

ISSN: 1576-0162

MÁS ¿ES MEJOR? REFLEXIONES EN TORNO A LA
CALIDAD DE LA AYUDA AL DESARROLLO ESPAÑOLA

*THE MORE, THE BETTER? REFLECTIONS AROUND THE
QUALITY OF SPANISH DEVELOPMENT COOPERATION*

José María Larrú
Universidad San Pablo-CEU
larram@ceu.es

Recibido: febrero de 2010; aceptado: septiembre de 2010

RESUMEN

Desde 2005 la Cooperación Española incrementa sus recursos por encima del 20% anual y en 2008 alcanzó el 0,45% de la RNB. En el trabajo se cuestionan varios criterios de calidad que deberían estar asociados a esta creciente cantidad. Se detectan aspectos positivos como el mantenimiento de los costes de administración, el descenso de la ayuda ligada y algunos avances en los indicadores de calidad de la Declaración de París. Se encuentran otros componentes de baja calidad como la alta volatilidad, la no penalización a países dictatoriales o corruptos y la ausencia casi generalizada de evaluaciones publicadas.

Palabras clave: Cooperación Española; Calidad; Corrupción; Dictaduras; Evaluaciones; Transparencia; Volatilidad.

ABSTRACT

Spanish ODA has risen by 20% per year since 2005 and reached 0.45% of GNI in 2008. The article analyses specific quality indicators that should be linked to such remarkable increases. Several positive aspects are identified, such as the upholding of administration costs, a lower share of tied aid and positive developments in some quality indicators connected to the Paris Declaration. However, Spanish ODA is rather volatile and it is even allocated to countries ruled by dictatorships and high corruption levels. There are almost no public evaluations available that show quality improvements on line the remarkable quantity improvement.

Keywords: Spanish ODA; Quality; Corruption; Dictatorships; Evaluations; Transparency; Volatility.

Clasificación JEL: F35.

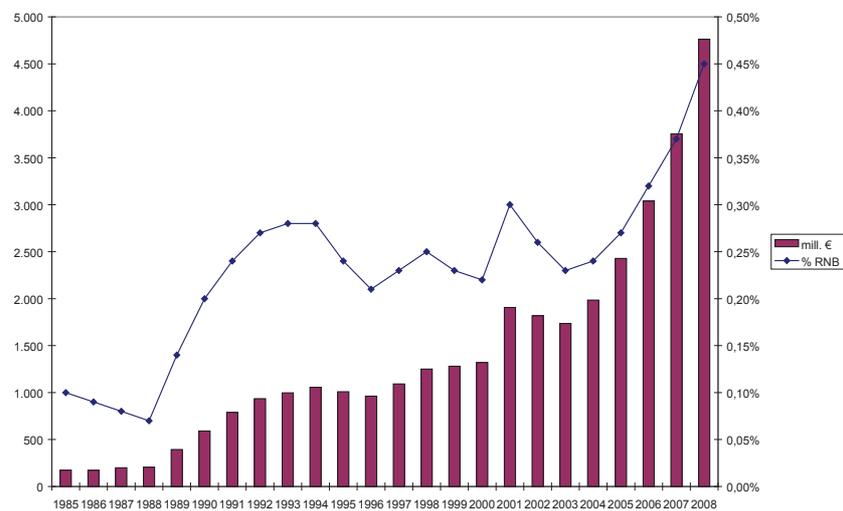


1. INTRODUCCIÓN

En momentos de crisis financiera y de decrecimiento económico, España mantiene un fuerte compromiso cuantitativo con el exterior a través del flujo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En 2008, España envió a los países en desarrollo 4.761 millones de Euros (el 0,45% de su Renta Nacional Bruta). Esta cantidad supera en algo más de mil millones de euros lo aportado en 2007, año en que se envió el 0,37% RNB. El dato coloca a España como el segundo donante que más incrementó su AOD (tras Estados Unidos). La importancia del incremento se refuerza si se tiene en cuenta que ya en 2007 España ocupó el primer puesto en el ranking de los donantes del CAD que más aumentaron su aportación como AOD.

La evolución desde 1985, tanto del volumen de la AOD en niveles como de su peso relativo respecto a la RNB se observa el gráfico 1.

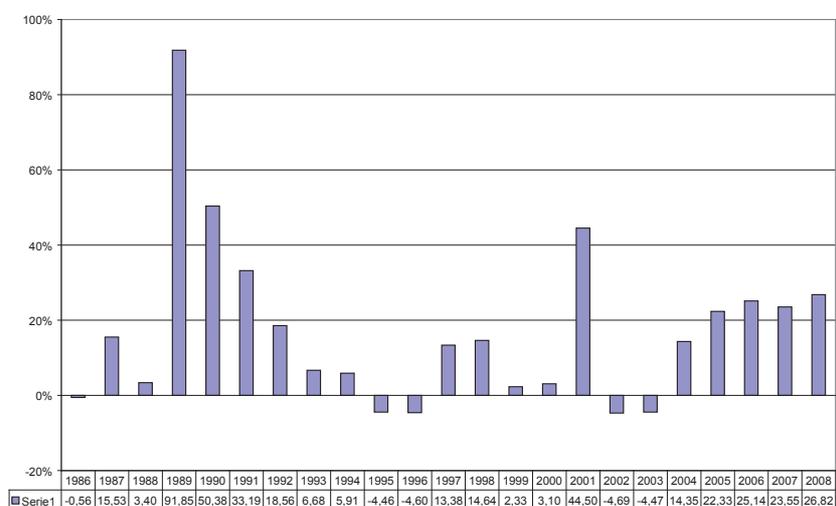
GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LA AOD NETA TOTAL ESPAÑOLA.



Fuente: Datos procedentes de los Seguimiento PACI (varios años).

A pesar de estos dos últimos años de fuertes aumentos, no han sido históricamente los mayores. El gráfico 2 da cuenta de las tasas de variación interanual. Ha habido cinco ejercicios de decrecimiento y los mayores aumentos se produjeron en 1989-90 y 2001. Los dos primeros pueden explicarse por el comienzo de la actividad donante española. España entró a formar parte del CAD en 1991. El incremento de 2001 queda explicado por una operación de condonación de deuda externa, conocida como el “caso Celgusa”¹.

GRÁFICO 2: TASAS DE VARIACIÓN DE LA AOD NETA TOTAL ESPAÑOLA



Fuente: Datos procedentes de los Seguimiento PACI (varios años).

La previsión presupuestaria de 2010 confirma la tendencia alcista de la cantidad de ayuda española. Están presupuestados un total de 5.192,35 millones de € que supondrán el 0,51% de la RNB (MAEC 2009).

Pero ¿qué sabemos de los resultados de estas cantidades? ¿Es más ayuda traducible como menos pobreza y más desarrollo en los países receptores? ¿Qué calidad tiene? La respuesta no es sencilla aunque muy relevante, dado el carácter coactivo que tienen los impuestos que nutren la política española de desarrollo exterior.

¹ En esencia, fue una operación triangular por la que España volvía a establecer operaciones crediticias con Guatemala que estaban congeladas desde el contencioso por la construcción de la papelera Cegusa que nunca llegó a entrar en funcionamiento. Al aceptar como pago bonos de deuda nicaragüense, España condonaba parcialmente la deuda externa nicaragüense dentro de la iniciativa HIPC. Para conocer con mayor detalle esta operación entre Guatemala, Nicaragua y España de 417 millones de €, véase el recuadro “El Caso Celgusa: Una Salida por la Puerta de Atrás” en Intermón-Oxfam (2002) *La Realidad de la Ayuda 2002-2003*. Intermón-Oxfam. Barcelona, pp. 29-30.

No hay una definición comúnmente aceptada de “calidad” de la ayuda, aunque –como veremos- existen ciertas aproximaciones. En este trabajo se entiende que una ayuda de calidad es la que cumple los criterios canónicos de evaluación de las intervenciones establecidos por el CAD (1995): es pertinente (se dirige a remediar síntomas reales de la pobreza de sus receptores); es eficaz y eficiente en el alivio o supresión de dichos síntomas multidimensionales, no sólo de falta de ingreso; es sostenible, es decir, sus efectos continúan cuando la ayuda cesa; y muestra impactos positivos, o mejoras sustanciales en las condiciones de vida de los pobres. En definitiva, una ayuda de calidad es una ayuda reductora de pobreza. Es eficaz, cuando muestra resultados perdurables, no sólo informa de las actividades o productos realizados bajo los proyectos subvencionados. Es en este sentido en el que se afirma que la cantidad no basta. Los datos del volumen de desembolsos de AOD no informan sobre si las condiciones inhumanas y siempre sufrientes de los pobres se reducen o, en el margen, desaparecen.

Un intento de juzgar la calidad de la ayuda y su coherencia con otras políticas, es el Índice de Compromiso con el Desarrollo (ICD) elaborado por Roodman (2009) del Center for Global Development. En la versión citada –la más reciente a fecha de elaboración de este trabajo- destaca el papel de España como el país que mayor mejora había obtenido en dicho índice entre 2003 y 2009 (con 1,4 puntos de avance). El índice comprende siete dimensiones de políticas relacionadas con el desarrollo (ayuda, comercio, inversiones, migraciones, medio ambiente, seguridad y tecnología) equiponderadas. De entre los 22 donantes bilaterales para los que se elabora el índice, España se situó en el séptimo lugar (con un promedio de 5,6 puntos siendo Suecia el primero con 7 puntos). Las dimensiones donde España muestra mejores puntuaciones son en Tecnología², migraciones e inversiones. Por el contrario, seguridad, medio ambiente y cooperación son las peores³. Centrándonos en la de cooperación, España obtiene una puntuación de 4,3 (sobre siete) por debajo del promedio (un cinco), lo que la lleva a ocupar el puesto 12 de entre los 22. El indicador de Cooperación resulta del ajuste a la cantidad de AOD sobre el PIB de los siguientes factores: i) el servicio de la deuda externa recibida; ii) el grado de ayuda ligada a las exportaciones del propio donante; iii) el destino a países muy pobres y poco corruptos; iv) el promedio del tamaño de los proyectos.

En el informe del ICD sobre España, se destacan como puntos fuertes que el tamaño promedio de los proyectos es grande (puesto 7 de 22) y como puntos débiles: i) una baja cantidad de ayuda privada fruto de una política

² La explicación del propio informe es que España presenta como puntos fuertes un alto gasto público en I+D y subsidios fiscales a las empresas de I+D, aunque con alto porcentaje en defensa y equiparando compilaciones de dato con patentes, como puntos débiles. De hecho es el primero en ranking de esta dimensión.

³ Los valores de cada dimensión ordenados de peor a mejor son: seguridad (3,0); ayuda (4,3); medio ambiente (5,2); comercio (5,8); inversión (6,1); tecnología (7,0); y migración (7,9).

fiscal poco propicia (puesto 16); ii) que el 28% de la AOD siguió siendo ligada (puesto 17); iii) que gran parte de la ayuda se dirige hacia gobiernos menos pobres y poco democráticos (puesto 19).

Si observamos el indicador de ayuda a lo largo del tiempo, es notable cómo se produce un descenso entre 2003-05 y desde entonces no ha parado de subir, siendo el salto más significativo el de 2009 debido al fuerte aumento de la cantidad de AOD de 2008⁴.

Dentro del ranking de 2009 es interesante notar las distintas puntuaciones que obtiene España cuando se desagrega el indicador de ayuda por regiones geográficas (Tabla 1).

TABLA 1: INDICADOR DE AYUDA DEL ICD-2009 POR REGIONES GEOGRÁFICAS

Región	Puntuación	Ranking sobre 22
América Latina	9,0	4º
Norte de África y Oriente Medio	5,2	10º
Asia Pacífico	3,3	18º
Europa y Asia Central	3,0	17º
África Sub-Sahariana	3,0	15º
Sur de Asia	2,0	17º
Todos los receptores	4,3	12º

Fuente: Datos del Commitment Development Index 2009. Acceso On-line.

No resulta sorprendente que América Latina sea la región con mejor puntuación, aunque no seamos el donante que mejor puntúe en ella. El ranking es liderado por Noruega (11 puntos), seguida por Irlanda (10,6) y Canadá (10,2). Puede resultar preocupante que sólo en América Latina y en Norte de África y Oriente Medio España supere el promedio de cinco puntos en el indicador de calidad. Las puntuaciones en las demás regiones son muy pobres (entre 3,3 y 2 puntos). Es decir, ni siquiera en la región tradicionalmente prioritaria y preferida de la cooperación española, con la que se dice nos unen tantos lazos históricos y culturales, España aparece como el donante líder cuando nos acercamos a una valoración cualitativa o de calidad de la ayuda enviada.

En resumen, el ICD intenta calificar a los donantes no sólo desde la dimensión cuantitativa de la ayuda, sino incorporando algunas dimensiones de calidad y de coherencia con otras políticas. Aunque los indicadores de calidad de la ayuda sean muy discutibles (sobre todo porque siguen insistiendo en cantidades –de ayuda ligada, de tamaño promedio de proyectos, de ayuda hacia los países más pobres y menos corruptos- y no en los resultados en términos de reducción de pobreza o bienestar para la población receptora), el ICD sirve como muestra de que más cantidad no se traduce automáticamente en más calidad de la ayuda. Es necesaria mucha más información cualitativa.

⁴ Véase Roodman, Prieto y Lazarus (2009).



