

# NUEVOS Y VIEJOS INSTRUMENTOS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO

*Doctor en Ciencias Económicas, UCM*

JAIME ATIENZA

*Cáritas*

## 1. INTRODUCCIÓN

Un asunto de gran interés, y recurrente en la literatura y en la discusión técnica y política sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), es el distinto efecto que puede derivarse sobre el desarrollo humano sostenible de los diferentes instrumentos que componen la AOD. El objetivo de estas páginas es presentar los principales instrumentos, ilustrar las diferencias entre unos y otros y esclarecer, en lo posible, las ventajas de algunas modalidades frente a otras. Su interés se ve acrecentado si se considera que la elección de determinados instrumentos no es neutral y que el mayor o menor énfasis en el uso de cada uno de ellos también retrata los fines y los intereses últimos del donante.

Hemos seleccionado cuatro asuntos relevantes: en primer lugar se abordan las diferencias entre *ayuda-programa*, *ayuda-proyecto* y *cooperación técnica*, sus ventajas e inconvenientes y lo que cabe esperar de cada una de ellas (sección segunda). Se incluyen también en esa sección las diferencias que muestran los distintos subtipos de la *ayuda-programa*. Después se estudian las ventajas e inconvenientes de la *cooperación reembolsable* —créditos— y la *no reembolsable* —donaciones— (sección tercera). A continuación se analiza el impacto económico de los “Fondos Contravalor” asociados a determinados programas de cooperación, como una forma de observar el

diferente impacto que pueden mostrar programas similares de cooperación según como se apliquen (sección cuarta). Al final se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones centradas en el caso español.

## 2. AYUDA PROYECTO, AYUDA PROGRAMA Y COOPERACIÓN TÉCNICA

En la década de los 60 se diferenciaba ya la distinta función de estas formas de AOD. Para Chenery y Strout (1966) la ayuda por proyectos resultaba adecuada en las primeras fases del crecimiento, cuando se trataba de desarrollar las capacidades y habilidades del receptor, mientras que, más tarde, cuando la “brecha de ahorro” y la “brecha comercial”<sup>1</sup> constituían las restricciones dominantes para el desarrollo, consideraban más idónea la *ayuda-programa*, pues el incremento de las importaciones debía permitir un uso más efectivo de la capacidad productiva existente en el país. Rosestein-Rodan (1961) también consideraba que la capacidad de absorber recursos externos era limitada en países de bajos niveles de desarrollo, lo que hacía aconsejable otorgar una proporción más elevada de asistencia técnica, que debía preceder a las entradas de capital. En Rosestein-Rodan es destacable asimismo su visión sobre la vinculación entre programa y proyecto: el proyecto debía insertarse en un programa de desarrollo y relacionarse así con los demás proyectos.

### 2.1. LA AYUDA EN FORMA DE PROYECTOS

Por proyecto se entiende un proceso desencadenado para lograr un cambio cuantitativo o cualitativo de una situación. Supone una inversión de recursos efectuada para alcanzar un objetivo concreto, durante un tiempo determinado, mediante actividades coordinadas y bajo una unidad de gerencia. El proyecto es el instrumento tradicional de la cooperación internacional debido a las ventajas que ofrece, entre las que están las cuatro siguientes: 1) resulta adecuado cuando las habilidades locales técnicas, de gestión u organización son insuficientes o las políticas del gobierno receptor resultan inadecuadas; 2) permite un *efecto-demostración* que puede ser beneficioso para emprendimientos innovadores y la promoción de mejoras organizativas y técnicas que permitan más adelante programas de acción más amplios y estables; 3) permite focalizar mejor el impacto directo de la ayuda hacia poblaciones-meta y problemas definidos; y, 4) resulta, en principio, menos *fungible*<sup>2</sup> que la ayuda-programa, puesto que los recursos se entregan y utilizan con una finalidad precisa.

