

## INTRODUCCION

**T**ras más de cuatro décadas de experiencia, el sistema internacional de ayuda al desarrollo se encuentra sumido en una profunda crisis, cuyas raíces hay que buscar no sólo en los importantes cambios habidos en el entorno internacional, sino también en las dudas que suscita su funcionalidad como instrumento al servicio del desarrollo. Se discute la adecuación de los objetivos de la ayuda, la pertinencia de sus instrumentos y la eficacia real de sus acciones, cuestionando el esfuerzo financiero que supone, tanto para el donante como para el receptor. De modo que no es extraño que entre los países industriales, acuciados por el lastre de importantes desequilibrios fiscales, se haya difundido una cierta «fatiga» por la ayuda prestada. Esta actitud de desánimo alcanza también a los beneficiarios, entre los que no faltan quienes reclaman menos concesiones asistenciales a cambio de una más efectiva apertura de mercados, una mayor transferencia de tecnología y una actividad inversora más intensa por parte de los países industriales. Todo ello en un contexto de reducción manifiesta de la cuantía de la ayuda —tanto en términos nominales, como reales—, que hace que la cuota que representa el esfuerzo financiero de los donantes haya caído hasta el 0,22 por 100 del PNB, en 1997, y se mantenga en niveles semejantes —del 0,23 por 100— en el último año, 1998. Coeficientes, ambos, que están muy por debajo del nivel comprometido por la comunidad de donantes en los foros internacionales —0,7 por 100 del PNB— y que se encuentran a distancia, también, del coeficiente promedio de la década anterior, que estaba situado en torno al 0,34 por 100 del PNB.

Esta tendencia recesiva en la ayuda es tanto más importante cuanto generalizado es su efecto en el seno de la comunidad de donantes. De hecho, de los 21 países que componen el CAD de la OCDE, en 18 de ellos, su coeficiente de ayuda oficial al desarrollo (AOD) sobre el PNB es hoy inferior al que regía a comienzos de los noventa. La regresión mencionada afecta, incluso, a países que han sido exponentes tradicionales de una política activa y comprometida de ayuda al desarrollo, como es el caso de Suecia, Noruega u Holanda que, pese a tener los coeficientes de AOD sobre el PNB más elevados del CAD, sufrieron un perceptible retroceso en los últimos cinco años en la intensidad de su esfuerzo relativo en favor de la ayuda.

En este retroceso en la cuantía de la ayuda influyen factores de muy diversa entidad, algunos de ellos estrechamente asociados con el preciso momento por el que atraviesan las economías donantes, muy centralmente preocupadas por el deseo de apurar las posibilidades de contención del gasto público y restaurar un más holgado equilibrio en las cuentas del Estado. Una preocupación que sí es común a casi todas las economías, en un mundo crecientemente competido, se hace más acuciante en el caso de aquellos países —buena parte de los donantes más activos— emplazados a conformar un área monetaria única en Europa. A este factor

se suma el efecto que sobre los presupuestos de cooperación han tenido los procesos de reforma y de reordenación del sistema de ayuda que se acometieron en algunos de los países donantes a lo largo de la década de los noventa, que condujeron a un reajuste a la baja —se espera que temporal— de los recursos movilizados. Es el caso de Italia, Finlandia o Japón, cuyos respectivos coeficientes de AOD sobre el PNB cayeron de forma notable entre comienzos de los noventa y la actualidad. Y, en fin, también ha influido en la disminución del volumen agregado de ayuda la exclusión de la lista de elegibles de alguno de los países tradicionalmente receptores de cooperación, como es el caso de Israel, por ejemplo, principal receptor de la ayuda de Estados Unidos. Se trata de factores muy relacionados con las circunstancias del momento, cuyo impacto sobre la ayuda debiera ser de carácter más bien episódico.