Por ejemplo, Easterly y Pfutze (2008) trataron de apreciar si ha habido cambios importantes en el actuar reciente de las agencias donantes e identificar posibles buenas prácticas. Para estos autores son factores de calidad de la ayuda la transparencia de las agencias donantes; la especialización (no fragmentar la ayuda hacia muchos países y sectores); la selectividad evitando a los gobiernos corruptos; el uso de instrumentos poco eficaces para el receptor como la ayuda ligada, la alimentaria y la asistencia técnica; y la cantidad relativa de los costes administrativos para gestionar los flujos de ayuda. En su estudio consideran a 48 agencias donantes (31 bilaterales y 17 multilaterales) estando España representada por la AECID.

Con respecto a la transparencia, los autores construyen un índice de acceso a la información compuesto por los siguientes ítems: costes operativos, empleados, gastos administrativos. Los autores buscaron esta información en las páginas web y/o enviaron una encuesta solicitando a las agencias información sobre estos nueve datos: personal contratado indefinido internacional, consultores y personal local; personal laboral y de servicios auxiliares; personal que pertenece a países desarrollados y en desarrollo; personal en sede y en terreno o delegaciones; total de los costes administrativos; gastos en salarios y beneficios; total de ayuda desembolsada. España, al igual que otras cuatro agencias, no respondió a ninguno de los datos solicitados sobre su personal y presupuesto (es decir, sólo contaron con la información del total de la ayuda que proporciona el CAD). Con esta escasez de datos, España ocupa el puesto 22 entre los 31 bilaterales.

En cuanto al criterio de calidad por la especialización-fragmentación, España no mejora su situación. Ocupa el puesto 23 sobre 28 donantes con datos, con índices de concentración de Herfindahl de 0,05 en países receptores y de 0,07 en el de sectores. Más adelante abundaremos en esta limitación de la ayuda española.

Pasando al criterio de selectividad, los autores construyen un índice compuesto de selectividad que pondera al 25% la ayuda que no ha ido a países corruptos, otro 25% la ayuda que fue a países libres y el 50% restante la que tuvo a los países de renta baja como destinatarios. El puesto de España en el ranking de agencias donantes apenas se mueve bajo esta dimensión. Ocupa el lugar 24 (de 42) con unos porcentajes llamativos: el 41% de su AOD en 2004 tuvo como destinatarios países con alta corrupción; el 76% de la AOD fue a países parcialmente libres o no libres; únicamente el 14% fue a los países menos adelantados y el 20% a países de renta baja.

El cuarto criterio de calidad consiste en la elusión de instrumentos poco eficaces como la ayuda ligada, la alimentaria y la asistencia técnica. España se mantiene en los puestos bajos del ranking, ocupando el 23 (de 26 con datos). El 32% de su ayuda de 2004 estuvo ligada, el 3% fue alimentaria y 21% asistencia técnica.

La ausencia de datos no permitió a los autores incluir a España dentro del análisis de la quinta dimensión de calidad, la relativa a los costes de personal

Por último, los autores clasifican a las agencias en un ranking global de “buenas prácticas” o calidad de ayuda. De un total de 39 agencias, España ocupa el lugar 33 con percentiles muy bajos: 32 en fragmentación; 50 en selectividad; 10 en instrumentos poco eficaces; 41 en transparencia; y 27 en el promedio de las cinco (cuatro para España al no haber datos de gastos de personal) dimensiones.

Un tercer acercamiento a la evaluación de la calidad de la ayuda española puede considerarse el progreso que realiza en torno a los indicadores de calidad de la Declaración de París. En 2006 se realizó una primera encuesta entre donantes y receptores para establecer las líneas de base de los indicadores acordados en París en 2005 (DAC 2005). Tres años más tarde y, antes del Foro de Alto Nivel de Accra, se realizó una segunda encuesta para medir el progreso realizado entre 2005-2007 (DAC 2008).

El perfil obtenido por España en este informe es positivo si tenemos en cuenta que ha mostrado progresos en ocho de los diez indicadores sobre compromisos de calidad, aunque la distancia hasta la meta fijada para 2010 sea aun muy larga. Dentro del conjunto de avances, destacan los siguientes⁵:

- coordinación de la cooperación técnica: se ha pasado de un 10% en 2005 a un 46% en 2007;
- uso de los sistemas de gestión financiera de los socios-receptores: del 16% al 51%;
- uso de los procedimientos de los socios-receptores: del 14% al 55%;
- que la ayuda sea más predecible: del 25% al 36%;
- minoración de la ayuda ligada: del 30% al 3%;
- aumentar las misiones conjuntas entre donantes: del 8% al 23%;
- compartir el trabajo analítico entre los socios: del 12% al 42%.

En el pasivo del balance hay que anotar dos indicadores que han empeorado de forma preocupante. En primer lugar el alineamiento con las prioridades nacionales de los socios. Se ha pasado de un 41% en 2005 a tan sólo un 26% en 2007. La meta para 2010 es alcanzar el 85% lo que parece muy difícil para la Cooperación Española. En segundo lugar, evitar la implantación de estructuras paralelas. En 2005 se utilizaban 66 procedimientos diferentes (en 11 países). La cifra llega a 70 (sobre 24 países) en 2007. La meta de 2010 es lograr que sólo existan 22. Otro reto formidable para la ayuda española.

En definitiva, aunque las encuestas de seguimiento de los principios de eficacia de la ayuda surgidos de la Declaración de París ofrecen un balance favorable y de progreso, el camino que debe recorrer la Cooperación Española para lograr las metas de 2010 es aun largo. España debe revertir y trabajar de forma intensa sobre los dos indicadores en los que se ha producido un empeoramiento: la apropiación de prioridades de los socios y la elusión de estructuras paralelas de gestión.

⁵ La comparación de datos entre encuestas es problemática ya que no hay una muestra estable ni común para los distintos donantes. El número de países que responden a los cuestionarios enviados por el CAD ha variado. Para España, se dispone de 11 respuestas en 2005 (sobre una muestra de 33 países) y de 24 (sobre 54 posibles) en 2007.



El desarrollo presentado hasta aquí ha permitido conocer tres acercamientos metodológicos a lo que puede considerarse la “calidad” de la ayuda. Los tres diagnósticos sitúan a España en posiciones bajas respecto a otros donantes. Es por ello que esta investigación resulta de interés, máxime cuando el volumen cuantitativo de la ayuda está subiendo en proporciones elevadas (por encima del 20% en los últimos ejercicios) y las promesas son de continuar dichos incrementos incluso en escenarios de crisis económica como la que actualmente tiene España.

En efecto, considerando las estadísticas del CAD sobre volúmenes de AOD, España ocupó en 2008 el séptimo puesto en cuanto al volumen de ayuda neta otorgada y el octavo puesto en términos relativos de RNB. El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2009 presupuestó un total de 5.280 millones de euros (el 0,5% de la RNB) y el de 2010, 5.264 millones, representando el 0,51% de la RNB. No hay duda de que el compromiso cuantitativo de España es un elemento diferenciador respecto al pasado. ¿Lo es también su calidad? En este trabajo pretendemos señalar algunos aspectos cualitativos que aún quedan por esclarecer para que la ayuda de España consiga los objetivos que sus documentos programáticos dicen querer. La Ley de Cooperación de 1998 o los sucesivos Planes Directores cuatrienales ponen la reducción de la pobreza como el objetivo esencial de la ayuda. ¿Se cumple esto en la práctica?

El resto de la investigación se organiza como sigue. En la siguiente sección se describen los hechos estilizados de la ayuda bilateral y multilateral española, atendiendo a los componentes más relacionados con la calidad: el peso de las operaciones de deuda externa, ayuda humanitaria y alimentaria, cooperación técnica y costes administrativos frente a los desembolsos para proyectos y programas. En la tercera sección se analiza la asignación geográfica de la ayuda, centrándose en dos aspectos: la volatilidad de los flujos y la falta de penalización a los países más corruptos o gobernados por dictadores. La cuarta sección sintetiza las conclusiones y recomendaciones surgidas en el estudio.

2. HECHOS ESTILIZADOS DE LA CALIDAD DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

En esta sección se presentan los rasgos más característicos de la Cooperación Española, diferenciados en su componente bilateral y multilateral.

2.1. CALIDAD DE LA AYUDA BILATERAL

La ayuda bilateral ha representado, en promedio entre 1980-2008, el 64,5% de la AOD española, con un máximo en 1981 (86%) y del 72% en 1992 si consideramos el periodo tras el ingreso en el CAD (que se produjo en 1991), y un mínimo del 29% (1986) o del 55% en 2006.

Desagregada por componentes y en promedio, el 67% ha sido no reembolsable frente al 33% de reembolsable aunque la variación ha sido

grande como puede apreciarse en el gráfico 3. El mínimo se produjo en 1993 con tan sólo un 20% de la ayuda bilateral como donaciones.

GRÁFICO 3. AOD BILATERAL: DONACIONES Y REEMBOLSABLE.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

El dato más sorprendente es el de 2005, donde los retornos de los países en desarrollo superaron los nuevos ingresos reembolsables. El resultado es de un ingreso para España de 186,13 millones de USD.

Por legislaturas, se aprecia una tendencia descendente desde que la Cooperación Española comienza a tomar cuerpo. El dato de reembolsos negativos de 2005 condiciona el porcentaje tan bajo de la última legislatura. Si el predominio de las donaciones sobre los préstamos es un factor de calidad, España ha mejorado notablemente su calidad en los últimos años. Hay dudas sobre este factor (véase Clements et al 2004, a y b o Djankov et al 2009) dado que las donaciones tienden a provocar dependencia y retrasos en reformas impositivas para recaudar más. Guillaumont & Tapsoba (2009) encuentran evidencia empírica de que la ayuda bajo préstamos estabiliza el PIB del receptor, no así la concedida bajo donaciones.

Cuando se analizan los principales componentes de la ayuda bilateral, un aspecto muy llamativo es que, desde 2003, tanto las operaciones relacionadas con la deuda externa, como la cooperación técnica superan los montos de ayuda en forma de proyectos y programas. A menudo, las operaciones de deuda no se consideran como instrumentos de ayuda de alta calidad dado que no suponen recursos nuevos para el país receptor y son operaciones

puntuales no repetibles. Por otra parte, es cierto que los fondos liberados del reembolso, pueden destinarse a mejoras en los servicios públicos para los pobres, pero eso ya depende más de la gestión del gobierno que fue receptor que del donante que alivió la presión financiera. La cooperación técnica, por su parte, suele adolecer de una falta de focalización en la población pobre y al menos parte de esos recursos quedan en manos de personal del país donante (los emolumentos de los consultores, profesores o personal especializado que imparte una asistencia técnica).

TABLA 2: PROPORCIÓN DE AYUDA ESPAÑOLA REEMBOLSABLE POR LEGISLATURAS

Periodo	%
1985-88	36,6%
1989-92	65,8%
1993-96	55,2%
1997-00	21,9%
2001-04	17,5%
2005-08	1,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

La ayuda humanitaria y alimentaria crece de forma sostenida desde 2002 (especialmente por la humanitaria). En términos comparativos y de volatilidad, los componentes más estables han sido los costes administrativos con un coeficiente de variación (CV) de 0,4 y una correlación con la ayuda bilateral de 0,86⁶.

En el otro extremo el apoyo a ONGs nacionales⁷ e internacionales han sido el componente más volátil (CV de 1,1) presentando una correlación inversa con la AOD bilateral (-0,29).

Como ya se ha comentado, en la literatura sobre eficacia de la ayuda, se considera que los componentes de ayuda humanitaria, alimentaria, cooperación técnica y operaciones de deuda son de baja calidad para la promoción del desarrollo⁸. La ayuda humanitaria contribuye sin duda a salvar vidas, mitiga las consecuencias de los desastres humanitarios y genera recursos para la reconstrucción del país en desarrollo, pero hace avanzar poco las libertades comprendidas en el concepto de desarrollo humano y no suele actuar sobre

⁶ El coeficiente de variación es la relación por cociente entre la desviación típica y el promedio. Se considera así una medida de la variación de una serie temporal en torno a su media. El coeficiente de correlación es el cociente de la covarianza de dos variables entre el producto de sus desviaciones típicas. Mide el grado de asociación estadística entre esas dos variables. Una correlación directa perfecta toma valor +1 y si la relación es inversa de -1.

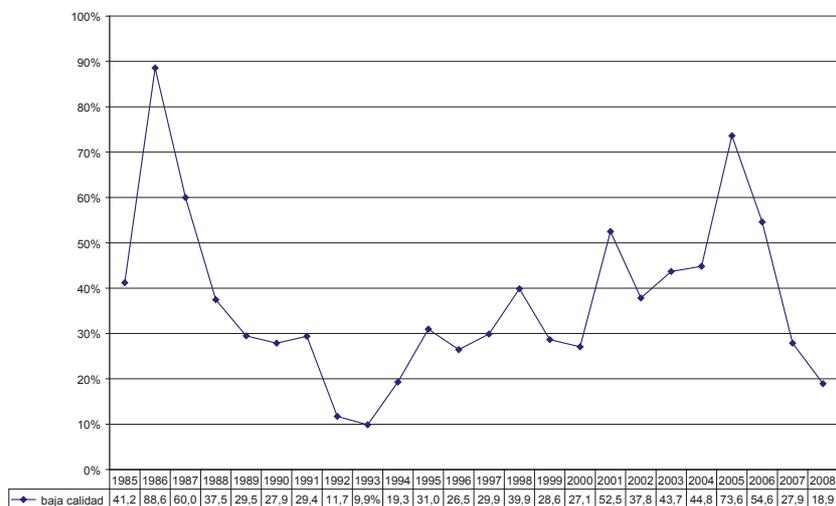
⁷ No confundir con la parte de AOD canalizada vía ONGD. Estos son fondos de apoyo a Organizaciones internacionales (UNICEF) o nacionales (donaciones para la edición de publicaciones, celebraciones de eventos, etc.)