Ahora bien, a pesar de sus ventajas, este instrumento ha sido cuestionado porque plantea también una serie de inconvenientes, entre los que destacan:

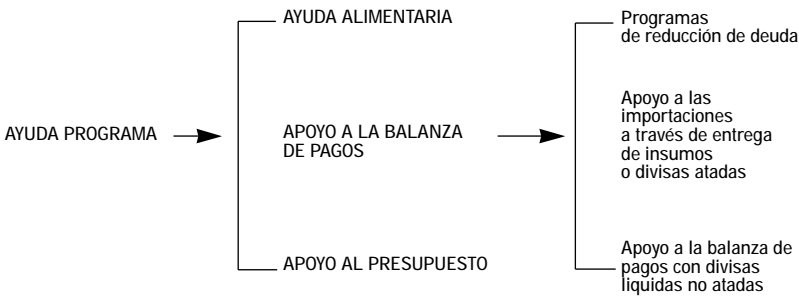
1. En ocasiones la entidad donante *suplanta* al receptor en las distintas fases del proyecto, con lo que se desconsidera la importancia del “aprender-haciendo” asociado a todo proceso de desarrollo y la necesidad de fortalecer sus instituciones.
2. Los logros del proyecto dependen crucialmente del contexto *macro* del país o de la región, de modo que un entorno inadecuado de políticas o instituciones puede hacerlo fracasar.
3. La proliferación de agencias oficiales de cooperación y ONGD que actúan en un mismo país, sin la deseable coordinación, y la realización de un ingente número de proyectos de escaso monto, muchas veces con una elevada rotación del personal expatriado.
4. El sesgo hacia los *intereses* del donante que la ayuda-proyecto muestra en no pocas ocasiones, como se observa en la transferencia de tecnologías inadecuadas, los elevados porcentajes de *ayuda-vinculada* existentes hasta hace bien poco o el excesivo número de técnicos expatriados.
5. Finalmente, la distorsión que la ayuda-proyecto puede generar en las cuentas públicas del país receptor, al expandirse el gasto público por la necesidad de cubrir los “gastos de contraparte” —pues los donantes son más proclives a financiar nuevas inversiones que los gastos de mantenimiento de inversiones antiguas—.

Ahora bien, a pesar de los inconvenientes señalados, las evaluaciones de proyectos productivos llevadas a cabo por los principales organismos de cooperación, al menos a nivel micro, no muestran resultados insatisfactorios, si bien los promedios esconden diferencias abultadas entre sectores y zonas geográficas<sup>3</sup>. En los países ACP, la Comisión de la UE (1996) estimó, en una evaluación de 335 proyectos aprobados en la década de los 80 un porcentaje de eficacia de menos del 30% para la agricultura y el desarrollo rural, pero superior al 70% para el sector transporte. En lo que se refiere a proyectos no estrictamente productivos, los resultados son diversos en función de un alto número de variables, pudiéndose encontrar a lo largo y ancho del mundo tanto experiencias significativas y exitosas como fallidas.

## 2.2. LA AYUDA EN FORMA DE PROGRAMAS

La *ayuda-programa* se compone, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de las contribuciones puestas a disposición del país receptor con fines generales de desarrollo no vinculadas a proyectos específicos. Se trata, entonces, de una modalidad cuyos receptores son tan sólo los gobiernos de los países en desarrollo. Los distintos tipos de ayuda-programa se ofrecen en el esquema 1.

ESQUEMA 1  
DISTINTOS TIPOS DE AYUDA-PROGRAMA.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

A excepción de la *ayuda alimentaria*, las demás clases de *ayuda-programa* son instrumentos relativamente recientes del sistema de cooperación, aparecidos después de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Sobre los *programas de reducción de deuda*, remitimos al lector a nuestro anterior trabajo: “Soluciones inmediatas para el problema del sobreendudamiento externo”, incluido en el Anuario de la *Plataforma 2015 y más* del año 2002. El “apoyo a las importaciones” reviste la forma de *entrega en especie* (materias primas, fertilizantes, combustibles) o en *divisas atadas* a la compra de determinados bienes, normalmente en el propio país donante, y suelen materializarse en listas restrictivas, indicativas de que con esos fondos no pueden adquirirse determinados tipos de mercancías (como las suntuarias). Por su parte, el “apoyo a la balanza de pagos con divisas liquidas no atadas” no necesita mayores aclaraciones. Por último, los *programas de apoyo al presupuesto* consisten en la entrega de divisas al gobierno receptor para su venta —al Banco Central—, con el fin de que obtenga moneda local y aumente su presupuesto público sin recurrir a vías heterodoxas de financiación. Con ello se allegan también divisas al país, aunque no sea ésta la finalidad principal de esta modalidad de AOD.

