

# ESPECIALIZACION SECTORIAL Y GEOGRAFICA DE LA AYUDA ESPAÑOLA

José Antonio Alonso Rodríguez\*

El artículo parte de reconocer la tarea a la que está emplazada la cooperación española de definir, de una forma más clara y selectiva, sus prioridades sectoriales y geográficas. Semejante objetivo debe partir de un previo análisis de la especialización sectorial y geográfica de la ayuda. Sobre ese análisis se fundamentan las opciones ofrecidas, que, en todo caso, toman en cuenta tanto la experiencia española previa, como la doctrina internacional existente al efecto.

**Palabras clave:** cooperación internacional, política de ayuda al desarrollo, financiación del desarrollo, distribución espacial, España.

**Clasificación JEL:** F34, F35, O19.

## 1. Introducción

La cooperación española está, en estos momentos, emplazada a afrontar la tarea de otorgar un mayor fundamento, orden y planificación a sus actividades, a través de la elaboración de un Plan Director de carácter cuatrienal, de acuerdo con el mandato que al respecto impone la reciente Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Semejante esfuerzo programador supone un cambio notable en el curso de la cooperación española, habida cuenta de la limitada voluntad estratégica existente en

este ámbito de la acción pública en el pasado. El proceso agregativo —y poco sistemático— a través del cual se creó el marco instrumental e institucional de la ayuda española, el carácter más bien reactivo y cambiante de sus compromisos básicos a lo largo del tiempo y la limitada fundamentación doctrinal de sus opciones estratégicas constituían síntomas del escaso grado de madurez alcanzado por el sistema; al tiempo que propiciaban grados de discrecionalidad e ineficacia en su acción operativa difícilmente justificables. La puesta en vigor de la Ley de Cooperación, en el ámbito normativo e institucional, y la futura aprobación del Plan Director, en el ámbito estratégico, constituyen iniciativas de notable relevancia, que pueden sentar las bases de una mayor consolidación —y clarificación— de la acción en este campo.

Pues bien, entre las tareas a las que necesariamente debe 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

---

\* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid.

El presente artículo desarrolla, con ciertas modificaciones, el contenido de uno de los capítulos del trabajo que el autor dirigió, a instancias del Ministerio de Asuntos Exteriores, para elaborar la propuesta de Primer Plan Director de la Cooperación. Véase al respecto ALONSO (1999): Estrategia para la cooperación española. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid. El autor desea agradecer la colaboración prestada por Miguel Angel Alamo en la elaboración del material empírico del artículo.

las estrategias, instrumentos y actores propios de la ayuda. Aun cuando en la definición de tales prioridades puedan incidir criterios políticos, parece razonable asentar tal opción sobre un ejercicio fundamentado de análisis, en el que se tome en cuenta tanto la experiencia internacional, como la particular trayectoria de la ayuda española. El presente artículo pretende aportar alguno de esos elementos de juicio necesarios para la definición de las prioridades sectoriales y geográficas de la ayuda española. El artículo se estructura en cinco apartados adicionales a esta introducción, dedicándose los dos primeros al análisis de los cambios en la especialización sectorial de la ayuda y en la fundamentación de una propuesta de prioridades para el futuro; los tres restantes epígrafes estarán dedicados a estudiar la orientación geográfica de la ayuda, a contrastar un modelo de asignación de los recursos y a fundamentar una posible determinación de los países prioritarios.

## 2. Especialización sectorial de la ayuda

El primer rasgo que sobresale al estudiar la composición de la ayuda española es la notable alteración que se registra en su especialización sectorial en los últimos años (Cuadro 1). En el bienio 1991-1992, cerca de la mitad de la ayuda bilateral —el 48 por 100— se dirigía hacia actividades relacionadas con la infraestructura y los servicios económicos —especialmente, energía y transporte—; y cerca de un 16 por 100 adicional se destinaba a los sectores productivos —con predominio de industria, minería y construcción—. Frente a estas cuotas, el peso de las actividades directamente relacionadas con las infraestructuras y 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 modesto 1,5 por 100 del total de la ayuda bilateral. Un quinquenio más tarde, en 1995-1996, 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 la ayuda dedicada a infraestructura y servicios económicos y a los sectores productivos apenas supera, en conjunto, el 28 por 100. Por su parte, las acciones de carácter multisectorial han elevado notablemente su cuota, concentrando algo más del 9 por 100 de la ayuda.

La imagen del cambio aludido se confirmaría si en lugar de considerar los grandes agregados sectoriales de la ayuda, se considerase su distribución por subepígrafes. También en este caso se evidencia la mutación que sufrió la especialización sectorial de la ayuda en los últimos años: una mutación cuya traducción sintética la aporta el bajo nivel de correlación —con un coeficiente de 0,274, no significativamente distinto de cero— existente entre las distribuciones sectoriales de uno y otro bienio.

El balance interpretativo que cabe hacer de semejante proceso de cambio es ambiguo. Por una parte, es necesario admitir que el cambio en el perfil sectorial revela la escasa consolidación de una estructura de prioridades claras, lo que debe considerarse como una de las debilidades del modelo español de ayuda. Pero, 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, corrigiendo un sesgo en contra de esos contenidos que habían caracterizado a la cooperación española en el pasado. En concreto, las actividades que más recursos acaparaban, en el bienio 1991-1992, eran la energía (25 por 100), los transportes (14 por 100) y el sector de industria, minería y construcción (14 por 100), ámbitos todos ellos directamente relacionados con la actividad económica. Por su parte, en 1995-1996, 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.

Con semejante cambio, se ha producido un acercamiento entre la especialización de la ayuda española y la vigente,

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

Sectores	España 1991-92	CAD 1990-91	España 1995-96	CAD 1994-95
Infraestructura y servicios sociales.....	16,7	20,6	37,7	29,0
Educación.....	4,9	9,2	8,7	11,0
Sanidad.....	4,3	2,6	15,1	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	4,4
Infraestructura y servicios 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	6,9	6,4	9,0
Banca y servicios financieros.....	-	0,7	0	0,6
Negocios y otros servicios.....	0,6	0,6	1,0	1,8
Sectores productivos.....	15,9	12,1	13,7	10,6
Agricultura.....	0,9	7,1	6,7	7,4
Industria, minería y construcción.....	14,8	3,3	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 distribuable.....	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	3,3	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.

como promedio, en el CAD. A comienzos de la década de los noventa, las diferencias entre ambos modelos eran evidentes. El peso que la ayuda española otorgaba a las actividades relacionadas con infraestructuras y servicios económicos y sectores productivos —64 por 100 de la ayuda bilateral total— era muy superior al correspondiente al CAD —33 por 100—; y, al contrario, la cuota española dedicada a las infra-

estructuras y servicios sociales y a las actividades de tipo multisectorial —18 por 100— era muy inferior a la vigente en la comunidad de donantes —33 por 100—. Pues bien, en 1995-1996, gran parte de esas diferencias se corrigen: en el caso español crece la ayuda en infraestructuras sociales y en actividades multisectoriales, hasta ponerlas en porcentajes más elevados que el promedio del CAD —47 por 100 frente a

33 por 100—; y cae la ayuda otorgada a las infraestructuras y servicios económicos y sectores productivos —28 por 100 frente al 33 por 100 —.

Una imagen sintética de esta aproximación la ofrece el índice de similitud (IS) de los correspondientes perfiles sectoriales de la ayuda de España y el CAD, que adopta un valor del 51 por 100 en 1990-1991 y asciende al 72,8 por 100, cinco años más tarde<sup>1</sup>. Pese a esta aproximación al comportamiento promedio, conviene señalar que no existe un modelo único, un perfil sectorial de la ayuda definido a nivel internacional para el conjunto de donantes. Más bien, lo que se aprecia es la existencia de una notable diversidad de modelos, con alta variabilidad en el peso otorgado a los distintos sectores por parte de cada donante. Una variabilidad que parece responder más a inercias o a decisiones discrecionales de los respectivos sistemas nacionales de ayuda que al diverso perfil de las ventajas comparadas de cada cual. Como un estudio reciente revela, la relación entre especialización de la ayuda y ventaja comparada del país es más bien tenue<sup>2</sup>.

En suma, con el proceso de cambio mencionado se pone fin a aquella peculiaridad del modelo español que se reflejaba en el alto contenido económico de su ayuda. Una peculiaridad que más que basarse en una supuesta ventaja comparativa de España en el seno de la comunidad de donantes, lo que reflejaba era una inadecuada composición e instrumentación de su ayuda en el pasado. El elevado peso relativo de los créditos FAD y su orientación preferente hacia la financiación de infraestructuras y servicios económicos era el factor que predominantemente condicionaba aquel perfil sectorial de comienzos de los noventa. Y es la remisión en el peso de los créditos FAD, por una parte, junto

a la reorientación sectorial de sus adjudicaciones, por la otra, lo que ayuda a explicar el cambio experimentado en el perfil sectorial de la ayuda en los últimos años.

Con respecto a la primera de las tendencias señaladas, baste señalar, a modo de ilustración, que el peso relativo de ese instrumento era del 71 por 100 de la ayuda bilateral en el trienio 1990-1992; una cuota que pasa al 21,5 por 100 en el trienio 1995-1997. Y, junto a esta tendencia, se aprecia un cambio en la orientación sectorial de las operaciones financiadas. Así, por ejemplo, aquellas dedicadas a infraestructuras relacionadas con la sanidad y la educación apenas concentraban el 7 por 100 de los recursos concedidos en el bienio 1991/1992, mientras representan el 22 por 100 del total de operaciones en 1996/1997; y, a la inversa, las más relacionadas con la actividad económica, como bienes de equipo y buques, pasan del 43 por 100 al 15 por 100 en similar período (Gráfico 1). Un cambio que ha venido muy influido por la normativa internacional sobre créditos mixtos acordada en el seno de la OCDE —el paquete 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.