Pero sería confundir el diagnóstico suponer que sólo han influido este tipo de factores: junto a ellos, existen otros de rango más estructural —y de efecto más duradero— que también deben ser tenidos en cuenta. Dos son de especial relevancia porque motivan una revisión de los fundamentos de la política de cooperación: el primero tiene que ver con el importante cambio habido en el sistema de relaciones internacionales en el que la ayuda al desarrollo se inserta; el segundo remite a los cambios que sufrió la doctrina sobre el desarrollo en los últimos años, que afectó al papel que en su seno se le atribuye a la ayuda. No es posible detenerse aquí en el análisis de estos aspectos, pero sí merece la pena insinuar algunas de sus implicaciones, por cuanto condicionan el ejercicio de reflexión acerca del futuro de la ayuda.

Pues bien, son muchos los aspectos que expresan el cambio experimentado en el sistema de relaciones internacionales desde aquellos lejanos años cincuenta en que nació el sistema de ayuda. Acaso el cambio más visible haya sido la disolución del mundo bipolar, de enfrentamiento entre bloques, que dominó la posguerra. Se trata de un cambio de notable relevancia por cuanto afecta a uno de los núcleos básicos de justificación de la ayuda. En efecto, en sus orígenes la ayuda nace como un mecanismo poderosamente inserto en la dinámica de confrontación entre bloques: a través de la ayuda se trataba de favorecer la cohesión en el seno de cada bloque, aminorando las tensiones que pudiera provocar la desigual situación económica y social —Norte y Sur— de los países que los conformaban. Una tarea tanto más necesaria cuanto que en el entorno temporal en el que nace la ayuda se produce la gran oleada descolonizadora, accediendo a la independencia buena parte de las antiguas colonias de África, Asia y el Caribe. Para que tal proceso no activase fuerzas centrífugas en el interior de cada bloque era necesario arbitrar mecanismos concesionales que expresasen el compromiso que los países del Norte asumían con respecto a la futura suerte de un Sur desfavorecido. La ayuda al desarrollo nació con ese propósito, sólo en parte declarado. Por ello, la disolución de los bloques ha supuesto para algunos donantes un cuestionamiento respecto a la necesaria continuidad de la ayuda. Esta no puede desempeñar como en el pasado —o no lo puede hacer de la misma forma— su función como mecanismo de cohesión en el seno de cada uno de los bloques, porque tales bloques —y la dinámica de

confrontación que los definía— han desaparecido. Desde otra perspectiva, sin embargo, lejos de interpretarse este cambio como un debilitamiento de las razones que amparan el esfuerzo de la cooperación, debiera ser concebido como una oportunidad única para poner a la ayuda, sin otros condicionamientos que le son ajenos, al servicio más directo de su objetivo declarado: la lucha contra la pobreza; y para la promoción del desarrollo, facilitando la estabilidad y gobernabilidad de un mundo crecientemente integrado.

Y es que éste es —la creciente globalidad— el segundo rasgo que con más fuerza define el cambio en el sistema de relaciones internacionales respecto a aquél en el que nació la ayuda. Como consecuencia de los niveles de integración internacional alcanzados entre países y mercados, han adquirido el rango de problemas «globales» muchas de las manifestaciones derivadas de la profunda y persistente desigualdad en los niveles de renta entre los pueblos. Ya no cabe pensar en la pobreza como un mal exclusivo de quien directamente la padece, sino como un problema que a todos —Norte y Sur— concierne. Fenómenos como el deterioro ambiental, la dinámica demográfica expansiva, las presiones migratorias, la inseguridad y los conflictos internacionales, las recurrentes crisis humanitarias, aun cuando no sean consecuencia exclusiva de la pobreza, están alimentados por la penuria en la que vive buena parte de la población del mundo en desarrollo. Son problemas que afectan al conjunto de la comunidad internacional y para cuya solución se requiere de una acción concertada entre países del Norte y del Sur, que se proponga erradicar la pobreza como permanente factor de injusticia, inestabilidad y conflicto. La ayuda al desarrollo puede ser útil a ese objetivo, siempre que se la dote de los instrumentos y de las instituciones necesarias para ello. No obstante, el nuevo marco global en el que se definen los problemas asociados al subdesarrollo choca con la naturaleza preferentemente bilateral con que se ha constituido el sistema de ayuda; un sistema que ha descansado, hasta el momento, en el protagonismo de los Estados que, de forma discrecional, deciden la cantidad, contenido y orientación de su ayuda. Una adecuada asunción de los cambios aludidos reclamaría una reforma profunda en el sistema de cooperación internacional, encaminada a otorgar un creciente protagonismo a sus resortes de acción multilateral, de acuerdo con la naturaleza crecientemente global de los problemas a los que se trata de hacer frente.