Interesa ahora señalar que los distintos subtipos de *ayuda-programa* no se adecuan por igual a las diferentes situaciones que puede atravesar el receptor. Veámos:

Los *programas de reducción de deuda* son notablemente importantes para países sobre-endeudados por cuatro razones: 1) alivian la *brecha de divisas*, permitiendo el aumento de las importaciones; 2) alivian la *brecha fiscal*, evitando la reducción del gasto social que se produce cuando hay que pagar el servicio de la deuda externa; 3) si el país gana en credibilidad al controlar mejor sus cuentas externas, estimulan la inversión pública, privada y extranjera; y 4) favorecen el *diálogo de políticas* entre los socios para el desarrollo.

El *apoyo a la balanza de pagos* en divisas no atadas es un instrumento idóneo para aliviar la *brecha de divisas*, pues sirve para aumentar las importaciones. Además, la venta de divisas al Banco Central que implica, sirve de apoyo al presupuesto. Otras ventajas son que favorece el mantenimiento de inversiones efectuadas con anterioridad, pues el uso de los fondos es libre y admite los gastos de mantenimiento; incrementa las reservas del Banco Central; y puede utilizarse para reducir la inflación (véase después).

Los programas de *apoyo a las importaciones* con divisas atadas o entregas en especie también incrementan las importaciones (con lo que pueden favorecer la inversión) y, también aquí, el contravalor de las divisas puede reducir la *brecha fiscal* —y por esa vía la inflación—. Pero este tipo de AOD favorece una utilización mayor en “interés del donante” —se trata de una ayuda *ligada*— lo que resulta en una diferencia esencial respecto a los programas de apoyo a la balanza de pagos en divisas no atadas. Además, mientras se avanza hacia regímenes comerciales abiertos, carece de sentido promover la introducción de sistemas administrativos burocráticos para distribuir las divisas o las mercancías importadas.

Por su parte, los *programas de apoyo al presupuesto* resultan indicados para aliviar la *brecha fiscal*. Además, reducen la necesidad de recurrir al endeudamiento público y, si los fondos de AOD se destinan a aumentar la inversión pública, podrían incrementar la inversión privada también por esta vía. Por otra parte, la reducción del déficit público disminuye la tasa de inflación.

No obstante, si hubiera que generalizar las principales ventajas de la *ayuda-programa* financiera<sup>4</sup>, encontraríamos las siguientes:

1. Confiere un mayor protagonismo al receptor, responsable de su ejecución, lo que le permite aprovechar el “aprender haciendo” en su proceso de desarrollo —no obstante, esta ventaja desaparece si la *ayuda-programa* mantiene una condicionalidad inadecuada—.
2. Su ejecución es más rápida y, en cierto modo, más sencilla para el donante bilateral, pues se evita el “Ciclo del Proyecto”.
3. Permite una mayor flexibilidad en su uso, pues puede utilizarse en los gastos de mantenimiento de inversiones anteriores.
4. Resulta muy adecuada —sobre todo en forma de *apoyo a la balanza de pagos*— ante una situación de *brecha fiscal*<sup>5</sup>, pues la recepción de divisas, además de permitir un incremento de las importaciones, permite reducir el déficit público si el “fondo contravalor” de la venta de las divisas se integra en el presupuesto nacional —véase más adelante—.
5. Propicia un genuino diálogo de políticas entre el donante y el receptor, que pasan a ser así dos verdaderos *socios*. Puesto que la ejecución de este tipo de AOD corresponde al receptor, parece lógico un acuerdo previo sobre el uso que éste le dará en el marco de su política presupuestaria.

Ahora bien, la *ayuda-programa* muestra también inconvenientes que la desaconsejan en determinadas situaciones: 1) requiere de cierto grado de desarrollo por parte del receptor —de ciertas habilidades y capacidades y de cierta “capacidad de absorción”—; 2) requiere también de la existencia de políticas adecuadas para promover el desarrollo humano sostenible y de instituciones capaces de implementarlas, ya que se deja en manos del receptor la responsabilidad de su uso, por lo que la posibilidad de *fungibilidad* resulta mayor que en el caso de los proyectos; 3) si las condiciones bajo las cuales se entrega no son acertadas, constriñe la capacidad de actuación del receptor, al que resta protagonismo, con lo que se dificulta el proceso de desarrollo; y 4) la ayuda-programa “atada” puede tener un efecto desincentivador para la producción local si afecta a la baja los precios domésticos de bienes similares o si se modifica el comportamiento de la demanda<sup>6</sup>.