⁸ Recuérdese el trabajo de Easterly y Pfutze (2008) comentado en la Introducción.

las causas de la pobreza de ingreso (empleo, educación, acceso a crédito, entre otras). La ayuda alimentaria, por su parte, puede distorsionar los mercados locales de alimentos y se viene desembolsando de forma contracíclica, dirigiéndose a menudo donde menos falta hace y bajo cuantías insuficientes para mitigar la caída del consumo del país receptor (Gupta et ál., 2004).

La suma de estos cuatro componentes ha seguido una evolución en forma de marcados dientes de sierra (Gráfico 4).

GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DE AYUDA BILATERAL DE MENOR CALIDAD PARA EL DESARROLLO: COOPERACIÓN TÉCNICA, AYUDA ALIMENTARIA Y HUMANITARIA Y ALIVIO DE DEUDA EXTERNA (PORCENTAJES DE LA AOD BILATERAL).



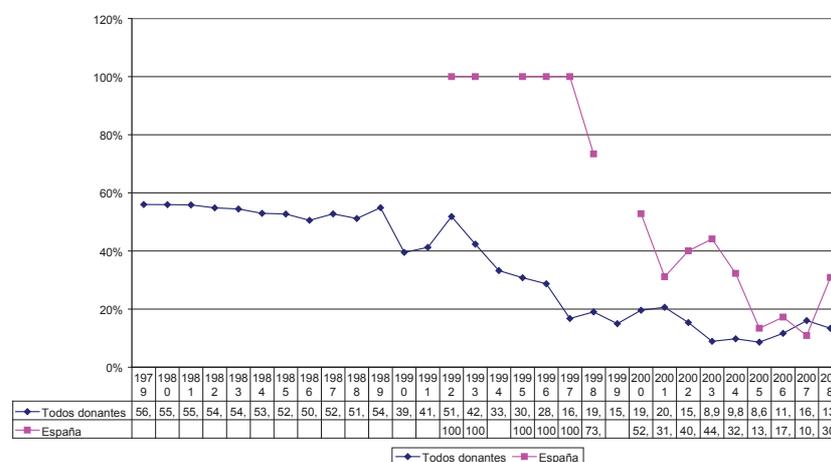
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

Tras el mínimo de 1993, la tendencia de la serie ha sido creciente hasta 2005 donde alcanzó el máximo del 73,6% y muy descendente desde entonces hasta situarse por debajo del 20%. Los dos años de fuertes operaciones de condonación de deuda (2001 y 2005) determinan máximos relativos.

Otro aspecto que resulta muy cuestionado en cuanto a la ayuda de calidad es la ayuda ligada. Cuando los reembolsos al donante deben realizarse obligadamente mediante importaciones de bienes y servicios desde el mismo donante, podría parecer que es un beneficio compartido ya que el donante logra exportar más e internacionalizar sus empresas gracias a la ayuda y el receptor recibe inversiones a menor coste por las concesionalidades propias de la AOD. Se ha probado que esta práctica supone un sobreprecio para el receptor de entre 15-30% (Jepma 1991). Larrú (2003) y González y Larrú (2004) probaron que el instrumento propio de la ayuda ligada española, el crédito FAD, incrementó las exportaciones a los países receptores, resultando

así “eficaz” en términos de internacionalización de las empresas españolas, pero no hay evidencia de que hayan supuesto reducciones en cualquiera de las dimensiones de la pobreza de los ciudadanos de los países socios. Es un hecho que la proporción de ayuda ligada y parcialmente ligada se ha reducido en España (Gráfico 5) pasando de la información que proporciona la OCDE-CAD del 100% en los primeros años de ayuda a un mínimo del 11% en 2007 (único ejercicio por debajo del promedio del resto de los donantes), pero repuntando a un 30% en 2008⁹.

GRÁFICO 5: EVOLUCIÓN DE LA AYUDA LIGADA Y PARCIALMENTE LIGADA DE LA CE



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

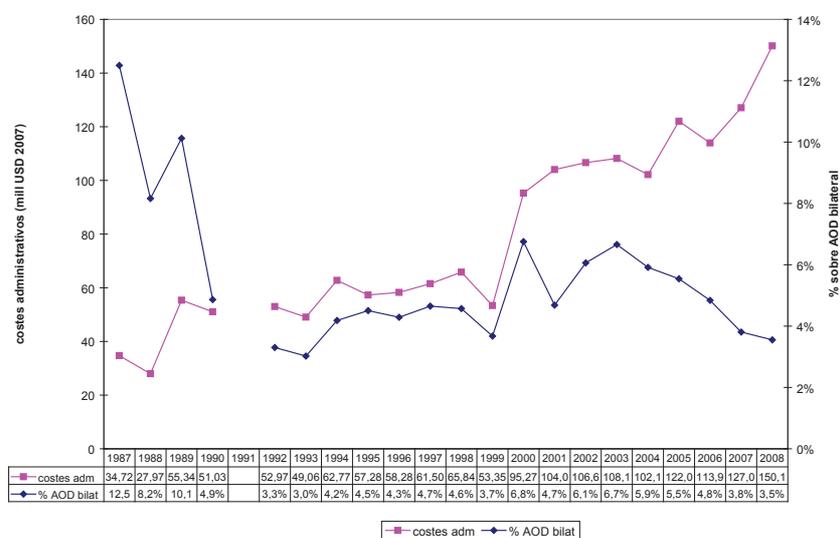
A lo largo de 2009 se ha trabajado en la reforma del FAD, como respuesta a las constantes presiones internacionales (véase la recomendación de la OECD-DAC 2001) y nacionales (informes sobre La Realidad de la Ayuda de Intermón-Oxfam, plataforma de lobby como “Quién debe a quién” o estudios del Observatorio sobre Deuda Externa). Una primera reforma en 2003 (Ley 62/2003) no resolvió las contradicciones del instrumento más antiguo de cooperación internacional (fue creado por el RD-Ley 16/1976). El propio Plan Director 2005-2008 se hizo eco de esta necesidad y los proyectos de Ley, en fase parlamentaria cuando esto se escribe, han separado el FAD en dos fondos: un Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y un Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM). Es de esperar que esta separación introduzca claridad en qué instrumentos

⁹ Nótese que la cifra de la base de datos del CAD es mucho mayor a la reflejada en la encuesta para III Foro Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Accra (OECD 2008) comentada más arriba en la que aparece un 3% de ayuda ligada.

tienen como objetivo el apoyo a la necesaria internacionalización de la empresa española, y cuáles son los que pertenecen a la órbita de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que tiene como objetivo la reducción de la pobreza. En los últimos años, muchas de las aportaciones a los Organismos Multilaterales No Financieros de Desarrollo habían salido del FAD. Tal como recoge el proyecto de Ley, “desde ahora FONPRODE canalizará una parte de las actuaciones de ayuda al desarrollo efectuadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio contará con un nuevo instrumento financiero de Internacionalización de la empresa, y las aportaciones a las Instituciones Financieras Internacionales, competencia del Ministerio de Economía y Hacienda se llevarán a cabo a través de la oportuna partida presupuestaria. De esta manera se logra una especialización y adecuación de cada instrumento a sus fines específicos, evitándose las limitaciones del instrumento anterior”.

De forma genérica y sin entrar a una valoración detallada de estas reformas¹⁰ y, al igual que la Ley 38/2006 de Gestión de la Deuda Externa, estas dos iniciativas legislativas pueden considerarse como mejoras de la calidad de la Cooperación Española y en línea positiva con la coherencia interna de las políticas españolas.

GRÁFICO 6: CUANTÍA Y PROPORCIÓN DE LOS COSTES ADMINISTRATIVOS SOBRE LA AOD BILATERAL



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

¹⁰ Aspectos discutibles y discutidos pueden ser que no suprimen la ligazón de las operaciones, especialmente en casos de ayuda de emergencia y asocian la gestión del Fondo de Microcréditos. Pueden consultarse posturas críticas en <http://www.quiendebeaquien.org/spip.php?rubrique54>

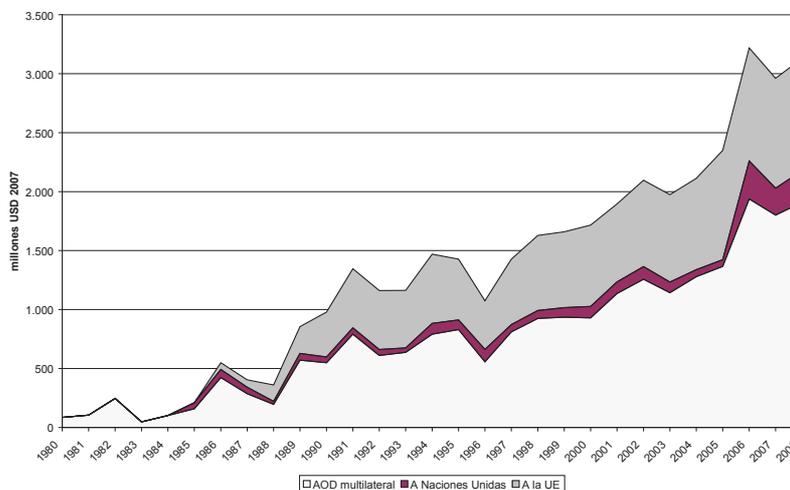
Por lo que respecta a los costes administrativos, han seguido una evolución muy ligada a los montos de ayuda bilateral (Gráfico 6). De hecho su coeficiente de variación es el más bajo de los componentes de ayuda (0,4) y presenta una alta correlación directa tanto con la ayuda bilateral (0,86) como con la AOD total (0,91). Esta característica puede considerarse como un elemento de calidad de la Cooperación Española ya que, en términos proporcionales, la gestión de un volumen creciente de fondos no ha supuesto un incremento de los costes administrativos que son recursos de AOD que no van a los países del Sur.

En resumen, la ayuda bilateral española presenta algunos rasgos de calidad (disminución del componente reembolsable y mantenimiento de la proporción de los costes administrativos) y otros de dudosa calidad como que desde 2003 las operaciones de deuda externa y cooperación técnica superen a la ayuda mediante programas.

2.2. LA CALIDAD DE LA AYUDA MULTILATERAL

La evolución de este componente se presenta en el gráfico 7. Puede apreciarse que el componente de aportaciones a la UE es el más voluminoso, aunque los fondos canalizados a través de Naciones Unidas han crecido de forma notable desde que el PSOE gestiona la política de desarrollo.

GRÁFICO 7: EVOLUCIÓN Y DESGLOSE DE LA AYUDA MULTILATERAL



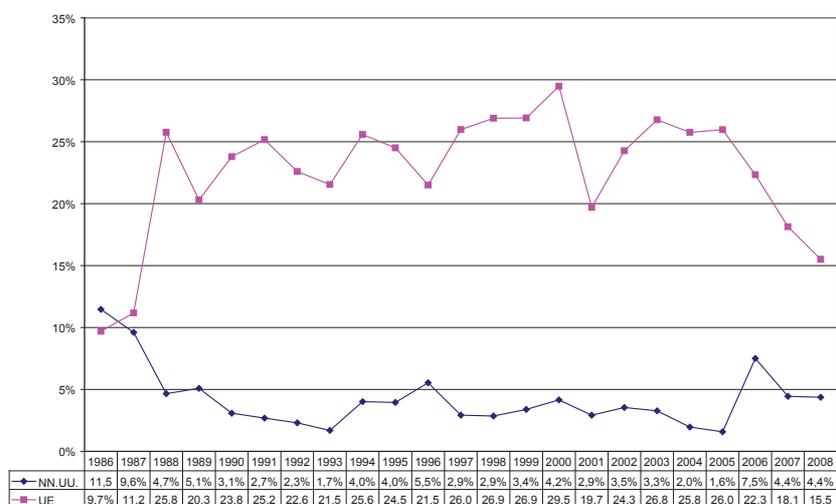
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

Este incremento ha sido criticado por una falta de criterio de selección y deficiente seguimiento y evaluación de la eficacia de esos recursos vía

organismos internacionales (véanse por ejemplo Intermón-Oxfam 2006: 113-158; Sanahuja 2006)¹¹.

Las aportaciones a la UE han sido más estables (CV de 0,5) que a Naciones Unidas (CV de 0,8). En promedio la UE canaliza el 24% de la AOD total española mientras que NN.UU. el 4% (Gráfico 8).