Ahora bien, aun cuando se haya incrementado el peso de los sectores sociales en el total de la ayuda española, no hay garantía de que los recursos se dirijan, de forma preferente, hacia los sectores más vulnerables y empobrecidos de los países en desarrollo. De hecho, sólo una pequeña parte de las actividades financiadas tienen relación directa con las necesidades humanas básicas del país receptor. En concreto, a ese ámbito apenas se dedica el 11 por 100 de la ayuda bilateral española promedio de los tres últimos años —1995-1997—: una cuota muy distante de la que sugiere el acuerdo de Copenhague, que señala como compromiso de los donantes dedicar a semejantes tareas el 20 por 100 de la ayuda.

Conviene señalar que la utilización de los epígrafes agregados —acorde con la nomenclatura más habitual del CAD— puede

<sup>1</sup> El índice de similitud se expresa del siguiente modo:

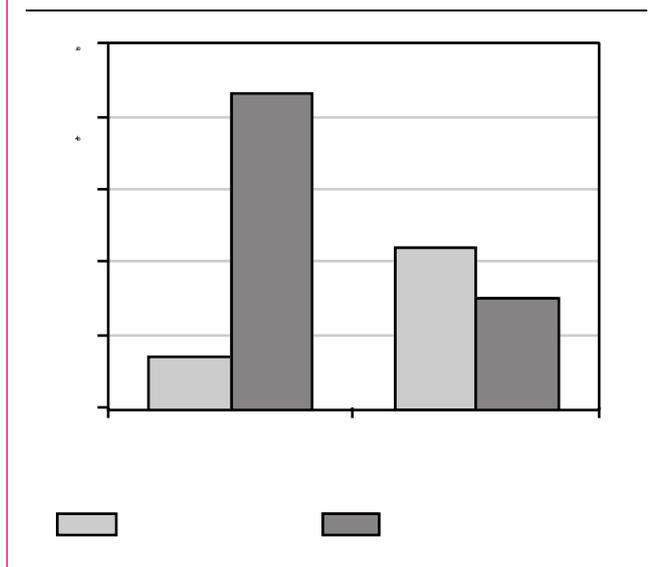
$$IS(E, CAD) = \left\{ \text{minimum} \left[ \frac{AOD_i^E}{AOD_i^E}, \frac{AOD_i^{CAD}}{AOD_i^{CAD}} \right] \right\} \times 100$$

siendo *i* el sector; y expresando las siglas E y CAD a España y al CAD, respectivamente.

<sup>2</sup> Puede verse al respecto DEWALD y WEDER (1996): «Comparative Advantage and Bilateral Foreign Aid Policy», en *World Development*, volumen 24, número 3.

GRAFICO 1

PESO RELATIVO DE LOS SECTORES MAS SIGNIFICATIVOS EN EL TOTAL DE CREDITOS FAD



resultar engañosa a estos efectos, por cuanto vela la diversa finalidad de las actividades que en cada epígrafe se acogen. Y, así, cuando se desagrega la información de los subepígrafes, se observa que la distribución de la ayuda, incluso en aquellas actividades de mayor contenido social, no siempre respeta la necesaria atención preferente a las necesidades humanas básicas. El sector en el que de forma más ejemplar se aprecia este fenómeno es en el de la educación: los recursos dedicados a este epígrafe supusieron, como promedio del trienio 1995-1997, el 14,4 por 100 del total de la ayuda bilateral; no obstante, el grueso de esta ayuda se orientó a la formación superior y universitaria. Las actividades educativas habitualmente conceptuadas como cobertura de necesidades básicas supusieron sólo el 28 por 100 del total de gastos educativos del período —el 4,1 por 100 del total de ayuda bilateral—. Aunque con menor intensidad, algo parecido sucede con el sector de la salud, al que se dedica el 8,6 por 100 del total de la ayuda bilateral no reembolsable del trienio señalado, pero en el que sólo las tres cuartas partes de esos recursos se orien-

tan a cubrir necesidades sociales básicas —el 6,4 por 100 de la ayuda bilateral no reembolsable—. Así pues, aun cuando se percibe en la cooperación española una senda correcta de modificación de su perfil sectorial en el sentido de otorgar mayor atención a las actividades de contenido social, resta un esfuerzo adicional por dirigir la acción, de forma más focalizada, hacia la cobertura preferente de las necesidades básicas.

### 3. Definición de prioridades sectoriales

España está obligada a definir un cuadro de prioridades sectoriales que orienten de forma consistente su política de ayuda. Unas prioridades que descansen sobre los activos acumulados por la cooperación española en el pasado —sus fortalezas básicas— y se propongan la corrección de anteriores limitaciones y deficiencias —sus debilidades—, al objeto de conseguir una ayuda internacional de mayor calidad y eficacia. Este esfuerzo tiene tres virtualidades básicas:

- En primer lugar, una definición explícita de prioridades permite desplegar una política más selectiva y exigente, concentrando los esfuerzos de gestión y los recursos disponibles por parte de la ayuda española. No es posible «hacer de todo y para todos» sin serios costes de eficacia.
- En segundo lugar, la definición de prioridades otorga un marco unitario desde el que propiciar una mayor integración de instrumentos, agentes e instituciones al servicio de objetivos compartidos.
- En tercer lugar, una precisa definición de prioridades puede otorgar consistencia en el tiempo a los propósitos de la ayuda. La cooperación al desarrollo se ha definido siempre como una política de carácter estructural, cuya eficacia, en su sentido pleno, sólo cabe medir como resultado de una acción continuada en el medio y largo plazo.

Las razones mencionadas acaso no agoten el campo de posibles explicaciones, pero son suficientes para justificar el esfuerzo por definir, de la forma más precisa posible, el campo de las prioridades sectoriales de la ayuda española. Una tarea para la que existen algunos referentes previos, aun-

que no plenamente satisfactorios. En 1987, el Consejo de Ministros aprobaba las «Líneas Directrices de la Política Española para la Cooperación para el Desarrollo», donde se expresaban, por vez primera, los principios rectores, objetivos e instrumentos propios del sistema español de ayuda. En aquella resolución se contenía una definición de prioridades sectoriales, que pasó a integrarse como referente formal en la actividad programadora de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) a través de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI). Sin embargo, pese a su reiterada enunciación, no existe evidencia alguna de que aquellas prioridades orientasen de forma efectiva la práctica política y presupuestaria de la cooperación española, reduciendo la virtualidad de aquellas prioridades al ámbito de lo puramente declarativo. Ya a comienzos de los noventa, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado —en 1992 y 1994, respectivamente— emitieron sendos informes sobre la cooperación española, en los que se mencionan posibles sectores prioritarios para la ayuda. No obstante, se trataba en ambos casos más de una relación de posibles áreas temáticas que de una estricta determinación de prioridades; y, la propia definición de los sectores resultaba discutible desde un punto de vista doctrinal. Por último, la Ley de Cooperación afronta también esta tarea, en su artículo 7, haciendo una relación por extenso de las prioridades sectoriales. Aun cuando se trata de un referente obligado, el Plan Director debe hacer un esfuerzo por definir, de una forma más precisa y exigente, los sectores prioritarios de la ayuda, traduciendo las preferencias en términos mensurables, a través de los respectivos compromisos presupuestarios.

Para realizar semejante ejercicio de selección, conviene tomar en cuenta dos tipos de criterios. En primer lugar, aquellos ámbitos que la teoría identifica como centrales en toda estrategia de desarrollo, pues sobre ellos debiera descansar el esfuerzo de la ayuda a nivel internacional; y, en segundo lugar, aquellos activos específicos que España puede aportar a la comunidad de donantes —sus ventajas comparadas, si se quiere—, y que surgen de su particular patrimonio de experiencias.

Sobre ambos aspectos —doctrina internacional y experiencia propia— debe basarse el proceso de definición de las prioridades sectoriales de la ayuda española.

#### El marco internacional

Por lo que se refiere al primer aspecto —la doctrina internacional—, no cabe sino señalar la importante mutación habida, a lo largo de las dos últimas décadas, en la identificación de las áreas centrales de una estrategia de desarrollo. En el entorno de los años cincuenta, cuando nace el sistema de ayuda internacional, la concepción vigente al respecto 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. Aun cuando se aceptasen otras dimensiones sociales implicadas en la caracterización del subdesarrollo, éstas se consideraban más síntomas que factores explicativos. De forma más precisa, se consideraba que la causa del atraso económico descansaba en la insuficiente capacidad de ahorro de las economías subdesarrolladas: de ahí la importancia de ampliar al máximo las disponibilidades de capital con las que nutrir el proceso inversor. La ayuda internacional podía contribuir a esa tarea proporcionando, en condiciones de coste ventajosas, parte de aquellos recursos financieros —ahorro externo, en suma— que las economías en desarrollo precisaban. A esta visión responden las primeras modelizaciones acerca de la ayuda internacional, en gran parte derivadas de transformaciones del modelo de Harrod<sup>3</sup>.

Frente a aquella concepción un tanto simplificada, en la actualidad se insiste en el carácter necesariamente multidimensional

---

<sup>3</sup> Es el caso de los trabajos de ROSESTEIN-RODAN (1961): «International Aid for Underdeveloped Countries», *Review of Economics and Statistics*, volumen 43, páginas 107-38; ROSTOW (1960): *The Stage of Economic Growth: A Non-communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge; o CHENERY y STROUT (1966): «Foreign Assistance and Economic development», *American Economic Review*, volumen 61, número 4, páginas 679-733.

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.

Un paso importante en esta dirección lo supuso la formulación del concepto de desarrollo humano a cargo de un equipo de prestigiosos expertos en el seno del PNUD<sup>4</sup>. A través de este concepto se pretende desplazar el centro de atención del proceso de desarrollo desde su dimensión material —ampliación de las capacidades productivas—, a su dimensión humana —ampliación de las capacidades de las personas—, de modo que éstas se conviertan en protagonistas y destinatarias últimas del proceso de desarrollo. El acceso a los recursos económicos —dimensión económica— se considera uno de los factores que determinan las opciones disponibles, pero no el único. Junto a ello es necesario considerar también aquellos otros aspectos —propios de la dimensión social y de la dimensión político-institucional— que definen las posibilidades que la sociedad brinda a las personas —salud, educación, integración social, participación política, dignidad personal, etcétera— para que desarrollen sus capacidades, ampliando así el escenario de sus opciones futuras.