Y, junto al cambio en el contexto internacional, se ha producido también, en los últimos años, una notable alteración en el *corpus* de la doctrina sobre el desarrollo, con efectos sobre el papel que se le reserva a la ayuda en semejante proceso. En el pasado, el pensamiento sobre el desarrollo se alimentaba de una manifiesta desconfianza en las capacidades transformadoras del sector privado y en un recelo a las posibilidades que el mercado en los países del Sur tiene para establecer un sistema de estímulos adecuado, capaz de orientar las decisiones de los agentes económicos. En consecuencia, se reclamaba que el Estado —un Estado intervencionista y, en gran medida, paternalista— asumiese un protagonismo básico en la promoción del proceso de desarrollo. Pues bien, a comienzos de los años ochenta se

dio un vuelco radical en esta atribución de funciones, abriéndose paso una posición mucho más confiada en las fuerzas del mercado y notablemente más crítica —hasta la exageración— con la función desempeñada por los Estados. Esta posición, de tono francamente neoliberal, no sólo encontró más audiencia en la doctrina, sino también se constituyó en inspiradora de las recomendaciones de buena parte de los organismos internacionales, que utilizaron la exitosa experiencia de los países del Sudeste asiático —un tanto mistificada, por cierto— al servicio de sus propuestas. La crítica al Estado y el ensalzamiento del libre juego del mercado afectaron directamente a la justificación de la ayuda, pues no en vano ésta se concibe, centralmente, como una transferencia de recursos desde el Estado donante al Estado receptor. Incluso se vio la ayuda como francamente contraproducente, en la medida en que contribuía a amplificar una de las anomalías detectadas en los países en desarrollo: la hipertrofia de sus burocracias estatales. Por lo demás, si el mercado era capaz por sí mismo de promover el desarrollo, ¿para qué proseguir con la ayuda?

Pasada la tormenta de los ochenta, el péndulo de la historia parece reconducir el juicio hacia posiciones más templadas. En estos momentos se admite el papel decisivo que le cabe al sector privado en la promoción del desarrollo, teniendo como funciones el transformar las iniciativas creativas en proyectos empresariales, crear tejido económico y generar renta y empleo; pero también se reconoce la crucial función que le compete al Estado en la producción de los bienes públicos, en las tareas de atención social, en la promoción de instituciones sólidas y eficaces, y en la creación del marco normativo adecuado para promover un desarrollo sano, sostenible y socialmente equilibrado. Se reconocen, hoy más que ayer, los posibles costes de eficiencia derivados de un excesivo intervencionismo del Estado, pero se identifican también los fallos e insuficiencias que caracterizan al mercado en los países en desarrollo. Precisamente, uno de los fallos más fácilmente identificables está relacionado con la exclusión que los mercados de capital hacen de los países y sectores sociales más pobres, incapaces de aportar las garantías para su acceso al crédito. Surge, de este modo, un ámbito teórico desde el que, en términos estrictamente económicos, justificar la pertinencia de la ayuda: se trata de compensar la penalización que los mercados realizan de los sectores y países más pobres a la hora de acceder a los recursos financieros que su desarrollo demanda. Ahora bien, si existe un nuevo espacio para la justificación de la ayuda, resta un esfuerzo adicional para demostrar su real eficacia como instrumento para el desarrollo.