Por último, en lo que se refiere a la *ayuda alimentaria* se cuestiona cada vez más por tres razones: por su posible efecto desincentivador en la producción local de alimentos; por la posible relajación que puede crear en el gobierno receptor respecto a la seguridad alimentaria; y, en tercer lugar, por su impacto adverso en el mercado laboral agrícola local<sup>7</sup>. No obstante, algún autor destacado, como White, matiza los inconvenientes, considerando que la ayuda alimentaria genera una mayor demanda nacional, pues incrementa la renta, bien del gobierno —si se constituyen Fondos Contravalor—, bien de los consumidores. Además, programas como “alimentos por trabajo” también aumentan la renta, lo que mitigaría el efecto desincentivador mencionado. No obstante, este autor advierte que el efecto negativo puede actuar a nivel local (White, 1994). En suma, proyectos bien encardinados en estrategias de seguridad alimentaria del receptor, como los de “alimentos por trabajo”, con potencial para lograr la expansión de la producción agrícola, justificarían el uso de este instrumento en determinados casos —y, desde luego, en caso de catástrofes y emergencias—.

Resta destacar que en la cooperación pública española la ayuda-programa es marginal, hasta el punto de que no existe como categoría en las diferentes estadísticas oficiales de la AOD publicadas por la AEI. Sí están computados los programas de condonación de deuda externa, que son una forma de ayuda programa, y que han oscilado en torno al 5-8% en el último lustro, alcanzando un mínimo del 1% en 2000, y un máximo del 23% en 2001 por una operación puntual y atípica de conversión triangular con Guatemala y Nicaragua.

### 2.3. LA COOPERACIÓN TÉCNICA

El tercer instrumento típico de la AOD es la Cooperación Técnica (CT). Se ha estimado que cerca del 25% de la AOD total, sin incluir la CT incorporada a la ejecución de proyectos, se concreta de esta forma<sup>8</sup>.

Entre sus principales ventajas está su idoneidad para acrecentar el capital humano del país que la recibe, lo que, de acuerdo a las nuevas teorías del crecimiento, resulta vital en el proceso de desarrollo. Para autores como Mosley y Hudson (1996 y 1997), la CT es uno de los factores que explicaría la mejora que encontraron en la eficacia de la AOD al avanzar los años 90. Sin embargo, la CT muestra también inconvenientes:

1. En primer lugar, efectos adversos sobre el mercado laboral local debido a la práctica de contratar “expatriados” con elevados salarios de forma exagerada<sup>9</sup>. Esta distorsión en el mercado laboral afecta igualmente a los expertos locales con salarios muy superiores a los del mercado local, lo que deja a la administración civil del receptor en muchos casos sin sus mejores profesionales.
2. Relacionado con lo anterior, y aunque de una importancia cuantitativa menor, merece la pena destacar que si la CT no está bien concebida puede favorecer la *fuga de cerebros* —sobre todo, en el caso de programas que requieren estancias largas del personal cualificado en el país donante—.
3. La transferencia de conocimientos que la CT promueve no siempre se adecua a las necesidades del receptor.
4. Por último, y se trata de uno de los principales retos, la CT ha mostrado progresos muy por debajo de sus potencialidades en la mejora de las instituciones a pesar de la importancia que reviste para el desarrollo el fortalecimiento del aparato institucional.

A la CT, no obstante, se le han reconocido éxitos cuando se han utilizado tecnologías adecuadas y cuando se ha fomentado la participación de los homólogos nacionales en un entorno positivo en el país receptor. El PNUD menciona logros explícitos en aviación civil, meteorología, fitoprotección, diversos tipos de educación —como la formación profesional— y la eliminación de enfermedades, como el paludismo. Y nosotros pensamos que la CT tiene un amplio campo para la acción transformadora y un gran reto en el desarrollo de tecnologías adaptadas al medio, así como en la investigación conjunta para el desarrollo entre científicos y entidades del Norte y del Sur.

### 3. CRÉDITOS ‘VERSUS’ DONACIONES

El distinto impacto que muestran la cooperación reembolsable (los créditos) y la no reembolsable (las donaciones), y las diferentes ventajas e inconvenientes que ofrece cada una aconsejan, también aquí, cierta cautela antes de inclinarse por el uso de cualquiera de ellas sin tener en cuenta la situación de cada país receptor. No está de más mencionar la tendencia del sistema de AOD

en favor de sustituir los créditos por las donaciones lo que, si bien resulta aconsejable cuando el peso de los primeros es exagerado<sup>10</sup>, no debe llevar necesariamente a propugnar su eliminación.