GRÁFICO 8: EVOLUCIÓN DEL PESO PORCENTUAL DE NN.UU. Y LA UE EN LA AYUDA MULTILATERAL ESPAÑOLA



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

En conclusión, no se dispone de estudios específicos de calidad de la ayuda multilateral española. Por propia iniciativa de la Cooperación Española, no se ha realizado ninguna evaluación específica de la ayuda multilateral. Más allá de la información cuantitativa recogida en los Seguimiento PACI, la base de datos de la OCDE-CAD o de la visión global que contienen los Informes Anuales de la cooperación comunitaria que realiza EuropeAid, el juicio sobre la calidad de este flujo de ayuda debe quedar por el momento en suspenso hasta poder analizar los frutos que se obtienen de la integración plena y activa en la red MOPAN y su nueva forma de evaluar¹². La unidad

¹¹ Recientemente, España ha sido invitada a formar parte de la red MOPAN (*Multilateral Organizations Performance Assessment Network*) cuya naturaleza es realizar un seguimiento y evaluación más cercana a los fondos multilaterales aportados por los quince donantes que la componen. La MOPAN realiza y publica una encuesta anual en la que se recoge la percepción del funcionamiento de algunos de los organismos multilaterales en los países miembro de la red. La última disponible, correspondiente a 2008, en la que aun no participó España estuvo dedicada a evaluar las percepciones del Banco Mundial, el Fondo de Naciones Unidas para la Población y la Comisión Europea. Esta medida puede ofrecer más luz sobre la calidad y eficiencia de los fondos multilaterales españoles.

¹² A partir de 2009, MOPAN llevará a cabo un "Enfoque Común" de 5 años de duración en el que

de Evaluaciones de la DGPOLDE podría también considerar la conveniencia de encargar una evaluación en profundidad de la ayuda canalizada a través de algunas agencias multilaterales. Una de las cuestiones clave de esta evaluación debería ser la eficiencia comparada de estas agencias, dada su enorme proliferación en los últimos años.

3. LA CALIDAD EN LA ASIGNACIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA

En esta sección se analizan tres componentes que la doctrina internacional está considerando cada vez más como una ayuda de calidad: concentración geográfica de destinos por donantes para lograr mayor armonización y complementariedad entre sí; otorgar una ayuda más previsible y constante evitando la volatilidad de los flujos de AOD; una selección o condicionalidad hacia resultados en los países que muestren alta corrupción y falta de libertades. Los resultados obtenidos en la evaluación que aquí se realiza muestran fuertes deficiencias de la ayuda española.

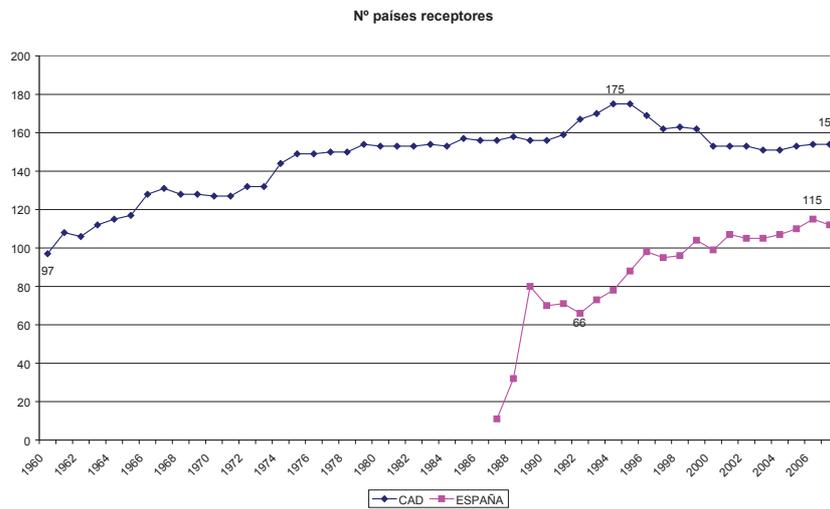
La creciente proliferación de destinos y fragmentación de operaciones.

Según los Planes Directores, España pretende una selección y concentración de países sobre los que actuar para lograr un mayor impacto (véase el Anexo 1 que realiza una comparación entre los tres Planes). Por su parte, la doctrina internacional desde la Cumbre de Roma de 2004 sobre Armonización de la Ayuda, pasando por la Declaración de París (OECD 2005) y la Agenda de Acción de Accra (OECD 2008), ponen de relieve la necesidad de una concentración geográfica para reducir los costes de transacción de los receptores. Estudios como los del CAD (2008), Djankov, Montalvo y Reynal-Querol (2009) o Frot y Santiso (2008, 2009), señalan la preocupante tendencia a la fragmentación de la ayuda en términos agregados.

Pues bien, la realidad española no parece muy acorde con su propia planificación ni con el compromiso de reducir la excesiva proliferación de donantes. Como puede verse en el Gráfico 9, España ha seguido la tendencia internacional a la proliferación de destinos de ayuda. En 1987 otorgó ayudas a 11 países. Veinte años más tarde han sido 115. Considerando el trienio 2005-2007 para evitar sesgos de casos atípicos y aislados, la AOD española se dirigió a 125 países pero en 75 de ellos el monto español representó menos del 1% del total de los países del CAD. Sólo en 15 receptores la ayuda española supuso más del 20% de la AOD del CAD (Anexo 2).

evaluará la estrategia, el conocimiento mutuo, la gestión operativa y la calidad de las relaciones de la Institución Multilateral con los 15 integrantes de la red. Para el juicio evaluativo se utilizarán encuestas en sedes y países socios, e indicadores indirectos de desempeño. Está previsto que España participe en las encuestas de Etiopía, Serbia, Senegal y Mozambique al tener allí OTC y lidere –junto con Canadá– las encuestas evaluativas en Guatemala y Perú.

GRÁFICO 9: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE RECEPTORES: CAD Y ESPAÑA



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE-CAD

Si se comparan los mayores receptores absolutos de AOD y los de España, no hay coincidencia excepto en tres años (1995, 2000 y 2005) cuando se ayudó a China, Indonesia e Irak. Ninguno de ellos ostenta la categoría de país menos avanzado o más pobre.

Pero no sólo no resulta de mucha calidad que los países receptores sean objetivo de numerosos donantes no coordinados, sino que este hecho conduce a una fragmentación enorme de operaciones. En efecto, desde 2005 España viene realizando más de 10.000 operaciones anuales de ayuda (proyectos y programas bilaterales de AECID y agentes descentralizados). En 2005 y 2008 se superaron los 14.000 (DGPOLDE, varios años). En 2005 el crecimiento en el número de operaciones fue del 157%, al que han seguido un 22% en 2007 y del 7% en 2008, años en los que España ya ha suscrito la Declaración de París. Desde 1998, sólo ha habido tres años en los que el número de operaciones haya sido inferior al anterior, lo que da cuenta de lo estructural de este fenómeno.

Es sencillo imaginar la cantidad de costes de transacción, gestión y administración que supone una cartera de estas dimensiones, no sólo para su control y seguimiento por parte española, sino por parte de los agentes receptores que a menudo deben abrir una cuenta bancaria específica para cada proyecto y programa, realizar informes de seguimiento (técnicos y presupuestarios) y finales además de justificar rigurosamente cada uno de los gastos realizados según la legislación aplicable a cada caso particular. Todos estos costes asociados a la fragmentación (piénsese que este volumen de

operaciones es sólo español que es el séptimo donante; Frot & Santiso 2009b dan cuenta de 132.326 proyectos iniciados sólo en 2007 por el conjunto de donantes bilaterales y multilaterales, lo que constituye un dato contundente de un sistema de gestión tremendamente costoso e ineficiente) es lo que tratan de disminuir los criterios de alineamiento y armonización de la Declaración de París. Siempre que se pueda debe operarse en entornos de cooperación que usen los procedimientos y sistemas de gestión, contabilidad y auditoría de los países socios. Ya vimos en la introducción como España había empeorado en algunos de estos indicadores respecto a la situación de 2005, según las encuestas realizadas por el CAD para el Foro de Accra.

Además de la proliferación de receptores y la fragmentación de operaciones mostrada, los flujos recibidos por los países “socios” son muy inestables. Esta volatilidad afecta también a la Cooperación Española.

La volatilidad de la ayuda española.

Consideremos el caso de Nigeria. El Seguimiento PACI 2008 da cuenta de un impresionante incremento respecto a 2007. Nada menos que un ¡5.012,3%! Nigeria fue el primer receptor mundial de AOD en 2006 con más de 17 mil millones de dólares, debido a unas operaciones de condonación de deuda externa muy voluminosas. ¿Cuál ha sido la evolución de los flujos de AOD españoles en este país africano que, por otra parte, no fue considerado por el Plan Director 2005-2008 en ninguna de las tres categorías geográficas que contempló (prioritarios, de atención especial y preferentes de cooperación focalizada)? La tabla 3 detalla la serie temporal.

TABLA 3: AOD ESPAÑOLA A NIGERIA

Año	Millones USD	Tasa Variación
1994	0,02	
1995	0,36	1700,0%
1996	0,69	91,7%
1997	0,67	-2,9%
1998	0,21	-68,7%
1999	0,67	219,0%
2000	0,39	-41,8%
2001	5,63	1343,6%
2002	0,79	-86,0%
2003	0,58	-26,6%
2004	0,69	19,0%
2005	2,19	217,4%
2006	153,64	6915,5%
2007	0,47	-99,7%

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

Hasta el año 2000 Nigeria apenas recibió AOD española (nunca superó el millón de dólares). En 2001 recibe 5,6 millones de dólares lo que supone un 1.343% más que el año anterior. En 2002 la ayuda cae un 86% y en 2003 otro 26%. En 2005, el incremento respecto a 2004 es del 217%. En 2006 recibe más de 153 millones de dólares cantidad que representa casi un 7.000% más que el año anterior. Este incremento es el único justificado por una operación de deuda externa que alcanzó los 151 millones de dólares. Pero en 2007 recibe casi un 100% menos y en 2008 el ya mencionado incremento superior al 5.000%¹³.

¿Qué hay detrás de estas enormes volatilidades? ¿Trasluce una estrategia de compromiso de reducción de la pobreza? Más bien revelan el uso funcional de la ayuda española como un instrumento más de la política exterior española. A diferencia de lo ocurrido en 2006, el dato de 2008 no parece obedecer a una alianza internacional de reducción de sobreendeudamiento de Nigeria, pues nada se dice de este país en el apartado de las operaciones de deuda externa del Seguimiento PACI 2008. Lo que parece quedar claro es que España no ayuda a que Nigeria establezca sus ingresos procedentes del exterior, un país que como exportador de petróleo está claramente sometido a la maldición de los recursos naturales (Sala-i-Martin & Subramanian 2003). Nigeria es un ejemplo meridiano de que España, aunque firma documentos en los que se reconoce que la imprevisibilidad de la ayuda es un claro factor de falta de calidad (véase el punto 26 de la Agenda para la Acción de Accra), no siempre lleva a la práctica esos principios.

Profundicemos más en esta característica de la ayuda española. En 2008, además de Nigeria, otros tres receptores superaron una diferencia respecto a 2007 superior al 500% (Liberia, Serbia y Somalia). En el extremo opuesto, hay países que ven recortada agudamente la ayuda española de un año a otro. Es el caso de Namibia.

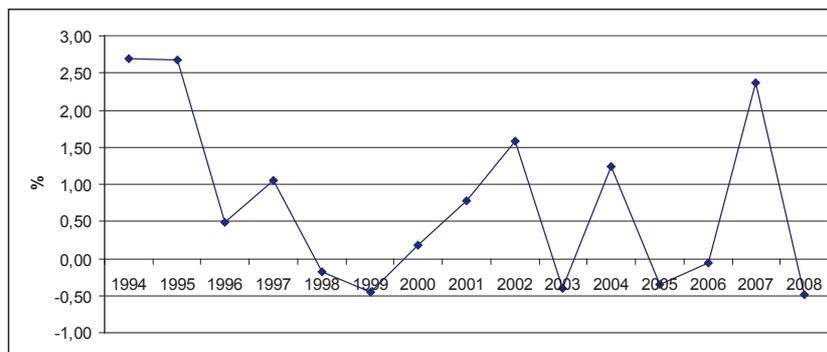
Namibia sí es país prioritario, pero en 2008 recibió la mitad de ayuda que en 2007. ¿Contribuye esta variabilidad a la planificación estratégica del desarrollo en Namibia? Entre 1993 y 2008, el promedio de ayuda española a Namibia fue de 6,8 millones de €, pero su desviación típica fue incluso mayor (7,3) lo que produce un coeficiente de variación de 1,06. El gráfico 10 muestra la gran volatilidad de la ayuda española a uno de sus países prioritarios africanos¹⁴.

¹³ La alta volatilidad se confirma en otros dos sectores de servicios básicos y gran necesidad de estabilidad de ingresos como la educación y salud, que son los que reciben más ayuda, excluyendo la deuda externa. En educación la serie desde 2002 a 2007 fue la siguiente (en miles de dólares): 633, 456, 0, 218, 99, 30. Las tasas interanuales recorren valores desde -30% hasta -70%. En salud, se hicieron aportaciones entre 2004-2006 y los valores fueron: 368, 220, 190. Las tasas de variación son de -40% y -13%.

¹⁴ Namibia tuvo un índice de desarrollo humano de 0,686 en 2007 ocupando el puesto 128 de entre 182 y una renta por habitante de 5,155 dólares. La de España fue 31.560 dólares; seis veces superior.