De forma paralela al proceso de gestación del enfoque del desarrollo humano, se produjo la aparición del concepto de «sostenibilidad», incorporando una dimensión adicional obligada —la dimensión medioambiental— al proceso de desarrollo. En el afloramiento de este concepto tuvieron un papel determinante tanto los trabajos iniciales encomendados por el Club de Roma al equipo del profesor Meadows, como, sobre todo, la propuesta elaborada por la Comisión creada al efecto por las Naciones Unidas (Comisión Bruntland), cuyos

trabajos inspiraron alguna de las resoluciones de la Cumbre de Río<sup>5</sup>.

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. En correspondencia, nuevas dimensiones rivalizan con la estrictamente productiva en la determinación de los escenarios obligados sobre los que articular el proceso de transformación económica y social. Nuevas dimensiones relacionadas con la formación de recursos humanos, con el marco de relaciones entre las personas —eliminación de los fenómenos de exclusión y de opresión política o de género—, con la promoción de la cohesión social —lucha contra la pobreza y aseguramiento de las personas— y con el desarrollo institucional aparecen como condicionantes básicos del proceso de desarrollo. No es ocioso llamar la atención sobre el coincidente protagonismo que alguno de esos ámbitos —no estrictamente económicos— han adquirido desde una perspectiva doctrinal diferente, como la que supone la «nueva teoría del crecimiento». El esfuerzo por identificar un factor de producción capaz de ser acumulado sin costes en términos de rendimientos condujo a esa teoría a identificar el conocimiento como una de las variables cruciales del proceso de crecimiento, ya esté asociado a los procesos productivos —tecnología—, ya a las personas —capital humano—, ya a las organizaciones —capacidad institucional—. Resulta estimulante pensar que la renovación doctrinal habida en los últimos cuatro lustros puede estar creando las bases para un mayor diálogo entre dos tradiciones del pensamiento económico —teoría del crecimiento y teoría del desarrollo— que habían vivido de espaldas hasta el presente.

Los cambios señalados en la visión del desarrollo han influido sobre la concepción de la ayuda internacional. Al hacerse más compleja la explicación del crecimiento, se rela-

<sup>4</sup> El grupo, dirigido por el pakistani Mahbub ul Haq, estaba formado por G. Ranis, A. Sen, F. Stewart, M. Desai, K. Griffin, P. Streeten, S. Angel y A. Khan, todos ellos conocidos especialistas en la teoría del desarrollo.

<sup>5</sup> Véase MEADOWS y MEADOWS (1972): *Los límites al crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México; MEADOWS y MEADOWS (1992): *Más allá de los límites del crecimiento*, Ediciones El País-Aguilar, Madrid; y COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1998): *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid.

tiviza el efecto atribuible a la ayuda; al tiempo que se le reclaman nuevas funciones e instrumentos. Ya no es posible concebir la ayuda internacional como una mera provisión de ahorro externo; ni cabe reducir su función a la de complemento a las menguadas posibilidades de acumulación de la sociedad receptora. La captación de recursos financieros sigue siendo una labor necesaria, pero también lo son otras tareas relacionadas con el desarrollo de las capacidades técnicas del país beneficiario, con la mejora de los niveles de cualificación y de formación de sus recursos humanos, con el fortalecimiento y modernización de su sistema institucional y con el apoyo a las prácticas propias del buen gobierno. La política de promoción del desarrollo se vuelve más compleja; y, en correspondencia, la ayuda internacional ha de hacerse más multidimensional, penetrando en áreas y aspectos antes no considerados.

Aunque no siempre de una manera enteramente coherente, la comunidad internacional de donantes se ha mostrado relativamente sensible a los cambios mencionados, integrando alguno de los nuevos ámbitos anteriormente señalados en el marco de las prioridades sectoriales de su ayuda. Y, así, a todos los donantes, con muy pocas excepciones, es común el siguiente cuadro de objetivos:

- En primer lugar, para buena parte de los donantes, el objetivo genérico de la ayuda es la promoción del desarrollo económico y social del receptor, si bien respecto a concepciones preteritas de tono más economicista, se suele insistir en el carácter socialmente equilibrado del proceso de crecimiento que se reclama.
- En segundo lugar, la lucha contra la pobreza se constituye en el objetivo específico de la ayuda más común entre los donantes. En ocasiones este objetivo se enmarca dentro de otro más amplio referido a la equidad o a la justicia social.
- En tercer lugar, a buena parte de los donantes es común la consideración expresa de la sostenibilidad ambiental y de la promoción de la equidad de género. Ambos objetivos se han venido integrando en la política de los donantes a lo largo de la década de los ochenta.

- Por último, y como incorporación más novedosa, comienzan a aparecer en las definiciones estratégicas de los donantes objetivos relacionados con el fortalecimiento institucional y la defensa del buen gobierno, un ámbito que desarrolla los postulados de la defensa de los derechos humanos y de la democracia de anteriores formulaciones.

Pese a la coincidencia genérica señalada, persiste una relativa diversidad —y un cierto desorden— en los planteamientos de los donantes, tal como se puede constatar en el Cuadro 2. En ocasiones, además, los donantes distinguen entre prioridades transversales —u horizontales— y prioridades verticales. Mientras estas últimas delimitan campos de acción específicos, las primeras señalan enfoques transversales que afectan al conjunto de las políticas, cualquiera que sea el ámbito en el que éstas se definan. Entre las prioridades que con más frecuencia se consideran horizontales están las de sostenibilidad ambiental y el enfoque de género.

#### Especificidades nacionales

La consideración de la doctrina internacional debe complementarse con el análisis de aquellas especificidades españolas que pudieran inspirar la definición de prioridades sectoriales. Tres aspectos parecen de relevancia al respecto:

- En primer lugar, se deben tomar en consideración los activos acumulados por España en el pasado más inmediato que pueden ser útiles a los objetivos del desarrollo. A este respecto, no cabe olvidar que España vivió procesos de cambio de notable intensidad, que pueden ser de interés para muchos países en desarrollo. En especial, cabe referir los procesos de transición democrática, de modernización económica e institucional, de descentralización política y administrativa, de apertura internacional y de integración en un espacio supranacional como es la UE.
- En segundo lugar, se debe partir de las buenas experiencias de la cooperación española en el pasado. Aun cuando no todo sean aciertos, hay muchos ámbitos en los que la cooperación española ha generado una experiencia que debe ser aprovechada.

CUADRO 2

PRIORIDADES SECTORIALES: MODELOS COMPARADOS

	AUSTRALIA Better Aid for Better Future	CANADA Our Commitment to Sustainable Development	DINAMARCA A Strategy for Danish Development Policy Towards Year 2000	ESTADOS UNIDOS US Aid Strategic Plan	UNION EUROPEA Libro Verde
Objetivo genérico.....	Apoyar a los países en desarrollo en la reducción de la pobreza y en el logro de un desarrollo sostenible.	Apoyar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo con el objetivo de reducir la pobreza y contribuir a un mundo más seguro, equitativo y próspero.	Colaborar con el gobierno y las autoridades en los países en desarrollo para apoyar sus esfuerzos por alcanzar el crecimiento económico; y, por medio de ello, contribuir a asegurar su progreso social y su autonomía.	Contribuir a los intereses de EE UU a través del efecto que se deriva de apoyar a los pueblos de los países en desarrollo y en transición en su esfuerzo por alcanzar un progreso económico y social duradero.	Promover la reforma económica y política.
Prioridades sectoriales.....	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud.</li> <li>• Educación.</li> <li>• Infraestructura.</li> <li>• Agricultura y desarrollo rural.</li> <li>• Capacidad de gobierno.</li> <li>• Género.</li> <li>• Medio ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidades humanas básicas.</li> <li>• Mujer en desarrollo.</li> <li>• Infraestructura de servicios.</li> <li>• Derechos humanos, democracia y buen gobierno.</li> <li>• Desarrollo del sector privado.</li> <li>• Medio ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El alivio de la pobreza como principio básico de la política de cooperación.</li> </ul> <p>Enfoques horizontales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento del papel de la mujer.</li> <li>• Promoción de un desarrollo sostenible.</li> <li>• Democratización y derechos humanos.</li> <li>• Concentración en los países más pobres.</li> </ul> <p>Enfoque sectorial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definidos según país.</li> <li>• Tres grandes principios genéricos:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de un crecimiento sostenible y socialmente equilibrado.</li> <li>- Desarrollo de los sectores sociales: salud y educación.</li> <li>- Promoción de la participación de la población pobre.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico de amplia base y fortalecer el desarrollo agrícola.</li> <li>• Fortalecimiento de la democracia y del buen gobierno.</li> <li>• Construir capacidad humana a través de la educación y del aprendizaje.</li> <li>• Estabilizar el crecimiento de la población y proteger la salud.</li> <li>• Proteger el medio ambiente para una sostenibilidad de largo plazo.</li> <li>• Salvar vidas ante situaciones de desastres naturales o humanos y contribuir a reestablecer el desarrollo económico y político.</li> <li>• Mantener la calidad y primacía de la US Aid como agencia bilateral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar y consolidar la democracia.</li> <li>• Desarrollo económico y social.</li> <li>• Integración en la economía mundial.</li> </ul>
	FINLANDIA Finland's Development Cooperation in the 1990's	ALEMANIA Development Policy of the Federal Republic of Germany	REINO UNIDO Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21 <sup>st</sup> Century	IRLANDA Irish Aid: Consolidation and Growth	HOLANDA Aid in Progress
Objetivo genérico.....	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el desarrollo sostenible y el bienestar en los países en desarrollo.</li> <li>• Contribuir al establecimiento de la paz, igualdad, democracia y los derechos humanos.</li> <li>• Promover las interrelaciones entre Finlandia y los países en desarrollo.</li> </ul>	Mejorar las condiciones de vida de los pueblos, particularmente de los sectores más pobres de los países asociados, tomando el desarrollo sostenible como un principio guía.	Dedicar los esfuerzos a la eliminación de la pobreza y a promover un crecimiento económico que beneficie a los pobres.	Promover asistencia a los países en desarrollo más pobres, al efecto de cubrir las necesidades básicas y contribuir al desarrollo económico y social a largo plazo.	
Prioridades sectoriales.....	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la extensión de la pobreza en los países en desarrollo.</li> <li>• Combatir las amenazas medioambientales.</li> <li>• Promover la igualdad social, la democracia, los derechos humanos en los países en desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el crecimiento económico desarrollando el sector privado.</li> <li>• Promover la justicia social.</li> <li>• Promover la sostenibilidad ecológica a través de la protección de los recursos naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas y acciones que promuevan el progreso sostenible.</li> <li>• Mejor educación, salud y oportunidades para la gente pobre.</li> <li>• Protección y mejor gestión del medio natural y físico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener un alto nivel de gasto en atender las necesidades básicas.</li> <li>• Conformar estructuras que permitan a los socios alcanzar la confianza en interés de la sostenibilidad.</li> <li>• Enfoque sistemático sobre mujer y desarrollo.</li> <li>• Enfoque sistemático sobre los temas ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lucha contra la pobreza.</li> <li>• Promoción del buen gobierno y fomento de la capacidad social.</li> <li>• Necesidades sociales para un desarrollo sostenible.</li> </ul>