Pues, en efecto, a lo largo de la década de los ochenta no sólo se argumentó la inutilidad de la ayuda —bastaba con dejar funcionar los mercados—, sino también su nulo impacto sobre el crecimiento de las sociedades receptoras. Una conclusión, esta última, a la que parecía conducir toda una tradición de estudios empíricos sobre la eficacia de la ayuda que, a través de procedimientos econométricos crecientemente sofisticados, accedían a resultados poco optimistas, confirmando relaciones débiles, cuando no ambiguas, entre la ayuda recibida y los objetivos del desarrollo del receptor. Dadas las dificultades que entraña

medir con precisión el efecto agregado de la ayuda, los resultados de estos estudios deben tomarse con cierta cautela. No obstante, el hecho de que una buena parte de ellos apunte en la misma dirección, subrayando el reducido impacto de la ayuda sobre el beneficiario, contribuye a dotar a sus conclusiones de una mayor consistencia. Y obliga a reconsiderar la orientación de la ayuda, reclamando las condiciones de contexto —marco de políticas adecuado— en el que la ayuda mejora sus niveles de eficacia, un aspecto sobre el que insisten los últimos estudios realizados en el seno del Banco Mundial. No cabe duda de que este limitado efecto constatable de la ayuda contribuyó de forma poderosa a abrir esa suerte de escepticismo generalizado que caracteriza al actual momento por el que atraviesa este campo de la acción internacional.

Ahora bien, señalado alguno de los factores que están en la base de la crisis del sistema de ayuda, conviene subrayar que también existen factores positivos asociados a esta situación de cuestionamiento y cambio. Como nos recuerda Lanchester en su magnífico libro *En deuda con el placer*, el ideograma chino de la palabra crisis está formada por dos caracteres que, por separado, significan «peligro» y «oportunidad»; y peligro y oportunidad son las dos vertientes que encierra el presente momento de la ayuda. Peligro asociado a alguno de los factores anteriormente mencionados: caída de los recursos, desmotivación de los donantes, falta de adecuación del sistema a los nuevos condicionantes del entorno internacional, o desconfianza en su impacto efectivo sobre las sociedades beneficiarias. Pero oportunidad, también, para aprovechar el impulso crítico que esta situación genera para alentar una nueva definición de los objetivos y orientaciones estratégicas de la ayuda. No se trata sólo de la formulación de un buen deseo, sino de la constatación del esfuerzo de renovación que se está produciendo en este campo a lo largo de los últimos años, un ejercicio que se expresa a muy diversos niveles. En el ámbito internacional, a través del proceso de renovación de la agenda internacional que motivó la dinámica de cumbres promovida por las Naciones Unidas, que ha logrado cristalizar una doctrina sobre el desarrollo y unos compromisos internacionales que constituyen un marco de referencia obligado para cualquier país. A partir de esos acuerdos, en un meritorio trabajo de síntesis y compromiso, el CAD de la OCDE elaboró un documento estratégico —«El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI»— para inspirar la acción de los donantes a partir de objetivos a conseguir en los países en desarrollo, tratando de hacer un decantado de las buenas prácticas en este ámbito de la acción pública. También la Unión Europea participa de este espíritu de revisión de la doctrina sobre la ayuda, tal como se constata en el documento que elaboró para definir su estrategia de cooperación con los países ACP —*Libro verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI*—, en el que se formulan recomendaciones de interés para mejorar la eficacia de la ayuda. Y con similar intención, de revisión y reorientación de la ayuda, el Banco Mundial elaboró dos propuestas no enteramente coincidentes, una de contenido más analítico —«Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why»—, otra de tono más estratégico,

orientada a definir el marco de acción de la institución —«Propuesta de un marco integral de desarrollo»—. No interesa ahora analizar las posibles debilidades o insuficiencias de estas propuestas, lo que importa es dejar constancia del activo momento de reflexión crítica, de redefinición de estrategias, en el que está el sistema de ayuda.