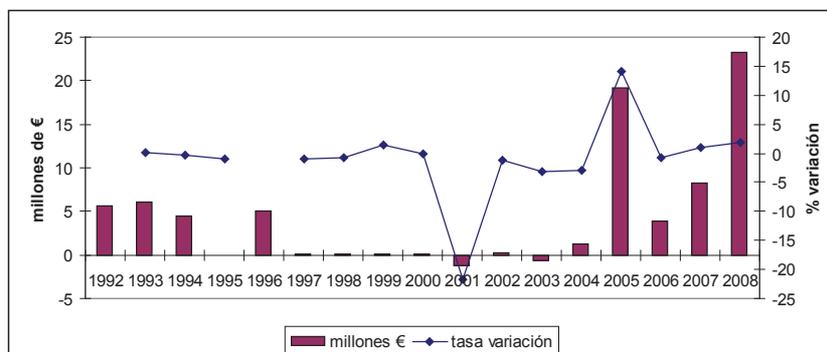
GRÁFICO 10: TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE LA AOD NETA ESPAÑOLA A NAMIBIA.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

Tomemos ahora el caso del país con menor desarrollo humano de todos, Níger. Níger fue incluido como país de atención especial en el Plan Anual de 2006. El gráfico 11 muestra la evolución de la ayuda española y sus tasas de variación.

GRÁFICO 14. VOLUMEN Y VARIACIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA A NÍGER



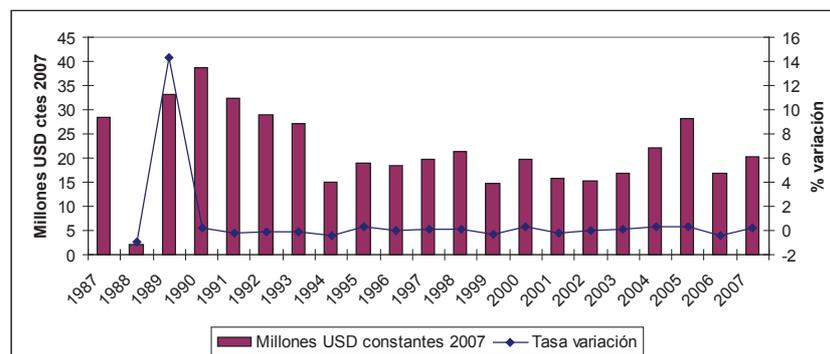
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD

En Níger, el promedio de ayuda entre 1992-2008 fue 4,44 millones de €, menor que su desviación típica (6,93). El alto valor del coeficiente de variación (1,56) da cuenta de la alta volatilidad de la ayuda española hacia el país más pobre en desarrollo humano (IDH de 2007 de 0,340 y una renta per capita de 627 dólares, 50 veces más baja que la de España) y donde apenas el 29% de la población sabe leer y escribir¹⁵.

¹⁵ Datos de PNUD (2009) *Informe sobre el Desarrollo Humano 2009*. Mundi-Prensa. Madrid.

Demos un paso más y consideremos el caso de Guinea Ecuatorial. La antigua colonia española presenta una situación política de escasa participación y calidad democrática. Un solo partido (el del presidente Obiang, en el poder desde 1979) mantiene 99 de los 100 escaños que existen en su parlamento. Las denuncias de elecciones fraudulentas, represión a la oposición y denuncias contra los derechos humanos, son constantes. En los indicadores de Buen Gobierno del Banco Mundial¹⁶, sus valores en los seis indicadores se encuentran todos en el percentil más bajo del conjunto de países, (excepto en estabilidad política)¹⁷. Llama poderosamente la atención que España haya estado otorgando una ayuda muy constante a Guinea Ecuatorial a lo largo del tiempo. El promedio de AOD entre 1987-2007 ha sido de 21,6 millones de dólares constantes y su tasa media de variación ha sido sólo 0,7. El CV entre 1987-2007 fue de 0,38 siendo menor durante la etapa del PP (1997-2004 con un CV de 0,16) frente a la del PSOE (en 2005-07 el CV fue de 0,27). España ejerce un protagonismo innegable en la ayuda a Guinea Ecuatorial (Gráfico 12). Su posición dominante ha sido reflejada en trabajos como el de Frot & Santiso (2009b) en el que analizan la fragmentación sectorial y califican a España como el donante monopolista de Guinea¹⁸.

GRÁFICO 12. VOLUMEN Y VARIACIÓN DE LA AYUDA ESPAÑOLA A GUINEA ECUATORIAL.



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE-CAD

¹⁶ Nos referimos a la base de datos *Worldwide Governance Indicators, 1996-2008* compilada por el Banco Mundial. Véase <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

¹⁷ Los indicadores son Voz y rendición de cuentas; Estabilidad política; Eficacia del gobierno; Calidad regulatoria; Imperio de la ley; y Control de la corrupción. El rango de los indicadores es -2,5: +2,5 siendo -2,5 el peor. Guinea no ha puntuado en la zona positiva en ninguno de los indicadores y ninguno de los años sobre los que hay información. El valor otorgado por *Transparency International* a Guinea Ecuatorial ha sido entre un máximo de 2,1 (2006) y un mínimo de 1,7 (2008) en una escala de [0:10] donde 0 es la ausencia completa de control de la corrupción. En 2008 ocupó el puesto 171 de entre los 180 países medidos. El mínimo valor fue para Somalia con 1,0.

¹⁸ Los autores crean un índice de monopolio comparando la proporción de ayuda destinada por cada donante y sector respecto a los totales de todos los donantes. El índice tiene como máximo el valor de 1 (cuando un solo donante diera toda la ayuda a un solo sector). El valor de España en Guinea Ecuatorial es de 0,48 o de 0,54 si se utiliza el índice ponderando la cantidad de ayuda obtenida por cada sector (Frot & Santiso 2009b, p.24).

Guinea Ecuatorial ha ido empeorando su calificación frente al control de corrupción. En 1996 partía de -1,06 y en 2008 ha sido de -1,62. ¿Cómo es posible que un país que durante trece años empeora en este indicador, siga siendo apoyado por España de forma permanente e inmutable? El caso ecuatoguineano muestra de forma clara que en la AOD confluyen intereses diversos que a veces son muy difíciles de conjugar entre sí. España quiere mantener relaciones “culturales y científicas” con una antigua colonia, casi mantiene el sistema de salud y educación del país con constantes subvenciones a ONGD que sustituyen la provisión de estos servicios públicos que deberían ser asumidos por un Estado que ha logrado ingentes ingresos derivados de las licencias petrolíferas y gasistas a compañías multinacionales, especialmente norteamericanas. Sorprende que instrumentos que aparecen tan a menudo en los documentos programáticos y declarativos como la coherencia de políticas, la rendición de cuentas mutua e incluso la condicionalidad orientada a resultados y para que el desarrollo del país socio sea real y progresivamente más endógeno, no sean utilizados con mayor eficiencia por parte española para presionar en beneficio de la población empobrecida de Guinea Ecuatorial. A fin de cuentas, quien sufre las consecuencias de la corrupción sistémica del país, no son sus dirigentes, sino la ciudadanía¹⁹.

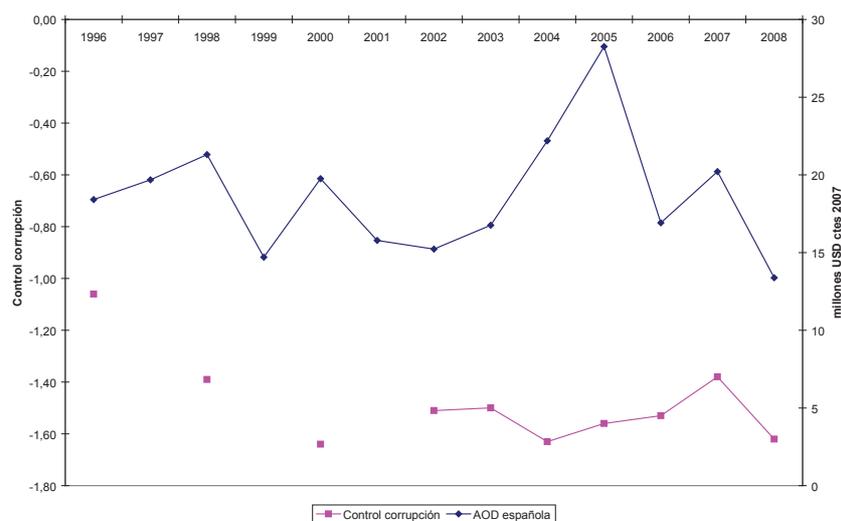
Frente a esta crítica, cabe la objeción de que España puede estar ayudando no por vía “oficial” sino a través de agentes no gubernamentales. Pero no es así. De acuerdo a la información aportada por MAEC (2008), España ejecutó en ese año un total de 9.560.240 euros en 59 operaciones de ayuda bilateral, (excepto dos de carácter multi-bilateral). 19 de dichas operaciones fueron ejecutadas por AECID; 6 por otros ministerios diferentes a Asuntos Exteriores; 8 por CC.AA. (cada operación por una Comunidad distinta); 23 por ayuntamientos y 1 por la universidad (la UNED). La canalización de la ayuda se hizo a través de ONGD nacionales (37), entidades públicas españolas (12); empresas españolas, ONGD locales o redes (1 cada una) u otras entidades (2). Cuando se hace balance en la XI Comisión Mixta de la gestión de la AOD bilateral del periodo 2004-06 se reconoce que “ambas partes observan ciertas limitaciones en el seguimiento y control de los proyectos ejecutados, y constatan que la Comisión de Seguimiento y Evaluación de la Comisión Mixta no funcionó para verificar los avances de los proyectos aprobados” (AECID 2009:3). Lamentablemente, la reacción a esta debilidad para el periodo 2009-11 es “ambas partes se esforzarán en mejorar los aspectos anteriores”. Nada más. No aparece ni un indicador objetivo de resultados y las actividades previstas para el fortalecimiento del estado de derecho no pasan de enunciar cursos y asistencias técnicas.

El Gráfico 13 pone en relación la ayuda española y la evolución de la corrupción en Guinea. La correlación entre ambas para el periodo 1996-

¹⁹ Para profundizar en cómo los donantes no penalizan a los países más corruptos, incluida España, véanse Alcaide y Larrú (2008) y Larrú (2009).

2008 es de -0,2 ($R^2=0,04$). Es decir, apenas existe vinculación estadística entre las dos variables. España envía AOD a Guinea de espaldas a esta dimensión del mal gobierno.

GRÁFICO 13: AYUDA ESPAÑOLA A GUINEA ECUATORIAL Y SU AUSENCIA DE CONTROL SOBRE LA CORRUPCIÓN



Nota: Para el indicador de corrupción se dispone de datos en 1996, 1998, 2000 y anuales desde 2002. El dato de AOD española de 2008 es provisional. Se ha obtenido del volcado de todos los programas ofrecido por DGPOLDE y aplicando un tipo de cambio euro/dólar de 1,4.

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE-CAD y Governance Matters 2009.

Esta característica de que la ayuda no discrimina a los países corruptos no es exclusiva de España, sino que es compartida por la comunidad de donantes (Larrú 2009). Observando los países con menor control de la corrupción y los que más empeoran en esta dimensión, se detecta que muchos de ellos son países priorizados por la Cooperación Española (Tabla 4).

Los países marcados con asterisco (*) 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").

Generalizando el análisis de la volatilidad a todos los países receptores y para el periodo 1987-2007 del que se dispone de datos, hay tres conclusiones que merece la pena resaltar. La primera es la evolución creciente de la volatilidad, especialmente desde 2002. El gráfico 14 muestra como la tendencia es creciente a medida que pasa el tiempo y España va incrementando su volumen

de ayuda. El pico de 2001 se debe a los 722 millones de dólares que se concedieron a Nicaragua por la ya comentada operación Cegulsa. Desde 2002 la pendiente creciente se acelera, llegando al máximo (excluido 2001) en 2007 donde toma el valor del CV de 3,06.

TABLA 4: RANKING DE LOS 20 PEORES DESEMPEÑOS EN CONTROL DE LA CORRUPCIÓN. 1998-2006

20 Países más corruptos. Promedio 1998-06		20 Países con peor cambio 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
TAJKISTAN	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 ál. (2007).

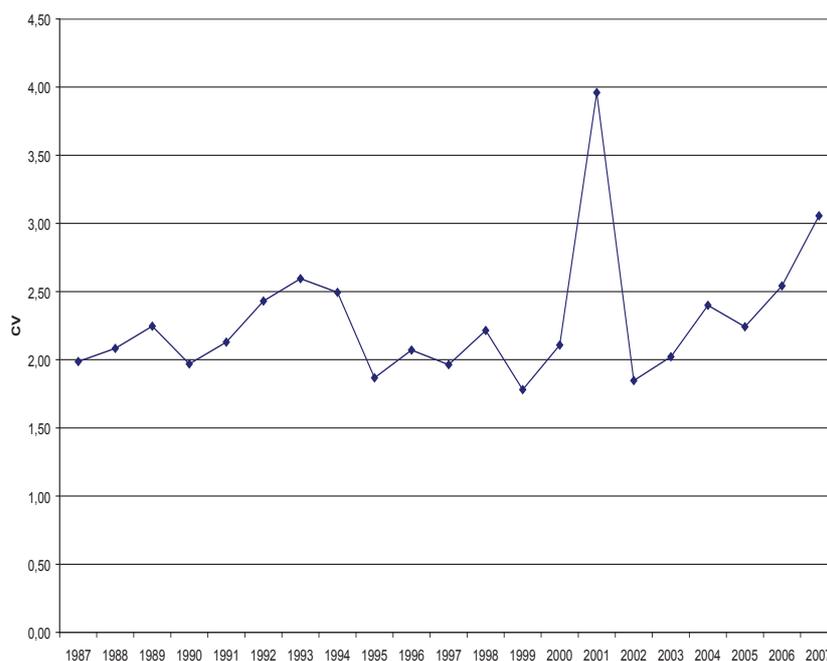
En segundo lugar, la gestión de la ayuda española por parte del gobierno socialista desde 2005 ha sido más volátil que el periodo del Partido Popular (1997-2004). Así el PSOE ha dado más ayuda pero de forma mucho más dispersa y volátil (Tabla 5). El CV del periodo 2005-07 es de 0,41, mayor que el del periodo PP (0,26)²⁰.