### 3.1. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA COOPERACIÓN REEMBOLSABLE

Al menos cuatro ventajas muestra la cooperación reembolsable para países de desarrollo intermedio, particularmente cuando se trata de realizar proyectos con altas tasas de retorno: 1) en primer lugar, los créditos muestran una mayor relación con la inversión que con el consumo (Heller, 1975); 2) se dirigen preferentemente a dotación de infraestructuras y servicios, sectores que potencian la capacidad productiva del país receptor; 3) pueden movilizar más recursos externos, jugando así un papel catalizador de otras inversiones; y 4) al ser recursos concesionales, comprometen menos la posición deudora del país que los recibe que la financiación en condiciones de mercado<sup>11</sup>.

Los inconvenientes del uso de este tipo de AOD se muestran sobre todo en países de menor nivel de desarrollo, particularmente en los más endeudados, pues agravan el problema de su deuda externa. Por otro lado, su uso resulta poco aconsejable para sectores con escasas tasas de retorno en el corto-mediano plazo, entre los que destaca el sector social —salud, educación— o medioambiental. Además, se trata de instrumentos pensados para favorecer el “interés del donante” —sobre todo el comercial—, lo que se refleja muchas veces en la transferencia de tecnologías inapropiadas y en el uso *vinculado* de la ayuda, problemas que afectan aún en mayor medida a los países de menor desarrollo, con patrones tecnológicos más distantes de los países desarrollados que los países emergentes.

### 3.2. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LAS DONACIONES.

Las ventajas de las donaciones son el reverso de los inconvenientes de los créditos, pues ni incrementan la posición deudora del país ni resultan inadecuadas para países de menor desarrollo y sectores con tasas bajas de retorno en el corto-mediano plazo. No obstante, también muestran inconvenientes, entre los que destaca su mayor relación con el consumo que con la inversión, a diferencia de lo que sucedía con los créditos, lo que podría hipotecar el desarrollo futuro del receptor<sup>12</sup>. Por otro lado, los estudios relacionados con la “respuesta fiscal” del gobierno<sup>13</sup>, han encontrado una relación negativa entre la cooperación no reembolsable y la recaudación fiscal, lo que indicaría cierta *fungibilidad* de este tipo de ayuda hacia la reducción de impuestos —mientras el



efecto producido por los créditos se relacionaba más con la reducción del endeudamiento—.

#### 4. NOTAS SOBRE LOS FONDOS CONTRAVALOR

Los *fondos contravalor* (FC), también llamados *fondos contrapartida*, son los que se generan en moneda local por la venta de las divisas procedentes de la AOD (como las otorgadas para apoyar las importaciones o la balanza de pagos) o de los bienes donados en especie (como alimentos o fertilizantes) con la particularidad de que el donante se reserva algún tipo de control sobre su uso.

##### 4.1. EL IMPACTO DE LOS FONDOS CONTRAVALOR SOBRE LA INFLACIÓN Y LA POBREZA

En lo referido al impacto de los FC sobre la inflación, el debate concluyó hace tiempo: no muestran un efecto apreciable sobre la misma. Ello se debe a la existencia de dos movimientos que se compensan entre sí: por un lado, la venta de divisas o de bienes procedentes de la AOD detrae circulante de la economía; por otro, el gasto del fondo contravalor generado lo inyecta en igual o similar medida. Con ello, la oferta monetaria queda restaurada en el mismo nivel. En la economía real, la constitución de los FC reduce la demanda de bienes domésticos, por lo que tiene efectos contractivos, al tiempo que su utilización incrementa la demanda, con efectos expansivos.

Ahora bien, aun si se acepta que los FC no tienen, en general, un impacto adverso sobre las variables monetarias o sobre la inflación, de ello no se deriva necesariamente que su uso general sea conveniente.

Dos posiciones, aunque no irreconciliables, aparecen aquí. Por un lado, la que considera que los FC constituyen una forma idónea de establecer un vínculo directo entre la *ayuda-programa* y la lucha contra la pobreza u otros objetivos del desarrollo. Su argumento es sencillo: puesto que algunos de los programas de AOD que proveen de divisas al receptor —como los de “apoyo a la importación”— se dirigen a objetivos distintos al de la reducción de la pobreza (por ejemplo, a sostener la actividad empresarial en una situación de “brecha externa” elevada), los fondos contravalor permiten dotar de recursos a organismos orientados específicamente a objetivos sociales<sup>14</sup>. Para los defensores de los FC se garantizaría así al menos un nivel mínimo de gastos sociales y la realización de determinadas actuaciones favorecedoras del crecimiento que, de otro modo, podrían no llevarse a cabo.