CUADRO 2 (continuación)

PRIORIDADES SECTORIALES: MODELOS COMPARADOS

	FRANCIA Vers une coopération de sociétés à sociétés	NORUEGA Focus on Norwegian Development Cooperation	JAPON Japan's Official Development Assistance	SUECIA Sida's Program of Action to Combat Poverty
Objetivo genérico.....	Apoyo a la inserción de los países más pobres en el comercio mundial y promover las condiciones de un desarrollo económico duradero socialmente aceptable.	Contribuir a mejorar las condiciones de vida económica, política y social de la población de los países en desarrollo, con particular énfasis en asegurar que la ayuda beneficie a los más pobres.	Vencer la pobreza e incrementar las condiciones de vida básicas de la población, con especial atención a mujeres y niños.	El objetivo general de la cooperación sueca es elevar las condiciones de vida de la población más pobre.
Prioridades sectoriales.....	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resaltar los equilibrios y crear las condiciones macroeconómicas y estructurales para un crecimiento duradero.</li> <li>• Lucha contra la pobreza, desarrollo del sector privado y de las capacidades institucionales.</li> <li>• Desarrollo de las capacidades humanas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación para un desarrollo sostenible en los ámbitos ecológico, social, político y económico.</li> <li>• Democracia y derechos humanos.</li> <li>• Actividades productivas y empleo.</li> <li>• Medio ambiente.</li> <li>• Población.</li> <li>• Igualdad de género.</li> <li>• Desarrollo institucional.</li> <li>• Cooperación cultural.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico.</li> <li>• Equidad económica y social.</li> <li>• Autonomía económica y política.</li> <li>• Desarrollo democrático.</li> <li>• Protección medioambiental.</li> <li>• Equidad de género.</li> </ul>

da en el futuro. Programas en el ámbito de la educación superior, del fortalecimiento institucional o de la promoción de la paz, en los que España ha desplegado una acción meritoria que debe ser considerada.

• En tercer lugar, es necesario acentuar el **contenido social** de la cooperación española, de modo que ésta se oriente de forma más central y decidida a cubrir las necesidades básicas de la población más necesitada. Es este un propósito que está cada vez más presente en la comunidad de donantes, que forma parte de los acuerdos adoptados en las cumbres internacionales y que España debe compartir de forma consecuente.

En correspondencia con estos criterios, la propuesta que se sugiere acerca de las prioridades para la cooperación española se articula sobre tres orientaciones básicas de carácter transversal y cinco prioridades sectoriales. Las primeras definen enfoques que deben estar presentes en todas las acciones de la cooperación, cualquiera que sea el ámbito en el que ésta se despliegue. Por su parte, las segundas definen sectores —o ámbitos temáticos— de acción claramente especificados.

Las orientaciones básicas de carácter transversal son las tres siguientes:

• La lucha contra la pobreza: entendiendo como pobreza —al modo en que lo hace el PNUD (1997)— no sólo la carencia de ingresos, sino también la privación de servicios básicos y la exclusión y marginación de los procesos de decisión social.

• La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres: la discriminación de la mujer, en cualquier ámbito en el que se produzca —de ingresos y trabajo, educativo, sanitario, de libertad personal o de participación social— constituye una agresión a la dignidad del ser humano, al tiempo que dificulta la promoción de una estrategia de desarrollo eficaz y socialmente equilibrada.

• La sostenibilidad ambiental: porque difícilmente cabe un proceso de desarrollo sano y sostenible si no se toma en consideración su impacto sobre el medio ambiente, sobre los recursos y sobre la biodiversidad existente.

Estos tres aspectos, además de definir enfoques de carácter transversal que afectan a toda la ayuda, pueden dar lugar a objetivos a los que se orienten, de forma específica, ciertas intervenciones —proyectos o programas—, que son acogidas en el ámbito sectorial propio de la actividad en cuestión. Y, en algunos casos —como pobreza y mujer— pueden definir, además, colectivos sociales objetivo para la acción de la cooperación española. En

todo caso, lo que se quiere resaltar es que los tres aspectos mencionados constituyen enfoques prioritarios, que debieran informar, de modo transversal, al conjunto de la cooperación española.

Por su parte, las áreas sectoriales prioritarias que se proponen son las cinco siguientes:

- **Cobertura de las necesidades sociales básicas:** compensando la limitada atención que hasta el presente la cooperación española prestó a este campo de acción<sup>6</sup>. Por lo demás, otorgar mayor atención a estos aspectos constituye un requisito básico para combatir la pobreza, para facilitar la promoción de la mujer y para defender el medio ambiente.

- **Invertir en el ser humano:** sólo existe un proceso de desarrollo, en su sentido más genuino, allí donde las personas —a nivel individual y colectivo— amplían sus opciones y posibilidades vitales, apropiándose de los procesos de transformación y cambio que promueven. Por ello, resulta crucial contribuir al máximo desarrollo de las capacidades humanas, en todos los ámbitos pero especialmente en el educativo, de las poblaciones de los países en desarrollo. Se trata, por lo demás, de un campo en el que la cooperación española se ha mostrado notablemente activa en el pasado, especialmente en el área latinoamericana.

- **Desarrollo de las infraestructuras y del tejido económico:** no basta el crecimiento económico para promover un proceso de desarrollo social, pero es difícil que éste se produzca y se sostenga en el tiempo si no se impulsa una ampliación de las capacidades tecnológicas y productivas del país en cuestión. Se trata de ámbitos en los que España ha acumulado una experiencia que puede resultar de interés, como economía de nivel intermedio, con alta dotación de mano de obra, que ha vivido un intenso proceso de cambio y modernización industrial, de generación de capacidades competitivas en un entorno crecientemente abierto y competido como el que impone la UE.

- **Fortalecimiento de la sociedad civil, desarrollo de las instituciones y buen gobierno.** Investigaciones recientes han puesto en evidencia el papel crucial que las instituciones tienen en la promoción del desarrollo. Sólo mediante el fortalecimiento de la sociedad civil, de la participación y de la articulación social, es posible alinear un proceso de apropiación creciente del desarrollo por parte de los propios pueblos que lo protagonizan. Al tiempo, para que el desarrollo se produzca y se sostenga en el tiempo es necesario que los países receptores dispongan de instituciones responsables, con capacidad de gestión, que mantengan un compromiso firme con el objetivo del desarrollo y que sean capaces de elaborar programas solventes para conseguirlo. España puede estar capacitada para ofrecer a los países en desarrollo su reciente experiencia en este campo, habida cuenta del proceso vivido de democratización, descentralización y de modernización institucional.

- **Defensa del medio ambiente:** como se expresó anteriormente, la defensa del medio ambiente constituye una exigencia de todo proceso de desarrollo que se considere sostenible. Este propósito, la defensa del medio ambiente, debe informar de manera transversal el conjunto de la cooperación española, pero constituye también un área de trabajo específica para la ayuda, que acoge intervenciones cuyo objetivo central es la defensa del patrimonio natural y del medio ambiente. También en este campo existen experiencias de interés; y un esfuerzo muy meritorio por dotar a la cooperación española de un programa de medio plazo —el programa Araucaria— bien definido.

Por último, junto a estas prioridades sectoriales, es necesario considerar una adicional, cuya eficacia queda referida a aquellas áreas de la escena internacional que son fuente de inestabilidad y de conflicto:

- **Prevención de conflictos y apoyo a los procesos de paz.** Los conflictos bélicos son una de las causas más graves de sufrimiento humano, alimentan la pobreza e impiden el progreso social. La multiplicación de los conflictos locales ha obligado a la comunidad internacional a expandir los recursos dedicados a la ayuda humanitaria, al objeto de atender las necesidades más urgentes. Esa tarea sigue siendo necesaria, pero es preciso, también, poner en marcha mecanismos eficaces para prevenir

---

<sup>6</sup> Aun cuando no exista acuerdo pleno a nivel internacional, el campo de las necesidades básicas suele venir definido por los siguientes apartados: educación básica, salud básica, programas de población y salud reproductiva, vivienda de bajo coste, ayuda alimentaria de emergencia y ayuda humanitaria. Para una descripción más precisa de este aspecto, véase el Anexo.

los conflictos y para garantizar la paz. Deben incrementarse las dosis de acción preventiva, al objeto de evitar los costes y sufrimientos que acompañan a los conflictos.