En tercer lugar. Los países receptores de mayor volatilidad (la tabla recoge los tres con valores más altos), son en su mayoría de África Sub-Sahariana,

²⁰ El resultado no varía si consideramos que 2004 fue ya una gestión socialista al iniciar su mandato en marzo. El CV para el periodo 2004-2007 es de 0,28.

la región que tiene mayor pobreza y mayor necesidad de una cantidad presupuestaria estable de la AOD (Tablas 5 y 6). La tabla 6 muestra cómo diez de los veinte países con ayuda española más volátil son africanos.

GRÁFICO 14: EVOLUCIÓN DE LA VOLATILIDAD DE LA AYUDA ESPAÑOLA



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD

TABLA 5: LOS TRES PAÍSES CON MAYOR VOLATILIDAD Y COMPARACIÓN ENTRE LA GESTIÓN DEL PP Y DEL PSOE

1987-2007	CV	PP: 1997-2004	CV	PSOE: 2005-2007	CV
Belice	4,47	Uganda	151,9	Camerún	4,31
Camerún	3,55	Nigeria	-115,12	Angola	-4,23
Nigeria	3,54	RD Congo	-96,74	Indonesia	3,03
Todos receptores	0,29	Todos receptores	0,26	Todos receptores	0,41
Promedio CV	1,24	Promedio CV	0,01	Promedio CV	0,68

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD



TABLA 6: LOS 20 PAÍSES CON AYUDA ESPAÑOLA MÁS VOLÁTIL (1987-2007)

<i>Receptor</i>	<i>Desv. típica</i>	<i>media</i>	<i>CV</i>
Belice	1,58	0,35	4,48
Camerún	15,27	4,30	3,55
Nigeria	39,45	11,14	3,54
Malawi	3,80	1,40	2,71
Mexico	110,20	42,75	2,58
Congo, Rep.	58,03	23,86	2,43
India	14,67	6,50	2,26
Lesotho	4,46	2,05	2,18
Camboya	2,65	1,23	2,16
Madagascar	52,91	24,77	2,14
Gambia	1,76	0,83	2,13
Moldavia	0,20	0,09	2,09
Irak	72,84	34,97	2,08
Malasia	2,24	1,10	2,04
Bangladesh	3,35	1,67	2,01
Haiti	14,97	7,49	2,00
Somalia	5,47	2,79	1,96
Nicaragua	169,56	90,19	1,88
Mali	4,65	2,49	1,86
Sudán	7,19	3,87	1,86

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

La no penalización a las dictaduras

Un rasgo adicional de calidad de la asignación geográfica de la ayuda es que no se apoye con esta financiación a regímenes dictatoriales donde los dictadores no respetan las libertades ni los derechos humanos de sus ciudadanos. Dada la fungibilidad de la AOD, es difícil determinar si la ayuda a estos países sirve para mantener en el poder a los dictadores, si actúa como sustituto de los ingresos públicos que deberían garantizar los servicios públicos a la población, o si verdaderamente llegan a la población necesitada y "compensan" las carencias de suministro que debiera aportar el Estado. En casos extremos, la ayuda financia armamento, habiéndose estimado que el 40% del gasto militar de África Subsahariana se financia con la ayuda fungible y que un 11% de la AOD ha ido directamente al presupuesto militar de estos países para compra de armamento. Esto supone un carrera de armamento entre países vecinos (Collier y Hoeffler 2002, 2007). A este respecto no está de más recordar que España es el primer exportador mundial de munición de armas ligeras al subcontinente africano (Listar 2009:235)²¹.

²¹ Para la estrecha relación entre la AOD y el comercio de armas, puede verse Listar (2009: cap. X) "Anticooperación militar".

Siguiendo la selección de países bajo dictadores realizada por Coyne & Ryan (2009), la Tabla 7 recoge el stock de AOD que España, el CAD y todos los donantes ha destinado a cada dictadura desde su año de comienzo.

TABLA 7: AYUDA RECIBIDA POR LAS PRINCIPALES DICTADURAS DESDE SU CONSTITUCIÓN

	<i>País</i>	<i>Dictador</i>	<i>Año llegada poder</i>	<i>España</i>	<i>CAD</i>	<i>Todos donantes</i>	<i>España/CAD</i>	<i>España/Todos</i>
1	Bielorusia	A. Lukashenko	1994	2,23	128,9	229	1,73%	0,97%
2	Camerún	Paul Biya	1982	81,67	15.380,42	19.978,99	0,53%	0,41%
3	China	Hu Jintao	2002	145,72	8.458,17	9.507,42	1,72%	1,53%
4	Cuba	Fidel Castro	1959	416,98	1.534,67	3.127,27	27,17%	13,33%
5	Egipto	H. Mubarak	1981	195,39	62.470,57	76.905,83	0,31%	0,25%
6	Guinea Ecuatorial	T. Obiang	1979	454,26	885,02	1.387,22	51,33%	32,75%
7	Eritrea	I. Afewerki	1991	7,32	2.288,04	3.764,80	0,32%	0,19%
8	Etiopia	M. Zenawi	1995	50,69	10.622,10	19.951,23	0,48%	0,25%
9	Irán	A.Ali Khamemei	1989	31,2	2.405,13	3.382,99	1,30%	0,92%
10	Corea, Dem. Rep.	Kim Jong-il	1994	1,7	1.050,88	1.883,10	0,16%	0,09%
11	Laos	B. Vorachith	2001-06	0	1.207,90	2.078,70		
12	Libia	M. al Qaddafi	1969	0,87	528,16	692,88	0,16%	0,13%
13	Myanmar	Than Shwe	1992	0	1.281,39	2.021,75		
14	Pakistán	P. Musharraf	1999-08	31,24	7.249,75	16.333,13	0,43%	0,19%
15	Arabia Saudí	Rey Abdullah	1995	0	10,85	103,06		
16	Sudán	O. al-Bashir	1989	75,27	10.494,62	16.467,03	0,72%	0,46%
17	Swazilandia	Rey Mswati III	1986	0	579,19	1.168,74		
18	Siria	B. al-Assad	2000	12,55	395,65	1.060,34	3,17%	1,18%
19	Turkmenistan	S. Niyazov	1990-06	0,11	249,90	573,01		
20	Uzbekistán	I. Karimov	1989	23,28	1.676,55	2.558,74	1,39%	0,91%
21	Zimbabwe	R. Mugabe	1980	44,49	10.542,52	13.540,45	0,42%	0,33%
	TOTAL			1.574,97	139.440,38	196.715,68	1,13%	0,80%

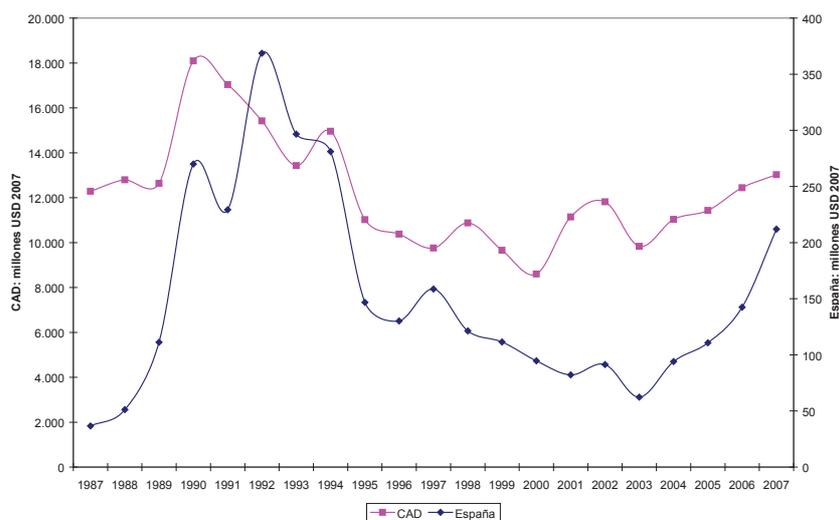
Nota: La disponibilidad de datos para España es desde 1987; para el CAD y todos los donantes desde 1960. Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

El 13% de la ayuda a Cuba y el 32% de la de Guinea Ecuatorial, es española (que llegan al 17% y 51% respectivamente si lo comparamos con el monto aportado por el grupo de donantes del CAD). Las cantidades recibidas desde España han sido elevadas: 454 millones de USD a Guinea Ecuatorial y 416 millones a Cuba. Dentro del conjunto muestral, España aporta el 0,8%



del total de la ayuda a los dictadores (el 1,13% si nos comparamos con los 22 donantes del CAD). Pero lo peor de esta característica no es el stock de ayuda a dictaduras, ya de por sí preocupante, sino que la tendencia ha sido monótona creciente desde 2003 tanto por parte española como por parte de todos los donantes (Gráfico 14). Peor aun, el gráfico da cuenta de cómo desde 2003 el ritmo de crecimiento de la ayuda española a las dictaduras seleccionadas fue más rápido que el del resto de donantes. En otras palabras, la llegada al poder del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero no ha supuesto mayor selectividad de las ayudas a países bajo sistemas políticos no democráticos. Más ayuda española ha ido dirigida a países corruptos en los que la población no participa directamente en las decisiones que les afectan, siendo esta una dimensión muy importante del concepto de desarrollo humano y de la pobreza. ¿Es esta una ayuda de calidad? ¿Hay al menos evaluaciones de los resultados de estos flujos de ayuda? La respuesta a ambas preguntas es negativa. Es cierto que el primer juicio posee una carga subjetiva, pero la segunda sentencia —la inexistencia sistemática de evaluaciones de resultados— es objetiva.

GRÁFICO 14: EVOLUCIÓN DE LA AYUDA ESPAÑOLA Y DEL CAD A 21 DICTADURAS



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE-CAD.

Como conclusión de los casos presentados puede afirmarse que la cantidad creciente de ayuda española no conlleva calidad para el receptor. A pesar de la existencia de estudios rigurosos para asignar técnicamente la ayuda española (Tezanos 2008), las asignaciones geográficas no siguen un patrón técnico previo, son muy volátiles y ni siquiera respaldan las elecciones discrecionales de países realizadas en los Planes Directores. España es un donante que

contribuye a la proliferación de agentes en los países en desarrollo con ayudas dispersas, no coordinadas, imprevisibles y generando así altos costes de gestión y transacción para los países receptores. La lucha contra la corrupción debe ser un elemento clave de condicionalidad en las relaciones bilaterales. La ayuda dirigida a los países bajo dictaduras debe ser seleccionada con máximo rigor y sometida a evaluaciones periódicas de resultados.

A modo de recomendación, España debería reducir el número de países a los que se otorga ayuda de forma bilateral, incorporándose de forma efectiva a la división del trabajo coordinada por la Comisión Europea. Detectar las ventajas comparativas españolas y liderar en esos países, dando paso al ejercicio de la cooperación delegada en el resto. España debe liberar fondos de ayuda de forma previsible a medio plazo seleccionando los sectores en los que va a cooperar en cada país y dentro del marco multilateral de división del trabajo coordinado por EuropeAid. Debe plantearse condicionar los desembolsos a un control efectivo de la corrupción por parte del receptor tal como indica la Agenda de Acción de Accra²² y que los beneficiarios conozcan directamente cuánta ayuda se les ha sido asignada a ellos por parte la Cooperación Española. Esta es la “visibilidad” que interesa y que puede permitir un mejor control de los desempeños en el espíritu de la mutua rendición de cuentas y simetría de poder entre “socios” que cooperan (obran conjuntamente para un mismo fin).

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

España está protagonizando uno de los incrementos de la cantidad de AOD más sobresalientes entre los donantes del CAD, con tasas que superan el 20% anual desde 2005. En este trabajo hemos analizado algunos de los rasgos característicos de la evolución de los flujos de AOD española preguntándonos por la calidad que está suponiendo esta mayor cuantía. No es la primera vez que se realizan diagnósticos de este tipo. Ya Alonso (1995), cuando apenas se iba conformando el sistema de Cooperación Española, avisaba de que la cuantía no lo es todo (ni lo principal) a la hora de ejecutar una política pública de desarrollo eficiente. Meyer (2007) realizó otro diagnóstico sobre aspectos cualitativos de la ayuda española para el periodo 2004-2006, tras iniciarse la legislatura socialista que ha introducido numerosos cambios y reformas, señalando la insuficiencia de aumentar la cantidad para lograr los objetivos de la ayuda. Hidalgo y Espada (2005), Alonso (2008) y Schulz (2010) han realizado juicios evaluativos sobre la ayuda española coincidentes en gran parte con lo señalado aquí, aunque sin tanto apoyo empírico.

²² La citada Agenda no anula la condicionalidad, más bien establece que se fijen mutuamente un número limitado de condicionalidades, que se hagan públicas, que se diseminen buenas prácticas sobre ella para trabajar bajo una condicionalidad orientada a resultados (“*results-based conditionality*”). Véase el n.º 25 de la Declaración (OECD, 2008).