Desde otras posiciones, por el contrario, se considera que lo ideal es establecer un “diálogo general de políticas” entre donantes y receptor, en

lugar de negociaciones para la constitución de los FC. Un acuerdo sobre las líneas generales de actuación pública del receptor —sobre todo en el ámbito presupuestario— haría recaer sobre éste la ejecución de la AOD (que quedaría incluida en el presupuesto) respetando su papel protagonista en el desarrollo y haciendo innecesarios los FC.

Como se decía más arriba ambas posiciones no son irreconciliables si se considera la integración de los FC en el presupuesto como un objetivo a alcanzar y se admite que, en determinadas circunstancias —como cuando el gobierno receptor mantiene unos objetivos muy alejados de los que caracterizan el desarrollo humano sostenible—, merece la pena mantener estos fondos. Por ejemplo, el mantenimiento de los FC podría justificarse temporalmente cuando resulte evidente que el presupuesto público se utiliza por una clase política corrupta en favor de sus intereses políticos o empresariales. En suma, lo más acertado es establecer un diálogo general de políticas, con énfasis en la presupuestaria, sin constituir FC, con lo que el gobierno receptor contaría con recursos adicionales para financiar su presupuesto. Los FC se mantendrían sólo ante un marco poco confiable, *poco comprometido con el desarrollo*, pero siempre tratando de propiciar una transformación positiva en la orientación y modos de utilización de los recursos públicos del receptor, promoviendo su gestión con la participación de ambos gobiernos y de expertos y entidades sociales de reconocida solvencia.

#### 4.2. EL CASO DE LOS FC EN LA AYUDA ALIMENTARIA: VENTAJAS E INCONVENIENTES.

En el caso de la ayuda alimentaria el debate es doble: por un lado, como hemos visto, está el de sus posibles efectos adversos en la producción local de alimentos y en el mercado de trabajo local; por otro, el de si resulta más adecuado donar o vender los alimentos a la población, en este último caso para utilizar los FC en el alivio de la pobreza. En realidad ambos asuntos están relacionados, pues cabe suponer que la venta de la ayuda alimentaria evita más fácilmente la distorsión de los mercados locales de alimentos y, por otra parte, que la constitución de FC —y su inclusión en el presupuesto del receptor— puede utilizarse en la reducción de la pobreza (por ejemplo, financiando planes de empleo rural y programas de seguridad alimentaria).

Sin embargo, otros autores consideran que es más conveniente entregar directamente los alimentos a los pobres. Cabe una opción intermedia que no nos incomoda: entregar los alimentos gratuitamente a quien no puede comprarlos y venderlos a precios de mercado a los demás, con lo que se amortiguaría el efecto desincentivador sobre la producción de este tipo de ayuda. La utilización de los FC resultantes en proyectos relacionados con la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola contrarrestaría los efectos negativos de esta opción.

