



¿Aumenta la ayuda?

*Iliana Olivé y Federico Steinberg**

Tema: La OCDE ha publicado recientemente las cifras provisionales de ayuda para el año 2005. Su espectacular subida en el último año responde, sobre todo, a operaciones de cancelación de la deuda y al apoyo de la comunidad de donantes a los países afectados por el *tsunami* en 2004.

Resumen: Tras revisar brevemente la evolución reciente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial, se analizan las causas de la espectacular subida en 2005. A continuación, se discuten la sostenibilidad de este ritmo de crecimiento y las fuentes alternativas de financiación para el desarrollo.

Análisis:

En la Conferencia de Monterrey de Financiación al Desarrollo celebrada en 2002, la comunidad internacional asumió el compromiso de incrementar sustancialmente los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015. Aunque los principales estudios enfatizan que un aumento de los fondos no aseguraría por sí solo el cumplimiento de los ODM, sí demuestran que si no se destinan al menos 50.000 millones de dólares anuales adicionales al desarrollo de aquí a 2015, no existe ninguna posibilidad de alcanzar los ODM.¹

Según las últimas cifras publicadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial se incrementó más de un 30% en 2005, lo que supone una aceleración significativa en la tasa de crecimiento con respecto a los últimos años y nos aproxima al compromiso de Monterrey.

Tras revisar brevemente la evolución reciente de la AOD mundial, se analizan las causas de la espectacular subida en 2005. A continuación, se discuten la sostenibilidad de este ritmo de crecimiento y las fuentes alternativas de financiación para el desarrollo.

* Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano y Profesor del Departamento de Análisis Económico, Universidad Autónoma de Madrid

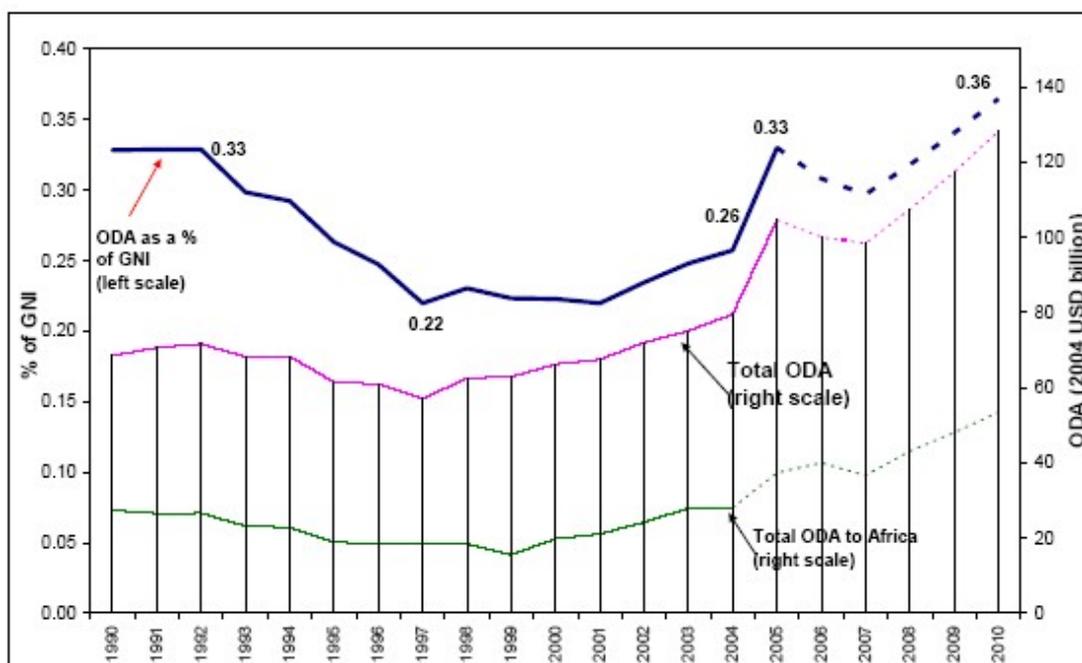
¹ Las principales estimaciones sobre la financiación necesaria para alcanzar los ODM se encuentran en M. Clemens, C. Kenny y T. Moss, "The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success", *Working Paper 40*, Center for Global Development, 2004 (<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2749>). Véanse también los informes disponibles en www.unmilleniumproject.org y el "Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Financiación al Desarrollo" (2001), encargado por el Secretario General de las Naciones Unidas a un grupo de trabajo dirigido por el ex presidente mexicano Ernesto Zedillo (<http://www.un.org/spanish/informes/FPD/a551000.pdf>).