La Cooperación Española presenta algunos rasgos positivos como el mantenimiento del porcentaje de los costes de administración de la cantidad creciente de la AOD o el descenso de la ayuda ligada unida a la reforma del FAD iniciada en 2009.

Pero existen aun rasgos negativos como la creciente volatilidad de los flujos a muchos receptores, el no respeto de la selección de países socios realizada en la planificación de los Planes Directores y la creciente fragmentación de operaciones. Tezanos et al. (2009) han mostrado con evidencia econométrica cómo una alta volatilidad y fragmentación de donantes ha reducido la eficacia de la ayuda sobre el crecimiento per capita de América Latina en el periodo 1992-2007²⁵. La volatilidad impide una acción contracíclica en los momentos recesivos de los países receptores, dificulta la planificación de programas de naturaleza plurianual, genera incertidumbre que distorsiona las decisiones empresariales de inversión, desincentiva la reforma fiscal para incrementar la recaudación y altera el tipo de cambio con apreciaciones derivadas del fenómeno conocido como "enfermedad holandesa" restando así competitividad al país socio.

La volatilidad de la AOD española resulta especialmente grave en países africanos como Nigeria, Camerún, Namibia o Níger. Otros receptores preferidos de la Cooperación Española como Guinea Ecuatorial, mantienen mayor estabilidad en los fondos y España es su principal donante activo en muchos de los sectores de ayuda, pero apoyar a países bajo regímenes políticos dictatoriales y altamente corruptos es una práctica que exige la máxima transparencia, rendición de cuentas y una estrategia selectiva de instrumentos y agentes muy cuidada. Aquí hemos abogado por una condicionalidad basada en resultados ex-post, tal como preconiza la Agenda para la Acción de Accra 2008, especialmente en los países que unen corrupción y dictadura. Se ha evidenciado cómo estas dos características no suponen una penalización a la hora de recibir ayuda española. La eficacia de esta ayuda dependerá mucho de los sectores, gestores y actores que estén involucrados en cada una de las intervenciones. Por eso es esencial ofrecer una transparencia y rendición de cuentas sobresaliente en estos países.

Por otra parte, los ejercicios de planificación de la ayuda que distinguen categorías de preferencia entre los receptores, no son totalmente eficaces a la hora de asignar la ayuda. La Cooperación Española es un ejemplo claro de que las asignaciones de AOD no se rigen por criterios técnicos, ni por planificaciones selectivas. Mientras los Planes Directores han fijado en torno a 50 países prioritarios como receptores, la realidad de los desembolsos es que el número de países que reciben ayuda española ha superado en muchos ejercicios los 110, y además en 85 de ellos el aporte español supuso menos del 5% respecto al total

²⁵ La medida de volatilidad de Tezanos et ál. (2009) al igual que la de otra literatura especializada es definida en términos relativos a los ingresos públicos, es decir el cociente de la varianzas de la proporción ayuda sobre PIB e ingresos tributarios sobre PIB. EN este trabajo hemos considerado la volatilidad intrínseca del flujo de ayuda, es decir la variación en torno a su promedio, medida mediante el coeficiente de variación.

del CAD (periodo 2005-2007). Esta proliferación de destinos queda asociada a altos costes de administración y gestión de un número de operaciones que se eleva por encima de las 14.000 al año. La carga burocrática que conlleva esta fragmentación que recae sobre gobiernos receptores, Administraciones Públicas españolas, organizaciones locales y ONGD es un aspecto que claramente resta eficacia a la ayuda española. La tarea que hay por delante dentro del proceso de la división del trabajo entre los donantes de la Unión Europea es largo y España debe detectar sus ventajas comparativas para liderar la cooperación allá donde se den las condiciones para ser donante líder y aprender a retirarse o ejercer cooperación delegada, allá donde deba ocupar ese papel. Esta división del trabajo basada en ventajas comparativas, debe plantearse en el nivel sectorial. Guinea Ecuatorial es un candidato claro a que España ejerza liderazgo, pero deben aclararse mucho los términos y modos de intervenir. El pasado ha enseñado lecciones valiosas para trabajar en este país, pero es necesaria una evaluación en profundidad (veasé Larrú, 2011).

Para terminar, realizamos algunas recomendaciones dirigidas a los diferentes agentes involucrados de la Cooperación Española.

Por lo que respecta a AECID, junto al reto de completar su propia reforma interna y comenzar a rendir cuentas de los contratos administrativos, debe explicar el protagonismo cuantitativo que tiene la dirección de relaciones científicas y culturales y analizar en profundidad las causas por las que gestiona apenas un 20% de la AOD y destina a cooperación para el desarrollo casi los mismos fondos públicos que se canalizan a través de las ONGD²⁴. La información reportada puede aumentar en volumen, concreción y "amabilidad" para el usuario, especialmente en su página web (véase el informe elaborado por Access Info Europe, 2009 y las propuestas de mejora en la rendición de cuentas de Ayuso y Cascante 2009).

Las Administraciones descentralizadas mantienen un fuerte ritmo de crecimiento cuantitativo de la ayuda con altas correlaciones con su nivel de endeudamiento, pero no reportan análisis cualitativos o evaluaciones que permitan juzgar la calidad de tales cantidades ni en términos de resultados en la reducción de las múltiples dimensiones y causas de la pobreza, ni en términos de coste-eficiencia respecto a otros agentes como las ONGD. Deben reflexionar sobre cómo se van a gestionar los futuros fondos de AOD, dados los niveles alarmantes de endeudamiento que tienen y encontrar su valor añadido diferencial dentro de la unidad de acción de España en el exterior (en esta línea se encuentran recomendaciones como las de González Martín, 2008).

²⁴ Los fondos gestionados en forma de programas para el desarrollo por parte de AECID –órgano encargado de la ejecución de la política de Cooperación Española- es muy semejante al de las ONGD. En 2008, la AECID gestionó únicamente el 17,7% de la AOD neta (846 millones de euros). Este porcentaje disminuye al 14,8% si sólo tenemos en cuenta las contribuciones para cooperación para el desarrollo (y no las de ayuda humanitaria ni educación para el desarrollo), mientras que las ONGD obtuvieron el 13,3% (634 millones de euros). Esta proporción fue aún más estrecha en 2007 cuando AECID canalizó a cooperación para el desarrollo el 14,9% de la AOD neta (559 millones de €) y las ONGD el 14,8% (558 millones de €).



En cuanto a las ONGD, muchas pequeñas y medianas han logrado mantenerse activas gracias a los fondos crecientes de la cooperación descentralizada, al no poder calificarse para convenios con la AECID y aumentar el nivel de competencia en las convocatorias de proyectos y programas. El predominio de unas pocas ONGD que capturan un gran porcentaje de fondos privados y públicos se mantiene desde hace una década (Larrú, 2001) y somete a las entidades a una especie de oligopolio con consecuencias directas en sus costes de gestión y estabilidad de sus recursos humanos. Los nuevos instrumentos de gestión (apoyos presupuestarios sectoriales y generales o la cooperación triangular) y el crecimiento de la cooperación Sur-Sur, suponen oportunidades y amenazas a la forma tradicional de trabajar de estas entidades. Las evaluaciones externas que se están viendo obligadas a realizar, deben hacerse públicas y permitir informes de síntesis sectoriales y comparativos entre agentes (AECID, cooperación directa de CC.AA. y EE.LL., por ejemplo) que proporcionen información rigurosa sobre buenas y malas prácticas o sobre qué agentes deberían recibir más fondos (o menos en situaciones de crisis económicas y elevado endeudamiento público como la actual) por haber probado ser más (o menos) coste-eficientes en la reducción de la pobreza. Esta iniciativa debe contemplarse en la línea de los esfuerzos emprendidos por estas entidades para ser más transparentes (Medina, 2008).

La Cooperación Española no debe quedarse al margen del movimiento internacional en pro de una ayuda basada en evidencias e impactos. Más allá del debate sobre la causalidad o contribución al desarrollo de determinados programas e instrumentos, más allá de los estudios académicos de la eficacia macro de la ayuda sobre el crecimiento, es necesario realizar evaluaciones “meso” que evidencien lo que funciona o no, bajo preguntas claras de eficacia. Por ejemplo, la ayuda española no ha contribuido hasta la fecha con evaluaciones propias que aporten valor sobre qué funciona en términos de calidad educativa que reduzca la pobreza (Larrú, 2009b cap.6). Sabemos cuántos recursos y proyectos se aprueban anualmente a la construcción de escuelas (con su margen de error). Raro es el documento de planificación que no priorice la educación. Pero ¿qué impacto tienen todos esos recursos, por ejemplo en América Latina? No disponemos de estudios de casos que evidencien qué funciona de forma coste-eficiente a la hora de reducir el absentismo de los profesores, qué medios incrementan que la formación recibida hasta secundaria sea generadora de empleo productivo para los estudiantes que logran terminarla. España sigue financiando y priorizando la educación, pero ignorando los verdaderos resultados y efectos de su ayuda. España puede enriquecerse de la creciente literatura evaluativa de interrogantes como los de arriba, sobre todo por medio del Fondo Español para Evaluaciones de Impacto (SIEF en sus siglas inglesas²⁵), pero necesita

²⁵ Puede consultarse su sitio web en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTISPMA/0,,contentMDK:21407362~menuPK:384336~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384329,00.html>

medios humanos para absorber esos conocimientos, procesarlos en la gestión e introducir los cambios que sean necesarios en la gestión de este sector. El “espíritu” del Plan Director 2009-2012 quizá va por ese camino, pero adolece de concreción cuando fija los indicadores respectivos y falta involucrar a las ONGD y agentes descentralizados de forma más activa y dinámica.

El camino hacia la gestión por resultados y la división internacional del trabajo entre los donantes comunitarios, va a ser largo pero imparable. La Cooperación Española no puede quedar al margen de las nuevas formas de trabajo²⁶. Los cambios deben producirse basados en evidencias y evaluaciones concretas que juzguen la calidad de los recursos públicos tan crecientes que se están produciendo desde 2005. Es necesaria la innovación. Si, a modo de ejemplo, las transferencias públicas condicionadas se están mostrando muy exitosas en sus resultados, cabe la posibilidad de incrementar con fondos de AOD la financiación directa de esos programas que cumplen, en general, los criterios de eficacia de la ayuda de París y Accra (establecidas y gestionadas por los “socios”, bajo sus prioridades y procedimientos, con evaluaciones externas, basadas en resultados, condicionadas a acciones concretas de sus perceptores y con rendiciones públicas de quién fue beneficiado y con qué cuantía). Por supuesto, muchos agentes e intereses españoles podrían quedar fuera de juego, pero se estaría primando la calidad y el desarrollo endógeno. En cualquier caso, no hay avance sin innovación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Access Info Europe (2009): “Not Available! Not Accessible! Aid Transparency Monitoring Report”, *Access Info*, Madrid.
- AECID (2009): “Acta XI Comisión Mixta Guinea Ecuatorial-España de Cooperación para el Desarrollo 2009/2011”, Bata, 10 de julio de 2009.
- Alcalde, L. y Larrú, J.M. (2007): “Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano”, *Boletín de Información Comercial Española* 2917, 37-58.
- Alonso, J.A. (1995): “La AOD en España: cuando la cantidad no basta”, *Tiempo de Paz* 37-38, 12-22.
- Alonso, J.A. (2008): “Cooperación española: Desafíos para una nueva legislatura”, *ICEI Paper* 03.

²⁶ Una de las propuestas más elaboradas de cambio radical en la forma de asignar la ayuda es la denominada “Cash for Delivery” del *Center for Global Development*. En esencia se trata de otorgar ayuda a posteriori, tras mostrar el país socio las reformas libremente elegidas y los resultados logrados bajo indicadores mutuamente acordados. Para profundizar en ella véase: http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/codaid/faq.



- Ayuso, A. y Cascante, K. (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*, Exlibris ediciones y Fundación Alternativas, Madrid.
- CAD (1995): *Principios del CAD para una ayuda eficaz. Manual de la ayuda al desarrollo*, Mundi-Prensa, Madrid.
- CAD (2005): *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Mutua Responsabilidad. Foro de Alto Nivel "Aumentar Juntos la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo"*, París, 28-feb-2 de marzo.
- Clements, B. et ál. (2004): "Asistencia externa: ¿Donaciones o préstamos?", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2004, 46-49.
- Clements, B. et ál. (2004): "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?", en S. Gupta, B. Clements y G. Inchauste (2004): *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, International Monetary Fund, Washington.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2002): "Military Expenditure. Threats, Aid, and Arms Races", *World Bank Policy Research Working Paper No. 2927*.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2007): "Unintended Consequences: Does Aid Promote Arms Races?", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 69(1), 1-27.
- Coyne, Ch. y Ryan, M. (2009): "With Friends Like These, Who Needs Enemies? Aiding the World's Worst Dictators", *The Independent Review* 14(1), 26-44.
- Croix, D. de la y Delavallade (2009): "Why Corrupt Governments May Receive More Foreign Aid", *Université Catholique de Louvain Discussion Paper* 33.
- DAC (2005): "Baselines and Suggested Targets for the 12 Indicators of Progress", *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD, París.
- DAC (2008): "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010?, What It Will Take, 1 Overview", *OECD*, París.
- DGPOLDE (varios años): "Volcado sobre la AOD española en 2005, 2006, 2007, 2008", Acceso On line.
- Djankov, S.; J.G. Montalvo y Reynal-Querol, M. (2008): "The Curse of Aid", *Journal of Economic Growth*, 13 (3), 169-194.
- Djankov, S.; J.G. Montalvo y M. Reynal-Querol (2009): "Aid with Multiple Personalities", *Journal of Comparative Economics*, 37, 217-229.
- Easterly, W. y Pfutze, T. (2008): "Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid", *Journal of Economic Perspectives* 22(2), 29-52.
- Frot, E. y Santiso, J. (2008): "Development Aid and Portfolio Funds: Trends, Volatility and Asset Allocation", *OECD Development Centre Working Paper* 275.