## 5. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. Los distintos instrumentos de ayuda y la forma concreta que adoptan impactan de manera diferente en el crecimiento económico y el desarrollo humano del receptor, adecuándose de forma distinta a sus necesidades. Por ello, hay que plantearse si el tipo de instrumentos disponibles se adecuan a las condiciones específicas del país o sector de población de que se trate, su grado de desarrollo y sus necesidades concretas. En todo caso, la preferencia de un donante por el uso de unos instrumentos en detrimento de otros no es neutra y revelará de antemano la elección de intervenir en determinados sectores o países.
2. De lo anterior se desprende una doble necesidad estratégica. Primero, la de establecer una selección y ponderación inicial de los instrumentos adecuados para la política de cooperación para el desarrollo que se quiera promover. Y segundo, la de elaborar programas de AOD específicos para cada país (*estrategias-país*), a ser posible con el acuerdo del país receptor y del resto de donantes, que contemplen no sólo los objetivos y sectores prioritarios de la AOD, sino también los agentes e instrumentos más adecuados para hacerla efectiva. La selección y ponderación de instrumentos debe ser flexible, permitiendo variaciones si se considera que, al elaborarse dichas estrategias-país, no se ha acertado con la proyección inicial.
3. La principal ventaja de la cooperación no reembolsable es que no incrementa la posición deudora del país, lo que resulta esencial para países sobre-endeudados y para sectores con tasas de retorno elevadas en el largo plazo pero bajas en el corto plazo, como el social o el medioambiental.
4. La cooperación reembolsable muestra algunas ventajas para países de desarrollo intermedio y para sectores económicos con rentabilidades altas, siempre que su uso sea transparente y no prevalezca el interés del país donante sobre las necesidades del receptor: los créditos se relacionan positivamente con la inversión; se dirigen preferentemente a dotación de infraestructuras y servicios —lo que potencia la capacidad productiva del país—; su concesionalidad compromete menos la posición deudora del receptor que los recursos en condiciones de mercado; y pueden jugar un papel catalizador de otras inversiones.
5. En general es preferible un consenso sobre las prioridades presupuestarias del receptor que evite la constitución de Fondos Contravalor FC separados del presupuesto nacional. No obstante, de forma temporal, se justificaría la constitución de FC para apoyar proyectos sociales y de desarrollo ante una concepción patrimonialista del Gobierno que se caracterizase por un uso discrecional del presupuesto en favor de sus propios intereses políticos y empresariales, y como parte de un proceso

de construcción de confianza y mejora en la orientación y la transparencia institucional de los países receptores.

6. Para el caso de España, las siguientes recomendaciones surgen con claridad:
  - i) Hace falta elaborar una estrategia de cooperación consistente, centrada en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible, adecuando a ello la utilización y ponderación de los instrumentos existentes de la AOD y la creación de otros nuevos.
  - ii) Habría que incrementar paulatinamente la ayuda-programa, en particular en la forma de ayuda a la balanza de pagos, ayuda al presupuesto y condonación de deuda externa.
  - iii) Se puede mantener un nivel reducido de AOD reembolsable sin llegar a suprimirlo, *siempre que* se haga prevalecer las necesidades del receptor sobre el interés del donante (lo que supone también desvincular, al menos parcialmente, la ayuda reembolsable de la compra de bienes y servicios españoles).
  - iv) Hay que sustituir por completo los créditos FAD por ayuda no reembolsable en los países sobre-endeudados.
  - v) Se debe reducir el peso de los Fondos Contrapartida, de acuerdo a una estrategia de reorientación hacia la construcción de consensos sobre buenas políticas orientadas hacia la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano sostenible.
  - vi) Conviene reflexionar a fondo sobre los recursos humanos que utiliza el sistema de cooperación y reforzar el papel que pueden desempeñar los expertos locales.
  - vii) Se necesita recuperar y fortalecer los mecanismos de participación en el diseño y ejecución de las políticas de AOD, incorporando a espacios de debate y diseño participativo a expertos del mundo académico, asociativo o institucional, aprovechando sus ámbitos de especialización, buscando la concertación con los actores más relevantes y experimentados del sistema y sacando más partido al capital humano de la cooperación española en beneficio de una política de cooperación orientada a la erradicación de la pobreza.

## NOTAS

1. La *brecha de ahorro* es la diferencia entre la inversión requerida para conseguir un determinado objetivo de crecimiento y el ahorro que la economía doméstica es capaz de generar. La *brecha comercial* o *brecha de divisas* es la que existe entre el valor de las importaciones requeridas para un nivel determinado del PNB y el valor de las exportaciones que la economía puede producir.
2. Se entiende por fungibilidad de la AOD un uso distinto del previsto o pactado inicialmente.
3. Los proyectos han mostrado más éxitos en Asia que en África y en la agricultura más que en la industria. Entre los agrícolas, los de crédito y de irrigación resultaron mejores que los de ganadería y desarrollo rural integral (véase Banco Mundial, 1987; Cassen, 1986; y Mosley y Hudson, 1996).