El marco de prioridades antes enunciado es compatible con la existencia de líneas de acción, en una o varias de las áreas señaladas, que tengan como destinataria a una misma población objetivo. Es el caso, por ejemplo, de las comunidades indígenas, cuya presencia como población objetivo puede recorrer el conjunto de los sectores señalados, acaso con una mayor relevancia en el caso de las áreas temática relacionadas con la cobertura de necesidades básicas, inversión en el ser humano, fortalecimiento de la sociedad civil y medio ambiente. Igualmente, como ya se ha señalado, alguna de las prioridades de carácter transversal, como es caso del medio ambiente, conforman un área específica de carácter sectorial, al objeto de acoger aquellos programas directamente enfocados a ese objetivo. Algo similar sucede con la lucha contra la pobreza, que si conforma un enfoque de carácter transversal para el conjunto de la ayuda, define, al tiempo, el referente básico de muchas de las acciones relacionadas con el área sectorial dedicada a la cobertura de las necesidades básicas. Y, en fin, la promoción de la mujer, además de conformar un enfoque que debe informar toda las acciones de ayuda, define un objetivo preciso de intervenciones que se extienden a todas y cada una de las áreas sectoriales definidas, especialmente en el caso de las necesidades básicas, la inversión en el ser humano, la promoción del tejido económico y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Las prioridades sectoriales sugeridas permitirían homologar los objetivos de la cooperación española a los propios de la comunidad de donantes, con cierta ventaja respecto a algunos modelos menos sistemáticos y comprensivos. Acaso la opción que merezca un mayor comentario por su contenido novedoso es el modo en que se sugiere se integre el objetivo de la lucha contra la pobreza. A este respecto, existe una notable diversidad en la forma en cómo los donantes integran este objetivo en el marco de sus prioridades de ayuda. En algunos casos —el británico es el más ejemplar— la lucha contra la pobreza se convierte en el obje-

tivo supremo al que se dice orientar, de forma integral, la política de ayuda al desarrollo del país; en otros casos, sin embargo —y en este planteamiento coinciden buena parte de los donantes—, la lucha contra la pobreza se constituye en un objetivo básico, que comparte nivel de prioridad con otros propósitos, como puedan ser la sostenibilidad ambiental, la equidad de género, el crecimiento económico equilibrado o el fortalecimiento institucional; finalmente, en un tercer grupo —entre los que están Dinamarca y España, tal como aquí se sugiere— la lucha contra la pobreza se constituye en uno de los enfoques prioritarios que, de forma transversal, informan el conjunto de la política de ayuda.

Hay dos razones que justifican la opción de la transversalidad aquí defendida. La primera es que situar a la pobreza en uno de los enfoques preferentes de carácter transversal puede ayudar a compensar el sesgo que en el pasado caracterizó a la cooperación española, favoreciendo su basculamiento futuro hacia un mayor compromiso social. Pero es que, en segundo lugar, la opción elegida se acomoda mejor a la forma en la que cabe entender la lucha contra la pobreza, si se tiene en cuenta la naturaleza multidimensional del fenómeno, en cuya explicación coincide una diversidad de factores y para cuya terapia se requiere una pluralidad de acciones, en muy diversos ámbitos y niveles. Acorde con esta naturaleza compleja del fenómeno, la lucha contra la pobreza no debiera limitarse a ser un ámbito de acción específico de la ayuda, al modo en que lo son otros sectores: debe constituirse, más bien, en un objetivo que informe, de modo integral, el conjunto de las acciones de la cooperación española, cualquiera que sea el ámbito en el que aquéllas se desplieguen.

#### 4. 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 del último trienio, el promedio de países en los que opera la cooperación española supera los noventa, y con una preocupante tendencia alcista en su número —alcanza los 96 en el último año— (Cuadro 3). Dado el reducido monto de la ayuda española, esto supone la proliferación de casos en los que la cuantía aportada resulta ser

CUADRO 3  
DISPERSION GEOGRAFICA DE LA AYUDA ESPAÑOLA  
(En %)

Año	AOD Total					AOD No reembolsable			
	Número de países receptores	Países con ayuda inferior a 50 millones	CR10 <sup>1</sup>	Herfindahl <sup>2</sup>	Shanon <sup>3</sup>	Número de países receptores	CR10 <sup>1</sup>	Herfindahl <sup>2</sup>	Shanon <sup>3</sup>
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

<sup>1</sup> El CR10 es la suma de las diez primeras cuotas.

<sup>2</sup> El índice de Herfindahl es:  $\sum_i s_i^2$  donde  $S_i$  es la cuota del país.

<sup>3</sup> El índice de Shanon es:  $-\sum_i \frac{s_i \ln(s_i)}{\ln(N)}$  donde  $S_i$  es la cuota del país y N es el número de países.

manifiestamente marginal. De hecho, en el trienio referido, cerca de la mitad de los países receptores —el 47 por 100— recibieron menos de 50 millones de pesetas de ayuda. Se trata de un volumen de recursos exiguo, cuyo efecto sobre la sociedad receptora ha tenido que ser forzosamente limitado. Las conclusiones básicas no cambiarían si en lugar de referirse los datos al conjunto de la ayuda, se refiriese a la ayuda no reembolsable: también en este caso es muy elevado el número de países sobre el que se opera —88 como promedio—; y es muy elevado el número de casos con asignaciones menores de ayuda.

Al objeto de precisar la dimensión y tendencia de este fenómeno, se estimaron un índice de concentración —el índice de Herfindahl— y un índice de dispersión —índice de entropía de Shanon—, ambos referidos al conjunto de la distribución (de nuevo, Cuadro 3). El diagnóstico de ambos indicadores es coincidente: se parte de un nivel notablemente elevado de dispersión de la ayuda y la tendencia en el tiempo conduce a un incremento de esos niveles —desciende la concentración y se eleva la dispersión—. El análisis comparado de la ayuda total y de la no reembolsable pone en evidencia otro rasgo de interés: los niveles de dispersión son más elevados en el caso de la ayuda no reembolsable. Los créditos FAD, al operar con cuantías superiores en un número más reducido de países, tienden a presen-

tar niveles más elevados de concentración geográfica. Y, de hecho, la tendencia ascendente en los niveles de dispersión de la ayuda es, en buena parte, fruto del retroceso que experimenta la cuota de los créditos FAD en el total de la AOD española: tanto los niveles de concentración como de dispersión de la ayuda no reembolsable permanecen sin alteración a lo largo del período de estudio. Pero se trata en todo caso de niveles que revelan una notable dispersión geográfica, que debiera ser corregida en el futuro.

Ahora bien, 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. Para contrastar este fenómeno, se estimó la cuota que le corresponde en el total de la ayuda distribuible a los diez principales países beneficiarios —el coeficiente de concentración CR10—. Pues bien, las cuotas son notablemente elevadas en el caso de la ayuda total, en virtud del potente efecto concentrador de los créditos FAD, especialmente a comienzos de los noventa<sup>7</sup>. A partir

<sup>7</sup> A efectos ilustrativos, en alguno de los años del período considerado, un solo país concentra buena parte de la cooperación. Por ejemplo, México concentra más del 22 por 100 de la ayuda bilateral de 1993 y China concentra más del 18 por 100 de la correspondiente a 1994. Este hecho provoca un elevado coeficiente de concentración de los principales receptores.

CUADRO 4

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
N. Africa y O. Medio	5,9	16,8	19,8	22,5	10,9	16,5
Asia .....	11,7	30,3	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

CUADRO 5

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 ...	17,0	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	4,4	14,4	5,4	6,6	3,9
Ingreso alto .....	0,0	7,1	0,0	4,6	0,0	10,1
Total .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

de 1995, esas cuotas descienden a valores muy inferiores a los correspondientes a los años previos, en consonancia con el retroceso en el peso cuantitativo de los créditos FAD. Y, de hecho, si los datos se refieren a la ayuda no reembolsable, las cuotas se mantienen sin excesivas alteraciones y en niveles más bajos que los correspondientes a la ayuda total.

El análisis realizado revela la existencia de modelos de asignación geográfica distintos entre la ayuda reembolsable y la no reembolsable. Este juicio puede confirmarse al poner en relación la distribución de uno y otro tipo de ayuda a lo largo de los últimos cinco años —de 1993 a 1997—. El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,227, no significativamente distinto de cero, revelando un bajo nivel de asociación entre los beneficiarios de la ayuda reembolsable y la no reembolsable<sup>8</sup>.

La existencia de un elevado nivel de dispersión geográfica de la ayuda no comporta, sin embargo, la ausencia de criterios de preferencia en la selección de los países beneficiarios. Más bien, al contrario, la relación de principales beneficiarios

de la ayuda española revela un definido criterio de preferencia regional propio de la política exterior española. En efecto, desde su nacimiento, la cooperación española expresó su marcada preferencia por los países de América Latina, que concentraban casi las dos terceras partes de la ayuda de finales de los años ochenta (Cuadro 4). A este grupo de países había de sumársele Guinea Ecuatorial, la única ex-colonia africana que mantuvo vínculos con España, que igualmente se constituyó en importante receptora de ayuda. Tras la integración comunitaria, la cooperación española amplió el ámbito de su cobertura geográfica, incorporando a algunos países del Norte de Africa, como Marruecos, del Africa 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.

Pese a la mayor dispersión de la ayuda que este proceso supuso, el grueso de la cooperación española siguió dirigiéndose hacia América Latina y Norte de Africa, al tiempo que fue ganando protagonismo el área asiática, en virtud de los recursos movilizados a través de créditos FAD en la región. Desde un punto de vista comparado, el peso que tiene América Latina

<sup>8</sup> El coeficiente es algo inferior cuando se considera, dentro de la ayuda no reembolsable, la condonación de la deuda. En ese caso, el coeficiente es de 0,14, pero no alcanza el nivel significatividad.

en la ayuda española en el último bienio multiplica por más de tres el que le corresponde a dicha región en el seno del CAD —50 por 100 de España frente a 13 por 100 del CAD—; y, a la inversa, es comparativamente más baja, la cuota que España asigna al resto de las regiones en relación al promedio del CAD, destacando especialmente la diferencia en el caso del Africa Subsahariana —20 por 100 de España frente al 31 por 100 del CAD—.

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 aquéllos que se encuentran en el estrato de renta más bajo (Cuadro 5). De hecho, el grueso de la ayuda española —54 por 100— se dirige a países de renta medio-alta y medio-baja, de acuerdo con la clasificación que al efecto realiza el Banco Mundial: un porcentaje que es notablemente superior al que el CAD destina a esos grupos —36 por 100—. Y, a la inversa, es notablemente más baja la cuota que representan en la ayuda española los países más pobres —14 por 100— en relación a la correspondiente del CAD —26 por 100—. Por lo demás, si se analiza la senda temporal, no se percibe tendencia correctora alguna en esta anómala distribución.