- Frot, E. y Santiso, J. (2009): "Herding in Aid Allocation", *OECD Development Centre Working Paper* 279.
- Frot, E. y Santiso, J. (2009b): "Crushed Aid: Fragmentation in Sectoral Aid", *SITE Working Paper* 6.
- González Martín, M. (2008): "¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada?", Comunicación presentada en el seminario celebrado en Bilbao sobre "Apropiación democrática y responsabilidad mutua: nuevos retos para la relación entre gobiernos y donantes" organizado por FRIDE, ALBOAN y HEGOA. Comentario publicado por FRIDE, julio.
- González, M. y Larrú, J.M. (2004): "¿A quién benefician los créditos FAD? Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía española", *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional* 4 (1), 69-104.
- Guillaumont, S. y Tapsoba, S.J-A. (2009): "Aid and Income Stabilization", *CERDI Etudes et Documents* 16.
- Gupta, S.; B. Clemens y R. Tiongson (2004): "Foreign Aid and Consumption Smoothing: Evidence from Global Food Aid", *Review of Development Economics* 8, 379-390.
- Hidalgo, S. y Espada, F. (2005): "Hacia una nueva cooperación española", *Dara y Fride*, Informe nº 2.
- Intermón-Oxfam (2006): *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*, Intermón-Oxfam, Barcelona.
- Jepma, C. (1991): *The Tying of Aid*, Development Centre Studies, OECD. Pars.
- Larrú, J.M. (2001): "Análisis de los proyectos e ingresos de las ONGD de la CONGDE en 1999", en *Coordinadora de ONGD de España, Directorio de ONGD 2000*, Coordinadora de ONGD de España, Madrid, 13-30.
- Larrú, J.M. (2003): "La ayuda ligada: ¿un mal instrumento de la política española de cooperación para el desarrollo?", en González Laxe, F. y Sequeiros Tizón, J. (eds.): *Orden económico mundial. Globalización y desarrollo*, Sociedad de Economía Mundial, A Coruña, 103-119.
- Larrú, J.M. (2009): "Corrupción y Ayuda al Desarrollo. Evidencias, Teoría y Aplicaciones para España", *Cuadernos Económicos de ICE* 78, 261-280.
- Larrú, J.M. (2009b): *La Ayuda al Desarrollo, ¿Reduce la Pobreza? Eficacia y evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- Larrú, J.M. (2011): *La Ayuda al Desarrollo española en Guinea Ecuatorial: rasgos macroeconómicos y retos de futuro*, *Sistema* 220, 235-260
- Llistar, D. (2009): *Anticooperación*, Icaria, Barcelona.
- MAEC (2009): *Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para el 2010: Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado*, SECI, DGPOLDE.



- Medina, JM. (2009): "Transparencia y Buen Gobierno de las ONGD", *Revista Española del Tercer Sector* 11(1), 93-113.
- Meyer, S. (2007): "La Cooperación Española para el Desarrollo: ¿Aspiraciones Hechas Realidad?", *FRIDE Documento de Trabajo* 40.
- OECD (2005): "The Paris Declaration on Aid Effectiveness", *2nd High Level Forum on Aid Effectiveness*, Development Co-operation Directorate, DCD-DAC.
- OECD (2008): "The Accra Agenda for Action", *3rd High Level Forum on Aid Effectiveness*, Development Co-operation Directorate, DCD-DAC.
- OECD-DAC (2001): *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, OECD, París.
- OECD-DAC (2008): "Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans", *OECD*, París.
- Roodman, D. (2009): "Commitment Development Index 2009", *Center for Global Development Working Paper*.
- Roodman, D.; C. Prieto y E. Lazarus (2009): "España", *Índice de Compromiso al Desarrollo 2009*, Center for Global Development.
- Sala-i-Martin, X. y Subramanian, A. (2003): "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria", *NBER Working Paper* 9804.
- Sanahuja, J. A. (2006): "Balance y perspectivas de un ciclo de reformas: la política de cooperación española. De 2004 a 2006", en *Los Objetivos del Milenio: Movilización social y cambio de políticas, Cuarto Informe anual de la Plataforma 2015 y Más*, Ed. Catarata, Madrid.
- Schulz, N-S. (2010): "Las Políticas de Desarrollo Españolas: Obstáculos para el Progreso", *FRIDE Policy Brief* 29.
- Tezanos, S. (2008): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- Tezanos, S.; R. Madrueño y M. Guijarro (2009): "Impacto de la Ayuda sobre el Crecimiento Económico. El Caso de América Latina y el Caribe", *Cuadernos de ICE* 78, 5-38.

ANEXO 1: CUADRO COMPARATIVO DE LA SELECCIÓN DE PAÍSES PREFERIDOS POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA SEGÚN SUS PLANES DIRECTORES

	Plan Director 2001-2004	Plan Director 2005-2008	Plan Director 2009-2012
	Iberoamérica	Iberoamérica	Iberoamérica
1	El Salvador	El Salvador	El Salvador
2	Honduras	Honduras	Honduras
3	Nicaragua	Nicaragua	Nicaragua
4	Guatemala	Guatemala	Guatemala
5	Re. Dominicana	Re. Dominicana	Re. Dominicana
6	Bolivia	Bolivia	Bolivia
7	Perú	Perú	Perú
8	Ecuador	Ecuador	Ecuador
9	Paraguay	Paraguay	Paraguay
10	Colombia	Colombia	Colombia
11	Cuba	Cuba	Cuba
12		Costa Rica	Costa Rica
13		Brasil	Brasil
14		México	México
15		Chile	
16		Venezuela	Venezuela
17		Panamá	Panamá
18		Argentina	Argentina
19		Uruguay	Uruguay
20			Haití
	Magreb	Magreb	Magreb
1	Marruecos	Marruecos	Marruecos
2	Mauritania	Mauritania	Mauritania
3	Túnez	Túnez	Túnez
4	Argelia	Argelia	Argelia
5	Pob. Saharaui	Pob. Saharaui	Pob. Saharaui
	Or. Medio	Or. Medio	Or. Medio
1	Territorios Palestinos	Territorios Palestinos	Territorios Palestinos
2	Jordania	Jordania	Jordania
3	Libano	Libano	Libano
4	Egipto	Egipto	Egipto
5		Irak	Irak
6		Siria	Siria
	África Subsahariana	África Subsahariana	África Subsahariana
1	Senegal	Senegal	Senegal
2	Cabo Verde	Cabo Verde	Cabo Verde
3	Guinea Bissau	Guinea Bissau	Guinea Bissau
4	Guinea Ecuatorial	Guinea Ecuatorial	Guinea Ecuatorial



5	Santo Tomé	Santo Tomé	
6	Mozambique	Mozambique	Mozambique
7	Angola	Angola	Angola
8	Namibia	Namibia	Namibia
9	Sudáfrica	Sudáfrica	
10		R.D. Congo	R.D. Congo
11		Etiopía	Etiopía
12		Sudán	Sudán
13			Mali
14			Niger
15			Gambia
16			Guinea Conakry
	Asia	Asia	Asia
1	Filipinas	Filipinas	Filipinas
2	China	China	
3	Vietnam	Vietnam	Vietnam
4		Timor Oriental	Timor Oriental
5		Afganistán	Afganistán
6		Camboya	Camboya
7		<i>países Tsunami</i>	
8		Bangladesh	Bangladesh
	Europa Central y Oriental	Europa Central y Oriental	Europa Central y Oriental
1	Bosnia i Herzegovina	Bosnia i Herzegovina	
2	Albania	Albania	
3	Rep. Fed. Yugoslavia	<i>candidatos adhesión UE</i>	
TOTAL	35	52	50
	<i>categorías</i>	<i>categorías</i>	<i>categorías</i>
	Países Programa (29)	Países prioritarios (23)	Asociación amplia (23)
	otros (6)	Atención Especial (15)	Asociación focalizada (14)
		Preferentes (14)	

Fuente: Planes Directores.

ANEXO 2: PORCENTAJE DE LA AOD NETA ESPAÑOLA RESPECTO AL TOTAL DEL CAD. 2005-2007

1	Jamaica	232,35%	43	Filipinas		3,44%	85	Montenegro	0,67%
2	Guinea Ecuatorial	79,84%	44	Togo		3,09%	86	Djibouti	0,64%
3	Rep. Dominicana	75,16%	45	Sao Tome y Principe		3,01%	87	Eritrea	0,54%
4	Uruguay	57,67%	46	Ghana		2,66%	88	Burundi	0,52%
5	Guatemala	48,22%	47	Costa de Marfil		2,56%	89	Kazakhstan	0,51%
6	Turquía	43,06%	48	Kenia		2,55%	90	Tanzania	0,44%
7	El Salvador	39,06%	49	Mongolia		2,46%	91	Libia	0,42%
8	Siria	37,53%	50	China		2,41%	92	Palau	0,41%
9	Cuba	31,69%	51	Timor-Leste		2,38%	93	Pakistán	0,38%
10	Ecuador	29,53%	52	Mali		2,37%	94	Barbados	0,35%
11	Perú	26,58%	53	Jordania		2,03%	95	Gabon	0,30%
12	Honduras	22,96%	54	Chad		1,83%	96	Maldives	0,28%
13	Argentina	21,58%	55	Bielorusia		1,73%	97	Moldova	0,26%
14	Mauritania	20,57%	56	Sri Lanka		1,60%	98	Botswana	0,26%
15	Venezuela	20,23%	57	Belice		1,60%	99	Zimbabwe	0,24%
16	Guinea-Bissau	17,78%	58	Vietnam		1,51%	100	Malawi	0,23%
17	Paraguay	16,06%	59	Guyana		1,47%	101	Camerún	0,21%
18	Costa Rica	15,89%	60	Congo, Dem. Rep.		1,46%	102	Malasia	0,21%
19	Nicaragua	15,37%	61	Macedonia, FYR		1,46%	103	Uganda	0,18%
20	Bolivia	14,72%	62	India		1,40%	104	St. Lucia	0,18%
21	Madagascar	13,50%	63	Etiopia		1,19%	105	Armenia	0,16%
22	Namibia	12,90%	64	Liberia		1,16%	106	Sudáfrica	0,16%
23	Argelia	12,66%	65	Guinea		1,16%	107	Ucrania	0,14%
24	Marruecos	12,62%	66	Irak		1,16%	108	Rep. Kirguisa	0,10%
25	Brasil	11,56%	67	Rwanda		1,12%	109	Antigua y Barbuda	0,09%
26	Senegal	10,53%	68	Sudan		1,12%	110	Azerbaijan	0,07%

27	Irán		9,02%	69	Sierra Leona	1,11%	111	Yemen	0,06%
28	Bosnia-Herzegovina		8,82%	70	Corea, Dem. Rep.	1,10%	112	Uzbekistan	0,06%
29	Congo, Rep.		8,80%	71	Arganistán	1,09%	113	Zambia	0,06%
30	Cape Verde		8,55%	72	Serbia	1,08%	114	Georgia	0,05%
31	Colombia		8,09%	73	Trinidad y Tobago	1,02%	115	Nepal	0,04%
32	Gambia		7,23%	74	Burkina Faso	1,01%	116	Samoa	0,02%
33	Palestina		7,17%	75	Cambodia	1,00%	117	St. Vincent y Granadinas	0,02%
34	Chile		6,51%	76	Tajikistan	0,99%	118	Papua Nueva Guinea	0,02%
35	Túnez		5,63%	77	Rep. Centro Africana	0,93%	119	Vanuatu	0,01%
36	Albania		5,57%	78	Croacia	0,87%	120	Mauricio	0,01%
37	Libano		5,53%	79	Indonesia	0,84%	121	Tailandia	-0,27%
38	Mozambique		4,26%	80	Lesoto	0,80%	122	Omán	-0,53%
39	Níger		4,03%	81	Nigeria	0,78%	123	Angola	-1,3,04%
40	Haití		3,93%	82	Bangladesh	0,78%	124	México	-15,53%
41	Egipto		3,92%	83	Benin	0,71%	125	Panamá	-22,92%
42	Ex-Yugoslavia		3,48%	84	Somalia	0,69%			

Notas: el alto porcentaje de Jamaica se debe a que en 2007 tuvo un retorno de -16,9 millones de USD a otros países del CAD casi la misma cantidad recibida en 2005. La aportación española en los tres años fue de 0,79 millones de USD. Nótese que hay 85 países cuya proporción de ayuda recibida desde España es menor al 5% (esto es el 68% de los 125 países socios). Para el umbral inferior al 1%, hay 47 países (el 37,6%).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD-DAC. Datos de desembolsos de AOD neta en USD constantes de 2007.