Evolución reciente de la ayuda al desarrollo²

Aumento de la ayuda desde 2001

En los años noventa se produjo una fuerte reducción de la AOD a escala mundial. La AOD, que ascendía al 0,33% del PNB de los donantes del CAD en 1992, descendió hasta el 0,22% del PNB en 1997. Hasta 2001, la ayuda se situó en niveles inferiores al 0,25% del PNB (Gráfico 1).

Gráfico 1. AOD neta de donantes CAD (desde 1990 y previsiones entre 2005 y 2010)



Fuente: OCDE.

Esta disminución de los niveles de ayuda en los noventa se explica, por una parte, por la fatiga del donante, ya que se cuestiona crecientemente la eficacia de la cooperación internacional y, por otra, por los cambios políticos derivados de la caída del muro de Berlín y su impacto en las relaciones internacionales. Con la desaparición del enfrentamiento entre bloques desaparecen también parte de los motivos políticos que explicaban la canalización de ayuda hacia los países en desarrollo.

En 2001, se inicia una recuperación de los niveles de ayuda que la sitúan en el 0,26% del PNB de los donantes CAD en 2004 y, según las últimas previsiones publicadas por la OCDE, en el 0,33% en 2005 (106.500 millones de dólares estadounidenses). Esto es, el mismo nivel en el que se encontraba a principios de los noventa, antes de que se iniciara la tendencia a la baja.

Según el mismo organismo, este nuevo aumento de la ayuda se explica, en parte, con los compromisos adquiridos en el marco de los acuerdos internacionales vigentes en la

² El análisis contenido en este epígrafe se basa en los datos de previsiones de la ayuda oficial al desarrollo para 2005 publicados por la OCDE en mayo de 2006 (http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_201185_36418344_1_1_1_1,00.html). Dada la magnitud de las variaciones que suelen darse entre las previsiones de ayuda de la OCDE y los datos definitivos, dichas previsiones y, por lo tanto, este análisis, han de ser tomados con cautela.

actualidad (ODM, Consenso de Monterrey)³ y, también, con los atentados de septiembre de 2001 en EEUU que alertaron a la comunidad de donantes de nuevos riesgos exteriores con origen en los países en desarrollo.

Es particularmente destacable el aumento de la ayuda en el último año. Según las previsiones para 2005 publicadas por la OCDE el pasado mes de mayo, el aumento de la ayuda total de los donantes CAD entre 2004 y 2005 habría sido del 31,4%, pasando de 79.553 millones de dólares en 2004 –un 0,26% del PNB– a 106.477 millones –o un 0,33% del PNB– en 2005.

Con una aportación al desarrollo internacional de 27.457 millones de dólares, EEUU es también en 2005 el primer donante en términos absolutos.⁴ Sin embargo, y debido al intenso crecimiento de la AOD estadounidense entre 2004 y 2005 –un 35,6% en términos reales– deja de ser el menor donante del CAD en términos relativos, como había sido el caso en años anteriores –0,17% del PNB destinado a AOD en 2004 y 0,22% en 2005– y se coloca en el cuarto puesto de los donantes CAD que mayor incremento en términos reales registran entre 2004 y 2005 (Cuadro 1). De hecho, EEUU no se situaba en niveles tan elevados de ayuda respecto del tamaño de su economía desde 1986. Según datos de la OCDE, el incremento de ayuda se explica, sobre todo, con programas de alivio de la deuda –4.000 millones de dólares–, la ayuda para la reconstrucción en Irak –3.500 millones de dólares–, los programas de reconstrucción y antinarcóticos en Afganistán –1.500 millones de dólares– y los programas de ayuda al África subsahariana –4.100 millones de dólares–.

Los donantes que registran mayores crecimientos de ayuda al desarrollo entre 2004 y 2005 son, en primer lugar Austria –un 124,1% en términos reales–, seguida de Italia, cuyo incremento en aportaciones multilaterales contribuye a duplicar sus niveles de AOD –un 99,9%–. Japón, que aumenta su ayuda en más del 50%, habría concentrado sus esfuerzos, según la OCDE, en un paquete de ayuda a Irak de 3.200 millones de dólares y en una contribución a los países afectados por el *tsunami* que asoló el Golfo de Bengala a finales de 2004 que asciende a 540 millones de dólares. Tras EEUU, que ocupa el cuarto puesto, el Reino Unido es el quinto donante que más ha incrementado su ayuda entre 2004 y 2005. Con una variación del 34,8% en términos reales, la práctica totalidad de este incremento se explica con programas de alivio de la deuda, que ascendieron a cerca de 3.700 millones de dólares. Por su parte, España ha aumentado su ayuda oficial un 23,6%, pasando de 2.437 millones de dólares en 2004 a 3.123 en 2005. Dicho incremento se explica, sobre todo, con el aumento de donaciones bilaterales.