Otra forma de analizar este mismo fenómeno es poniendo en relación la ayuda española per cápita recibida con el nivel de desarrollo relativo de cada uno de los países beneficiarios (Cuadro 6). Al efecto de identificar tendencias sólidas, y eludir las habituales fluctuaciones, se estimó la ayuda per cápita como la media correspondiente al último quinquenio, tomando en cuenta tanto las cifras totales como las referidas a sus dos componentes básicos —ayuda reembolsable y no reembolsable—; y se clasificaron los países de acuerdo con tres variables diferentes: el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo y el PNB per cápita a dólares de 1995. Pues bien, en todos los casos la conclusión es relativamente similar: cambian las cifras pero no el sentido de los resultados. La ayuda española se encuentra sesgada en favor de los países de renta media: los países de menor desarrollo relativo reciben menor ayuda per cápita que los

CUADRO 6  
AYUDA ESPAÑOLA PER CAPITA SEGUN  
EL NIVEL DE DESARROLLO DEL RECEPTOR  
(Media 1993-1997)

	AOD per cápita		
	Reembolsable	No reembolsable	Total
<b>IDH</b>			
Bajo.....	2,636	2,491	5,126
Medio.....	18,374	5,758	24,131
Alto.....	57,106	11,413	58,519
<b>PIBpc (PPA)</b>			
Bajo.....	4,272	2,527	6,798
Medio.....	24,585	6,904	31,489
Alto.....	0,000	2,765	2,765
<b>PNBpc (\$ de 1995)</b>			
Bajo.....	6,773	1,652	8,425
Medio.....	46,002	15,415	61,417
Alto.....	0,000	1,818	1,818

países de desarrollo medio. En el caso de recurrir al IDH como indicador del nivel de desarrollo del receptor, el sesgo es todavía más acusado, pues el volumen de ayuda per cápita crece a medida que se consideran países pertenecientes a estratos superiores de desarrollo. Las conclusiones que se derivan de este análisis son extensibles a los dos componentes básicos de la ayuda —y al agregado total—, aun cuando sea la ayuda reembolsable la que manifieste un sesgo más acusado.

En suma, 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. El hecho de convertir en áreas preferentes a regiones, como América Latina o Norte de Africa, compuestas predominantemente por países de renta intermedia, condiciona y explica el sesgo mencionado. Un juicio que puede confirmarse a través de la estimación de un modelo de distribución de la ayuda.

GRAFICO 2

RELACION ENTRE AOD PER CAPITA  
E IDH DEL RECEPTOR

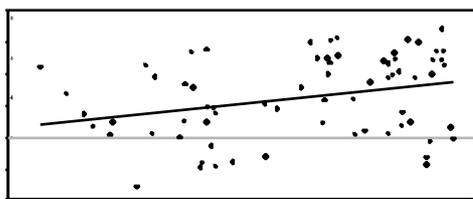
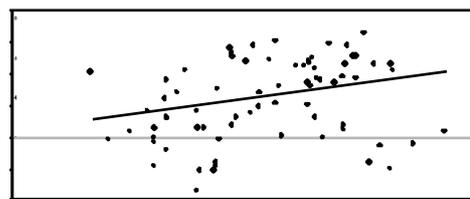


GRAFICO 3

RELACION ENTRE AOD PER CAPITA  
Y PIB DEL RECEPTOR



### 5. Un modelo de distribución de la ayuda

Una de las áreas más activas de la investigación sobre la ayuda internacional al desarrollo es la que se refiere al análisis de los factores que explican la asignación de los recursos por parte de los donantes. En principio, tal asignación es el resultado de la confluencia de criterios muy dispares, con presencia simultánea de intereses económicos, políticos y humanitarios del donante. No obstante, la literatura especializada ha identificado dos posibles modelos contrastados que pueden identificar, siquiera de forma estilizada, las motivaciones básicas que inspiran la asignación realizada. Se trata del enfoque *recipient needs vs donor interests*<sup>9</sup>, cuya formulación más simple es la siguiente:

- En un primer caso, cabe considerar que el donante asigne los recursos según el nivel de necesidad del receptor, respondiendo, pues, a un modelo de distribución de la ayuda condicionado por la demanda del beneficiario. En ese caso, se supone que la ayuda —medida en términos absolutos— estará inversamente relacionada con el nivel de desarrollo del receptor —a

mayor desarrollo, menor necesidad de ayuda— y directamente relacionada con la dimensión del país, habitualmente medida a través del volumen de población —a más población, mayor necesidad de ayuda<sup>10</sup>—. Es decir:

$$AOD_t = e^a D_t^\beta P_t^\delta \quad [1]$$

donde AOD representa la ayuda; D la demanda de necesidades del receptor (en relación inversa a su nivel de desarrollo); P expresa la población del receptor y  $\beta$  y  $\delta$  son las respectivas elasticidades. Expresada [1] en logaritmos, sería:

$$LAOD_t = a + \beta LD_t + \delta LP_t \quad [2]$$

- En el otro extremo, cabe concebir que la asignación de ayuda se haga en relación con los intereses económicos o estratégicos del donante, respondiendo, pues, a un modelo de distribución de la ayuda condicionado por la oferta —las conveniencias del donante—. En ese caso, se supone que la ayuda dependerá del papel que el país receptor tiene en las relaciones económicas —medido a través de las exportaciones o de las inversio-

<sup>9</sup> Una buena fundamentación de este enfoque puede encontrarse en los trabajos de McKINLAY y LITTLE de finales de los setenta. Véase al respecto McKINLAY y LITTLE (1978): «A Foreign Model of the Distribution of British Bilateral Aid, 1960-70», *British Journal of Political Science*, volumen 8, páginas 313-32; o MAIZELS y NISSANKE (1984): «Motivations for Aid to Developing Countries», *World Development*, volumen 12, páginas 879-900.

<sup>10</sup> En el caso de utilizar como variable dependiente la ayuda per cápita, el signo de esta variable puede ser negativo, como más adelante se verá, siempre que existan rendimientos crecientes o costes fijos en el desarrollo de un programa de intervención de un determinado país. Un supuesto, por lo demás, bastante plausible.

nes— y políticas o estratégicas —diferenciando aquellos países de trato preferente— del donante. Es decir:

$$AOD_t = e^b S_t^\eta C_t^\pi \quad [3]$$

donde AOD representa la ayuda; S, los intereses estratégicos del donante; C los intereses económicos o comerciales; y donde  $\eta$  y  $\pi$  son las respectivas elasticidades. Si se transforma [3] en logaritmos, queda:

$$LAOD_t = b + \eta LS_t + \pi LC_t \quad [4]$$

Dada la diversidad de factores que confluyen en la asignación de la ayuda, algunos autores propusieron un modelo combinado de ambos tipos de motivaciones, dando lugar a una suerte de **modelo híbrido**. Un enfoque en el que la distribución de la ayuda se hace depender de la acción simultánea de factores de oferta y de demanda, tomando en cuenta tanto los intereses del donante como las necesidades del receptor. En este caso, sería:

$$AOD_t = e^c D_t^\beta P_t^\delta S_t^\eta C_t^\pi \quad [5]$$

La transformación en logaritmos de [5] sería:

$$LAOD_t = c + \beta LD_t + \delta LP_t + \eta LS_t + \pi LC_t \quad [6]$$

Este último será el modelo al que se acuda para explicar la distribución de la ayuda española. Antes de avanzar en la especificación del modelo, conviene advertir que se parte de una inequívoca —e inadecuada— relación positiva entre la ayuda española per cápita recibida y el nivel de desarrollo del receptor: es mayor la ayuda cuanto más desarrollado está el país. Esta conclusión —coincidente con la que se deriva de los Cuadros 5 y 6— se confirma cualquiera que sea la variable —IDH o PIB en PPA— que mida el nivel de desarrollo del receptor (Gráficos 2 y 3).

Pues bien, de acuerdo con una versión sencilla de un modelo híbrido de asignación, se hará depender la ayuda de las siguientes variables:

- Nivel del IDH del beneficiario (que expresa, en sentido negativo, las necesidades del receptor).
- Volumen de exportaciones (X) que España dirige al país receptor (que expresa los intereses económicos del donante).
- El volumen de población del país (POB) (que expresa la dimensión de las necesidades del receptor y, acaso también, la importancia del país para los intereses del donante).
- Finalmente, se incorporaron dos variables **dummy** expresivas de la pertenencia del país a uno de los ámbitos de preferencia manifiestos de la política exterior española: Guinea Ecuatorial (GE) y el área Iberoamericana (IB).

Del análisis de los resultados (Cuadro 7), se pueden extraer tres conclusiones de interés:

- En primer lugar, la distribución de la ayuda española se adecua al comportamiento que cabría derivar de un modelo híbrido, de modo que en la distribución de los recursos influyen tanto factores de oferta, asociados al interés del donante —en este caso, España—, como factores de demanda, relacionados con el nivel de necesidades de receptor.
- En segundo lugar, el modelo refleja, de forma manifiesta, la importancia que las preferencias regionales de política exterior tienen en la asignación de la ayuda. La pertenencia del país receptor a Iberoamérica o Guinea Ecuatorial aparece como una variable significativa y positiva, lo que expresa que, a igualdad del resto de condiciones, los países afectados reciben más ayuda que el resto.
- Por último, cuando se toman en cuenta las regiones preferentes en la política exterior española, se observa que la relación existente entre la ayuda recibida y nivel de desarrollo del país receptor, medido a través del IDH, es de signo negativo: es decir, una vez que se aísla el factor regional, recibe más ayuda quien menor desarrollo tiene. Dicho de otro modo, es el factor regional —asociado a las preferencias de política exterior— el que está condicionando la relación anómala observada en los Gráficos 2 y 3; cuando ese factor regional se integra en el análisis, la relación cambia de signo.