Un momento de revisión que alcanza también a los sistemas nacionales de cooperación al desarrollo en buena parte de los donantes. En efecto, a lo largo de la década de los noventa han sido muchos los donantes —Reino Unido, Holanda, Francia, Italia, Australia o Finlandia, entre otros— que han acometido importantes reformas en su sistema institucional de ayuda, al tiempo que han redefinido las bases de su acción en este campo, elaborando documentos estratégicos, de tono y alcance diverso. Acaso el que más impacto tuvo sobre la opinión de la comunidad de donantes fue el elaborado por el Reino Unido, como consecuencia del triunfo laborista —*Eliminating World Poverty. A Challenge for the 21st Century*—. España no ha quedado ajena a semejante proceso de cambio: en 1998, se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la que se clarifica el marco institucional y competencial propio del sistema de ayuda, al tiempo que se definen los objetivos de esta política y los resortes instrumentales que le son propios; ese mismo año se puso en marcha un programa de evaluaciones, al objeto de conocer el impacto de las acciones de la ayuda española en los países beneficiarios; y, en fin, en el presente año se ha elaborado la propuesta de trabajo para el Primer Plan Director de la Cooperación Española, el primer esfuerzo de programación efectiva de la ayuda, que se espera esté aprobado en breve plazo. Así pues, también España participa —y de forma activa— en este proceso de reflexión y reforma de los sistemas de ayuda, una tarea que alcanza también a la comunidad de investigadores y especialistas en la materia, que están aportando renovados enfoques desde los que concebir la ayuda, analizar su impacto sobre las sociedades receptoras y establecer el marco para una mejora de sus niveles de eficacia. De este modo, nuevos ámbitos se definen para la acción de la ayuda —es el caso del «buen gobierno», por ejemplo—, al tiempo que se reorientan líneas de trabajo precedentes —como la lucha contra la pobreza o la equidad de género—, a partir del análisis de la experiencia de los procesos de transformación económica y social. Mientras tanto, prosigue el debate acerca de la eficacia de la ayuda y el modo de incrementar su impacto sobre los beneficiarios.

Pues bien, el presente número de *Información Comercial Española* pretende hacerse eco de ese esfuerzo de renovación doctrinal que acompaña al análisis de la ayuda en los últimos años. De acuerdo con la especialización de la revista, y conforme expresa el título del número, se privilegia el enfoque económico desde el que se estudian los problemas. Se es consciente de que tal enfoque no agota las posibilidades de análisis, pero se parte de la convicción de que, sin ahondar en semejante perspectiva resulta difícil obtener una comprensión acabada de los cambios que se están produciendo en el modo de enfocar la ayuda. Con ese propósito en mente, la presente monografía pretende acoger tanto la reflexión acerca de las posibilidades de la ayuda a nivel internacional, profundizando en el aná-

lisis de su impacto y medición, como en el análisis del caso español, ofreciendo diagnósticos y propuestas que faciliten el proceso de reordenación en el que está inmerso el sistema español de ayuda en estos momentos.

Y, así, el sumario del número que ahora se presenta se estructura en torno a tres bloques claramente diferenciados. En el primer bloque se acogen cuatro colaboraciones de expertos internacionales, que ofrecen una muestra altamente representativa de la renovación que se está produciendo en la forma de estudiar la ayuda, al tiempo que constituyen cuatro trabajos de enorme interés por las conclusiones a las que acceden. El primero de los artículos de esta sección es el debido a Paul Mosley, catedrático de Economía en la Universidad de Reading, en el que se hace una nueva estimación de la eficacia de la ayuda, tratando de superar las deficiencias —en cuanto a método y grado de robustez— de estimaciones previas. Su estudio es importante porque sugiere la existencia de una cierta mejora en los niveles de eficacia atribuibles a la ayuda, respecto a los correspondientes al pasado. El segundo de los trabajos de esta sección corresponde a una investigación de Craig Burnside y David Dollar, que prolonga estudios previos realizados en el seno del *Development Research Group*, del Banco Mundial. Las conclusiones del estudio que presentan están en línea con las obtenidas por estos mismos autores en un trabajo anterior, *Aid, Policies and Growth*, que inspiró buena parte de los análisis y recomendaciones del *Assessing Aid*. Tanto en uno como en otro caso, los autores subrayan el papel crucial que el marco de políticas económicas aplicadas en el país receptor tiene en la eficacia de la ayuda, en este caso contemplada a través de una variable indirecta de los niveles de pobreza. Tal relación les lleva a formular una propuesta de practicar una selección de los beneficiarios más exigente, en función del marco de sus políticas. El sentido de estas recomendaciones, al tiempo que el método analítico aplicado para respaldarla, es puesto en cuestión por el tercero de los artículos de este bloque, debido a Howard White y Robert Lensink, investigador del *Institute of Development Studies*, de la Universidad de Sussex, el primero, y catedrático asociado en la Universidad de Groningen, el segundo. La crítica que estos autores formulan es de enorme interés, por cuanto cuestiona alguna de las recomendaciones que se derivan de la posición asumida por el grupo de investigadores del Banco Mundial. Por último, este primer bloque se cierra con un trabajo de Charles C. Chang, Eduardo Fernández-Arias y Luis Servén, del Banco Mundial, en el que se sugiere una nueva forma de medición de los flujos de ayuda, a partir de una reconsideración de los supuestos habitualmente utilizados para medir los créditos concesionales. La propuesta tiene implicaciones no sólo de ámbito metodológico, sino también conceptual, ya que sugiere una medición de la ayuda limitada al componente de donación que las transacciones contengan.