4. Sin incluir aquí los programas de reducción de deuda, ya que no suponen la entrada de divisas nuevas —o nuevos bienes— al país.
5. La brecha fiscal se podría definir como la diferencia entre el nivel de gasto público requerido para conseguir un determinado objetivo de crecimiento y desarrollo social y los ingresos fiscales que la economía doméstica es capaz de generar.
6. Es el caso del efecto de la ayuda alimentaria sobre la producción local de alimentos, efecto que no se sentirá cuando las mercancías entregadas sustituyan importaciones que tendrían lugar de todos modos, "liberando" esas divisas para otros usos.
7. Efectos a los que cabe añadir la distorsión que provoca en los mercados mundiales de alimentos.
8. La CT cubre toda la gama de actividades de ayuda dirigidas a desarrollar los recursos humanos, elevando el nivel de conocimientos, cualificaciones, habilidad técnica y aptitudes productivas de los habitantes del Sur. Ello incluye las subvenciones a residentes de los países beneficiarios de la ayuda, que reciben formación en su país de origen o en el extranjero, y los pagos destinados a sufragar el coste de los profesores, administradores y asesores en los países beneficiarios.
9. Se ha estimado un número anual de expatriados de entre 80.000 y 100.000, que absorben entre viajes y salarios la mayor parte del monto de la AOD dedicada a CT.
10. Destaca el peso que han tenido los créditos FAD en España frente al resto de los componentes de la AOD. En el primer quinquenio de los noventa, mientras el promedio de la cooperación reembolsable de los países del CAD era inferior al 20% de la AOD total, los FAD españoles superaban el 50% de la ayuda total. No obstante, a partir de 1995 esta situación comenzó a corregirse.
11. De hecho, autores como Heller (1975) y Cashel-Cordo y Craig (1990), han encontrado que la cooperación reembolsable desplaza a otras formas de endeudamiento.
12. No obstante, determinados gastos que no se consideran inversiones muestran un impacto positivo en el desarrollo. Es el caso del mantenimiento de inversiones efectuadas con anterioridad, relacionadas con el capital físico, humano o tecnológico del país receptor.
13. Como los de Heller (1975) y Cashel-Cordo y Craig (1990).
14. Los "fondos sociales" creados en algunos países, como Bolivia o Perú, cuya labor se centra en la sanidad o en el apoyo a pequeñas empresas, son ilustrativos al respecto.

## BIBLIOGRAFÍA

- ATIENZA, J. e IGLESIA-CARUNCHO, M. (2002): "Soluciones inmediatas para el problema de endeudamiento externo", en Plataforma 2015 y más: *Ya es hora de cumplir*.
- BRUTON, H. y HILL, C. (1992): "The Role of Counterpart Funds in Economic Development", *IDS Bulletin*, Vol. 23, núm. 2, Abril, pp. 29-35.
- CASHEL-CORDO, P. y CRAIG, S. (1990): "The public sector impact of international resource transfers", *Journal of Development Economics*. Vol. 32, pp. 17-42.
- CHENERY, H. B. y STROUT, A. M. (1966): "Foreign assistance and economic development", *American Economic Review*. Vol. 61, núm. 4, Septiembre, pp. 679-733.
- HELLER, P. (1975): "A Model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation", *The American Economic Review*, junio, pp. 429-445.
- MAXWELL, S. (1996): "Catch the tiger by its tail: counterpart funds in the evaluation of programme aid", *Evaluating Programme Aid*, Vol. 1, Conceptual Issues, The Hague: Institute of Social Studies, pp. 57-78.
- MOSLEY, P. y HUDSON, J. (1996): *Effectiveness of Overseas Aid Flows. A study of 29 ACP countries*, Study prepared for European Association for Cooperation, DGVIII, Commission of the European Communities, Mimeo.
- MOSLEY, P. y HUDSON, J. (1997): *Has aid effectiveness increased?*, Mimeo.
- OCDE (1995): *Principios del CAD para una ayuda eficaz*, Manual de ayuda al desarrollo.
- OCDE (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*.
- ROSENSTEIN-RODAN (1961): "International AID For Underdeveloped Countries", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. XLIII, núm. 2, Mayo, pp. 107-138.
- WHITE, H. (1992): "The Macroeconomic Impact of Development Aid: A Critical Survey", *The Journal of Development Studies*, Vol. 28, núm. 2, enero, pp. 163-240.
- WHITE, H. et al. (1994): *The macroeconomics of aid: case studies of four countries*. A report for SAU/SASDA, Edited by Howard White, Institute of Social Studies. La Haya, Holanda.
- WHITE, H. (1996): "Macroeconomic evaluation of programme aid: a conceptual framework", en *Evaluating programme aid*, Vol. 1: "Conceptual Issues. Proceedings from a workshop held at the Institute of Social Studies", La Haya, Holanda.
- WORLD BANK (1998): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press.