En suma, el análisis conduce a la conclusión de que es necesario corregir las preferencias regionales habituales de la cooperación española, si se quiere poner fin al sesgo que, hasta el

CUADRO 7  
RESULTADOS DE LOS MODELOS DE ASIGNACION DE LA AYUDA

Variable	Modelo de distribución de la ayuda per cápita Variable dependiente: LAODpc Número de observaciones: 99			Modelo de distribución de la ayuda total Variable dependiente: LAOD Número de observaciones: 99				
	Coefficiente	t-Estadístico		Coefficiente	t-Estadístico			
C.....	0,711209	1,393229		0,711209	1,393229			
LIDH.....	-2,036875	-3,918693		-2,036875	-3,918693			
LX.....	0,202514	4,185323		0,202514	4,185323			
LPOB.....	-0,777796	-5,364574		0,222204	1,532572			
IB.....	3,726743	6,336115		3,726743	6,336115			
GE.....	3,750459	1,723545		3,750459	1,723545			
	R-squared	0,515791	Mean dependent var	2,160910	R-squared	0,523555	Mean dep. var	4,298867
	Adjusted R-squared	0,489758	S.D. dependent var	2,936320	Adjusted R-sq	0,497939	S.D. dep. var	2,960147
	S.E. of regression	2,097449	Akaike info criterio	1,540136	S.E. of regr	2,097449	Akaike info c.	1,540136
	Sum squared resid	409,1342	Schwartz criterion	1,697416	Sum sq resid	409,1342	Schwartz c	1,697416
	Log likelihood	-210,7116	F-statistic	19,81314	Log likelihood	-210,7116	F-statistic	20,43911
	Durbin-Watson stat	2,472888	Prob(F-statistic)	0,000000	Durbin-Watson	2,472888	Prob(F-stat)	0,000000

momento, se aprecia en su distribución geográfica, otorgando una más clara prioridad a los países de menor desarrollo relativo. Si se quiere motivar una reorientación de la ayuda en el sentido de otorgar mayor atención a los países más pobres, resulta necesario proceder a un reajuste de las prioridades regionales que hasta el momento presidieron la acción de cooperación española. Pues son estas prioridades las que condicionan la anómala distribución de la ayuda de acuerdo con el nivel de renta del receptor.

## 6. Propuesta de prioridades geográficas

De acuerdo con el diagnóstico realizado, parece necesario proceder a una redefinición de las prioridades geográficas de la cooperación española. Una redefinición que permita una cuidada y exigente selección de beneficiarios, de modo que se acentúe el peso de los países más pobres en el total de la ayuda, corrigiendo —o ajustando— las preferencias regionales de la cooperación española. En la base de esta reorientación debe estar un exigente proceso de selección. Un proceso que debiera fundarse en los siguientes tres criterios básicos:

- El nivel de desarrollo del receptor: la ayuda debe dirigirse de forma prioritaria a los países más pobres, ya que es en estos países donde se concentra el grueso de la población pobre a nivel mundial; y es donde las carencias sociales básicas asociadas al subdesarrollo se manifiestan de una manera más integral e intensa. Ahora bien, no debe tomarse este criterio de un modo absoluto, so pena de penalizar a aquellos países que hayan hecho meritorios esfuerzos por salir de la pobreza.

- El compromiso del receptor con los objetivos del desarrollo: sólo cuando existe una voluntad firme y solvente del país receptor en promover el desarrollo y luchar contra la pobreza, la ayuda se revela eficaz. Por el contrario, cuando no existe esa voluntad, el efecto de la ayuda se disipa, sin apenas impacto sobre la sociedad receptora. Es esta una conclusión a la que arriban buena parte de los estudios sobre la eficacia de la ayuda, que debe ser tomada en cuenta al seleccionar a los países receptores<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Sobre este criterio insisten los estudios de BURNSIDE y DOLLAR (1997): *Aid, Policies and Growth*, Policy Research Working Paper, The World Bank; y BURNSIDE y DOLLAR (1998): *Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction*,

CUADRO 8

## EJEMPLOS DE CLASIFICACION DE LOS PAISES RECEPTORES DE AOD POR LOS PAISES DONANTES

HOLANDA		FINLANDIA		DINAMARCA	
Categorías	Tipo de ayuda	Categorías	Tipo de ayuda	Categorías	Tipo de ayuda
Países con acuerdos de desarrollo sostenible .....	Cooperación integral y de largo plazo.	Países pobres pero estables políticamente.	Ayuda integral y comprometida.	Países de programa .....	Ayuda integral con aplicación de conciencia.
Países de cooperación tradicional .....	Cooperación al desarrollo.	Países en recuperación .	Apoyo a la reconstrucción.	Países en transición .....	Apoyo temporal para la democratización y la transición económica.
Países en conflicto o rehabilitación.....	Ayuda humanitaria y de duración limitada.	Países en transición política .....	Apoyo para fortalecer la economía de mercado.		
		Países con crisis serias ..	Ayuda humanitaria.		

- **La ventaja comparada y la eficacia de la ayuda:** un criterio adicional para la selección de los beneficiarios está relacionado con la eficacia comparada del donante. Esa ventaja puede derivar del grado de conocimiento existente sobre el área o país en cuestión, de la adecuación de las necesidades del receptor a las posibilidades de oferta del donante o de la existencia de canales de comunicación fluidos entre ambos. Sin duda, en ese caso se encuentran, para el caso español, el conjunto del área latinoamericana.

- **Las áreas de preferencia de la política exterior del donante:** por último, resulta legítimo que los países 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.

La determinación de las prioridades geográficas debe ser el resultado de una ponderada combinación de los criterios anteriormente señalados. La complejidad del proceso de selección, unida a la diversidad de situaciones que caracteriza al mundo en desarrollo, ha propiciado que algunos donantes clasifiquen los países con los que operan según diversos criterios de preferencia (Cuadro 8). En la mayor parte de los casos, esos criterios alu-

den a las circunstancias de los países —estables, en crisis o en transición— y al tipo de ayuda —de desarrollo, humanitaria o de apoyo a la democratización— que, en cada caso, se reclama.

En el caso español, es necesario poner en marcha un proceso selectivo que permita, en primer lugar, reducir el número de países considerados preferentes en la cooperación española y, en segundo lugar, mejorar la distribución de la ayuda, al objeto de que se dirija, en mayor proporción, hacia los países más pobres. De acuerdo con la clasificación realizada, la dificultad básica radica en seleccionar los países que debieran pertenecer al primer grupo de preferencia.

Al objeto de facilitar esa tarea se probó a establecer una regla práctica de clasificación de los países, a través de un análisis multivariante —análisis cluster— orientado a definir grupos de países homogéneos. El valor de este análisis es puramente instrumental, dado que la decisión última debe quedar sujeta a criterios discrecionales —más bien cualitativos—, que competen a las autoridades políticas del Estado y que son difícilmente integrables en un análisis —cuantitativo— como el que se propone. En todo caso, el análisis es útil por cuanto permite conocer los grados de homogeneidad entre los países seleccionados.

Pues bien, el análisis cluster se realizó tomando en cuenta las siguientes variables:

- Nivel del IDH del país, como expresión de su nivel de desarrollo.

Policy Research Working Paper, The World Bank. Y este aspecto se convierte en base argumental en el documento del BANCO MUNDIAL (19996): *Assessing Aid*, The World Bank.

- Tasa de crecimiento del PIB per cápita de la última década (o último quinquenio), como expresión de la voluntad efectiva de desarrollo del país.

- Tasa de inflación de la última década (o del último quinquenio), como expresión de la estabilidad del país y del clima económico existente.

Al tiempo, se consideró la ayuda española per cápita recibida por cada uno de los países a lo largo de los últimos cinco años: la presencia de esta variable respondía al deseo de tomar en cuenta el nivel de compromiso y la experiencia que España tenía en el país en cuestión, como expresión del grado de conocimiento adquirido sobre el país beneficiario y la fluidez de las relaciones mutuas. Adicionalmente, se probó a incorporar otras variables referidas a dimensiones sociales que no estuviesen incluidas en el IDH —índice de desarrollo de género o tasa de mortalidad infantil, por ejemplo— sin que el análisis mejorase. El método estadístico utilizado para realizar los grupos ha sido el de conglomerados con matriz de la distancia euclídea al cuadrado y el método de enlace del vecino más lejano. Al objeto de comprobar la bondad de la clasificación, el análisis se hizo con dos y tres variables, según se tomase en cuenta, o no, la inflación. La razón de este proceder era la ausencia de este último dato para algunos países. La clasificación obtenida era notablemente similar en ambos casos. Como resultado, se obtuvieron cuatro grupos de países:

- En primer lugar, el grupo formado por los países más pobres (con un IDH inferior a 0,6), que tienen bajas tasas de crecimiento del PIB per cápita y revelan una elevada inestabilidad.

- En segundo lugar, el grupo formado por países de mayor nivel de desarrollo (con un IDH entre 0,5 y 0,8) pero que atraviesan una profunda crisis, lo que se manifiesta en altas tasas de inflación y tasas de crecimiento del PIB negativas.

- En tercer lugar, países de desarrollo intermedio (con un IDH entre 0,6 y 0,9) que revelan un muy elevado dinamismo económico.

- Por último, países de desarrollo intermedio (con un IDH entre 0,6 y 0,9) con bajo dinamismo económico y/o alta inestabilidad.