El segundo bloque se refiere de forma expresa al caso español: una referencia obligada habida cuenta del momento de redefinición de estrategias en el que se encuentra la cooperación española. Son cinco las colaboraciones de este segundo bloque. La primera,

debida a Alvaro Rengifo, recoge una perspectiva general del papel que la cooperación puede tener en el marco de las relaciones económicas entre España y los países en desarrollo. Su mirada, referida más centralmente a los instrumentos de la cooperación económica y financiera, trata de integrar una doble perspectiva, considerando el papel que la ayuda tiene tanto para la economía del donante, como para la del receptor de la ayuda. Si Alvaro Rengifo se detiene en los instrumentos de carácter financiero, Jesús Gracia hace alusión más centralmente a los instrumentos de la cooperación no reembolsable, ámbito en el que preferentemente se mueve la actividad de la Agencia Española de Cooperación Internacional, completando así una visión general de la ayuda española. Los artículos restantes de esta sección ahondan en aspectos o componentes más específicos de la ayuda. José Antonio Alonso somete a análisis la especialización sectorial y geográfica de la ayuda española, estimando un modelo de asignación de los recursos que combina los intereses del donante con las necesidades del receptor. Tal análisis le sirve para sugerir una propuesta más exigente y ordenada de prioridades sectoriales y geográficas para la ayuda española en el futuro. Por su parte, Alicia Montalvo analiza el impacto de la deuda externa desde la perspectiva de los países en desarrollo y discute los condicionantes que acompañan a una más plena integración del tratamiento de la deuda dentro de las políticas de cooperación al desarrollo. Angel Martín Acebes estudia el renovado papel que los organismos multilaterales tienen en el sistema internacional de ayuda, deteniéndose a analizar el papel que a España le cabe en esta importante trama de instituciones. Y, finalmente, Juan Francisco Montalbán expone la agenda de cambios operativos y funcionales en los que está inmerso el sistema español de cooperación al desarrollo, deteniéndose en el estudio de sus implicaciones para la adecuada gestión del ciclo de planificación y programación de la ayuda.

Por último, el tercer bloque de la revista está destinado al análisis del papel que dos agentes no públicos tienen en la política de ayuda. José María Lacasa formula una propuesta acerca del papel que la empresa tiene en la política de ayuda, deteniéndose a considerar los diversos ámbitos en los que puede desplegar su trabajo. Por su parte, Carmen Marcuello analiza el grado de eficacia de las ONGD, aplicando para ello un procedimiento analítico adaptado al carácter no lucrativo de sus finalidades.

En su conjunto, el número ofrece un buen repertorio de análisis y sugerencias sobre el sistema de ayuda, en general, y sobre la cooperación española, en particular, que pueden ser de interés tanto para los investigadores y estudiosos de la ayuda, como para los propios gestores. Unos y otros, concernidos por el proceso de renovación doctrinal y estratégica al que está emplazada la cooperación española.

**José Antonio Alonso\***

---

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