995.
28. MARCUELLO, C. *Análisis de la conducta y eficiencia de las ONG para el desarrollo españolas*. Revista Información Comercial Española, número 778, junio 1999.
29. MCKINLAY y LITTLE. *A Foreign Model of the Distribution of British Bilateral Aid, 1960 a 1970*. British Journal of Political Science. 1978.
30. MOHAMMED, A. A. *Notes on MDB Conditionality on Governance, en International Monetary and Financial Issues for the 1990s*. UNCTAD. 1997.
31. MONTALBAN, F. *La nueva agenda de la cooperación española*. Revista de Información Comercial Española. Número 778. 1999.
32. MORDACQ, P. *La BERD mode d'emploi d'une nouvelle institution financière internationale*. Le Courier des Pays de L'Est. 1995.
33. MOSLEY, P. y HUDSON, J. *¿Ha mejorado la eficacia de la ayuda?* Revista ICE, número 778. 1999.
34. PETERSMAN, H.G. *The operations of the World Bank and the Evolution of Institutional Functions since Bretton Woods*. German Yearbook of International Law. 1983.
35. PIGRAU, A. *Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. 1995.
36. RAMONET, I. *Un mundo sin rumbo*. Crisis de fin de siglo. Debate. 1997.
37. REY, J.J. *Institutions Economiques Internationales*. Bruylant. 1998.
38. ROSESTEIN RODAN. *International Aid for Underdeveloped Countries*. Review of Economics and Statistics. 1961.
39. SAUNIER, PH. y TOUSCOZ, J. *La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement*. Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne. 1992.
40. SECIPI MAE. *Metodología de evaluación de la cooperación española*. Madrid. Mae. 1998.
41. SERULLE, J. y BOIN, J. *Fondo Monetario Internacional: deuda externa y crisis mundial*. Iepala. 1984.
42. SHIATA, I. *The European Bank for Reconstruction and Development*. Grahamm & Tratman. 1990.
43. TUSSIE, D. *The Multilateral Development Banks: the Inter American Development Bank*. Lynne Rienner Publ. 1995.
44. VARELA, M. *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*. Pirámide. 1994.
45. VARELA, M. *Organización Económica Internacional*. Pirámide. 1993.
46. WORLD BANK. *Assessing Aid*, Washington. 1999.



SERVICIO DE ATENCIÓN AL SUSCRIPTOR

El Boletín Económico de ICE pone a disposición de sus suscriptores un servicio telefónico y de fax, a fin de solucionar cualquier incidencia relacionada con la recepción, contenido, impresión e información de nuestras publicaciones

Teléf.: 91 349 39 65

Fax: 91 349 36 34

E-mail:

buzon.oficial@sgese.dgpolcom.sccc.mcx.es

*No dude en llamarnos,
le atenderemos personalmente*