Al tiempo, se estimó una función de clasificación —análisis discriminante— al objeto de poder adjudicar todo nuevo caso al grupo al que pertenece en función de las variables consideradas. Esta función discriminante viene definida por:

- Primera función discriminante:

$$Z_1 = -5,673 - 0,146 \text{ TPNBpc} + 9,550 \text{ IDH}$$

- Segunda función discriminante:

$$Z_2 = -0,783 + 0,363 \text{ TPNBpc} + 1,430 \text{ IDH}$$

La estimación de estas funciones permitió la clasificación de países para los que no existía información acerca de la inflación. Los resultados del análisis de clasificación se presentan en el Anexo. De acuerdo con esta clasificación, que tiene un mero valor instrumental, el grupo de los países preferentes debiera elegirse, básicamente, entre los dos primeros grupos clasificados (o, adicionalmente, en los estratos más bajos de los otros dos grupos de clasificación). Entre los países señalados se encuentran, a título ilustrativo, algunos claros candidatos a constituirse en prioritarios para la cooperación española, como El Salvador, Guatemala, Bolivia, Honduras y Nicaragua, en América Latina; Marruecos y Mauritania, en el Norte de África; Guinea Ecuatorial, Angola, Mozambique, Cabo Verde, Namibia o Guinea Bissau, en África Subsahariana; Vietnam o Filipinas, en Asia; o Bosnia-Herzegovina o Albania, en Europa. Además de los países mencionados, es necesario considerar la inclusión de dos territorios para los que no existe información estadística, pero que constituyen puntos de destino tradicional de la ayuda española: Territorios Palestinos y Población Saharaui. Conviene reiterar, no obstante, que se trata de una clasificación que tiene como único propósito facilitar un proceso de selección de prioridades, que necesariamente debe dar cabida a factores difícilmente objetivables en un análisis como el que se sugiere. En todo caso, garantiza que se respeten los

principios de otorgar mayor ayuda a los países más pobres, con mayor estabilidad y compromiso con el desarrollo (medida de forma imperfecta) y con más elevado nivel de interlocución probado con la cooperación española (medido por la ayuda previa recibida).

### Referencias bibliográficas

- [1] ALONSO, J. A. (dir.) (1999): «Estrategia para la cooperación española», Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- [2] BURNSIDE, G. y DOLLAR, D. (1977): *Aid, Policies and Growth*, Policy Research Working Paper, The World Bank.
- [3] BURNSIDE, G. y DOLLAR, D. (1998): «Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction», Policy Research Working Paper, The World Bank.
- [4] COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1988): *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid.
- [5] CHENERY, H. y STROUT, J. (1966): «Foreign Assistance and Economic Development», *American Economic Review*, volumen 61, número 4, páginas 679-733.
- [6] DEWALD y WEDER (1996): «Comparative Advantage and Bilateral Foreign Aid Policy», en *World Development*, volumen 24, número 3.
- [7] MCKINLAY y LITTLE (1978): «A Foreign Model of the Distribution of British Bilateral Aid, 1960-70», *British Journal of Political Science*, volumen 8, páginas 313-332.
- [8] MAIZELS y NISSANKE (1984): «Motivations for Aid to Developing Countries», *World Development*, volumen 12, páginas 879-900.
- [9] MEADOWS y MEADOWS (1972): *Los límites al crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México.
- [10] MEADOWS y MEADOWS (1992): *Más allá de los límites del crecimiento*, ediciones El País-Aguilar, Madrid.
- [11] ROSESTEIN-RODAN, P. N. (1961): «International Aid for Underdeveloped Countries», *Review of Economics and Statistics*, volumen 43, páginas 107-138.
- [12] ROSTOW, R. R. (1960): *The Stages of Economic Growth: A Non-comunist Manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge.
- [13] WORLD BANK (1999): *Assessing Aid*, Washington.

## ANEXO

## Resultados del análisis multivariante

CUADRO A1

## CLASIFICACION DE LOS PAISES SEGUN EL ANALISIS MULTIVARIANTE

País	Tasa de inflación	Tasa de crecimiento PNBpc	IDH	Grupos
Sierra Leona .....	61,6	-3,6	0,176	1
Rwanda .....	10,8	-5,4	0,187	1
Niger .....	1,3	-2,37	0,207	1
Burkina Fasso .....	2,6	-0,2	0,221	1
Mali .....	4,6	0,8	0,229	1
Burundi .....	6,1	-1,3	0,247	1
Etiopía .....	13,7	0,13	0,252	1
Guinea .....	5,3	0,92	0,277	1
Mozambique .....	52,2	3,6	0,281	1
Chad .....	3,1	0,6	0,288	1
Guinea Bissau.....	62,5	2	0,291	1
Gambia .....	9	-1,53	0,291	1
Malawy.....	22,1	-0,7	0,32	1
Uganda.....	65,7	2,7	0,328	1
Angola.....	169,5	-6,1	0,335	1
Haití.....	14,7	-5,2	0,338	1
Senegal.....	3,7	-0,36	0,342	1
Angola.....	169,5	-5,40	0,344	1
Nepal .....	11,6	2,4	0,347	1
Bhutan .....	8,3	1,97	0,347	1
Madagascar .....	18,4	-2,2	0,35	1
República Centroafricana .....	3,8	-2,4	0,355	1
Mauritania .....	6,9	0,5	0,355	1
Tanzania .....	32,3	1	0,357	1
Bangladesh .....	6,4	2,1	0,368	1
Costa de Marfil.....	4	-2,00	0,368	1
Zambia .....	91,5	-0,8	0,369	1
Togo .....	8,9	-3,51	0,38	1
Nigeria .....	33	1,2	0,393	1
Comores .....	7	-2,62	0,411	1
Camboya .....	8,9	3,68	0,422	1
Pakistán .....	9,2	1,2	0,445	1
India .....	9,8	3,2	0,446	1
Lesotho.....	13,4	1,2	0,457	1
Laos .....	22,6	2,7	0,459	1
Kenya .....	13	0,1	0,463	1
Guinea Ecuatorial .....	5,8	4,79	0,465	1
Laos .....	22,6	3,21	0,465	1
Ghana .....	28,6	1,4	0,468	1
Congo.....	2,2	-3,2	0,5	1
Zimbabwe.....	20,9	-0,6	0,513	1
P. Nueva Guinea .....	4,5	2,3	0,525	1
Islas Salomón.....	9,8	2,38	0,56	1
Santo Tomé .....	75,5	-0,85	0,563	1
Namibia.....	10,4	2,9	0,57	1
Guatemala .....	18,6	0,3	0,572	1
Honduras .....	14,3	0,1	0,575	1

CUADRO A1 (continuación)

## CLASIFICACION DE LOS PAISES SEGUN EL ANALISIS MULTIVARIANTE

País	Tasa de inflación	Tasa de crecimiento PNBpc	IDH	Grupos
Marruecos.....	4,8	0,9	0,576	1
Bolivia.....	18,4	1,8	0,589	1
El Salvador.....	14,9	2,8	0,592	1
Egipto.....	15,7	1,1	0,614	1
Camerún.....	2	-6,6	0,468	2
Nicaragua.....	961,6	-5,4	0,53	2
Gabón.....	5	-8,2	0,562	2
Tayikistán.....	-	-18,70	0,575	2
Azerbaiyán.....	-	-19,03	0,623	2
Kirguistán.....	-	-21,70	0,633	2
Georgia.....	310	-17	0,637	2
Armenia.....	183,1	-15,1	0,651	2
Uzbekistán.....	-	-5,91	0,659	2
Mongolia.....	51,6	-3,8	0,661	2
Ucrania.....	-	-13,58	0,665	2
Mongolia.....	51,6	-5,21	0,669	2
Kazakstán.....	-	-11,21	0,695	2
Letonia.....	-	-11,54	0,704	2
Letonia.....	72,5	-6,6	0,711	2
Rumanía.....	68,7	-3,8	0,748	2
Lituania.....	-	-8,91	0,75	2
Estonia.....	77,2	-4,3	0,776	2
Belarus.....	-	-8,87	0,783	2
F.Rusia.....	148,9	-5,1	0,792	2
Vietnam.....	88,3	5,99	0,56	3
China.....	9,3	8,3	0,626	3
Indonesia.....	8,8	6	0,668	3
Guyana.....	7,7	6,55	0,67	3
Botswana.....	11,5	6,1	0,673	3
Maldivas.....	6,7	3,45	0,683	3
Malasia.....	3,3	5,7	0,832	3
Tailandia.....	5	8,4	0,833	3
Chile.....	17,9	6,1	0,891	3
Swazilandia.....	7,1	-0,52	0,597	4
Albania.....	-	-0,47	0,656	4
Filipinas.....	9,8	1,5	0,672	4
Paraguay.....	24,9	1,2	0,706	4
Sri Lanka.....	11,8	2,6	0,711	4
Sudáfrica.....	13,9	-1,1	0,716	4
Perú.....	398,5	-1,6	0,717	4
Oman.....	-0,2	-0,18	0,771	4
República Dominicana.....	26,4	2,1	0,718	4
Jamaica.....	28,3	3,6	0,736	4
Argelia.....	22,9	-2,4	0,737	4
Túnez.....	6	1,9	0,748	4
Siría.....	16	0,9	0,755	4
Irán.....	39,7	1,70	0,758	4
Turquia.....	64,6	2,2	0,772	4

CUADRO A1 (continuación)

## CLASIFICACION DE LOS PAISES SEGUN EL ANALISIS MULTIVARIANTE

País	Tasa de inflación	Tasa de crecimiento PNBpc	IDH	Grupos
Ecuador .....	45,5	0,8	0,775	4
Arabia Saudí .....	2,8	-1,62	0,778	4
Bulgaria .....	45,9	-2,6	0,78	4
Brasil .....	875,3	-0,8	0,783	4
Surinam .....	271,4	1,45	0,796	4
Belice .....	2,7	1,20	0,807	4
Mauricio .....	8,8	3,40	0,833	4
Polonia .....	91,8	1,2	0,834	4
San Vicente .....	2,4	2,19	0,845	4
Colombia .....	25,2	2,6	0,848	4
Granada .....	3,6	1,63	0,851	4
México .....	36,7	0,1	0,853	4
Hungría .....	19,9	-1	0,857	4
Venezuela .....	37,6	0,5	0,861	4
Panamá .....	1,7	-0,4	0,864	4
Fiji .....	6,3	1,61	0,869	4
Bahrein .....	1,4	2,22	0,872	4
Eslovaquia .....	10,6	-2,8	0,873	4
Trinidad y Tobago .....	6,8	0,52	0,88	4
República Checa .....	12,2	-1,8	0,882	4
Uruguay .....	70,7	3,1	0,883	4
Argentina .....	255,6	1,8	0,884	4
Costa Rica .....	18,4	2,8	0,889	4