³ Compromisos que, en principio, también están dotados para paliar algunos de los elementos que pueden provocar fatiga en los donantes, como la incoherencia de políticas o las excesivas trabas burocráticas en la canalización de los fondos.

⁴ Con una aportación en 2005 de 55.704 millones de dólares, la UE es el primer donante mundial. Sin embargo, el CAD contabiliza la ayuda por países.

Cuadro 1. AOD neta de los donantes CAD (2004-2005, datos provisionales)

	2004	2005	Alivio de la deuda	Variación (%)	Variación descontando el alivio de la deuda (%)
Australia	1.460	1.666	9	5,7	6,1
Austria	678	1.552	901	124,1	9,0
Bélgica	1.463	1.975	471	32,3	17,2
Canadá	2.599	3.731	455	30,3	17,8
Dinamarca	2.037	2.107	20	1,8	0,8
Finlandia	680	897	150	29,2	11,6
Francia	8.473	10.059	3.199	17,1	0,0
Alemania	7.534	9.915	3.573	30,7	-9,8
Grecia	465	535	-	11,4	11,4
Irlanda	607	692	0	11,4	11,4
Italia	2.462	5.053	1.680	99,9	40,0
Japón	8.922	13.101	3.553	51,2	12,1
Luxemburgo	236	264	-	8,4	8,4
Países Bajos	4.204	5.131	410	20,2	16,6
Nueva Zelanda	212	274	-	18,7	18,7
Noruega	2.199	2.775	25	13,0	12,6
Portugal	1.031	367	3	-65,0	-65,1
España	2.437	3.123	498	23,6	13,7
Suecia	2.722	3.280	53	21,0	20,3
Suiza	1.545	1.771	224	14,0	0,1
Reino Unido	7.883	10.754	3.699	34,8	-1,7
EEUU	19.705	27.457	4.073	35,6	16,2
CAD	79.553	106.477	22.995	31,4	8,7

Fuente: OCDE.

El efecto de la condonación de la deuda

Según los mismos datos de la OCDE, hay dos factores que explican este incremento tan acusado de la ayuda entre 2004 y 2005.

El primero de ellos, y el más importante, es el de los programas de condonación de deuda que se han hecho efectivos a lo largo de 2005. Según las previsiones de la OCDE, el alivio de la deuda explica cerca de 23.000 millones de dólares de los algo más de 106.000 millones de ayuda en 2005. Esto significa que si se descuenta el alivio de la deuda del incremento de la ayuda entre 2004 y 2005, dicho incremento se reduce del 31,4% al 8,7% en términos reales. De hecho, la OCDE prevé una disminución de la AOD/PNB en 2006 y 2007 como consecuencia del agotamiento de las posibilidades de condonar deuda.

Asimismo, si se descuentan los programas de condonación de la deuda, hay algunas alteraciones interesantes en el *ranking* de donantes CAD que más incrementan su ayuda en el último año. Los cinco donantes que más se “esfuerzan” entre 2004 y 2005 pasan a ser Italia, Suecia, Nueva Zelanda, Canadá y Bélgica. De ellos, sólo Italia figura también entre los cinco primeros donantes atendiendo al incremento total de la AOD. Cabe destacar también los datos de países como el Reino Unido –el 5º mayor incremento en términos reales para el total de AOD y el 19º de 22 si se descuenta el alivio de la deuda–, Alemania –7º y 20º incremento, respectivamente– y Francia –cuyo incremento de ayuda, si se descuenta el alivio de la deuda, es nulo– (Cuadro 1).

El segundo factor que explica el incremento de la ayuda, aunque en mucha menor medida, es la atención prestada a los países afectados por el *tsunami* en diciembre de 2004. Según la OCDE, la aportación total de los donantes CAD en respuesta a esta catástrofe fue de 2.061 millones de dólares, lo que explicaría el 8% del crecimiento de la ayuda entre los años 2004 y 2005. Por otra parte, conviene subrayar que esta cifra no llega al 70% de los compromisos adquiridos por los donantes.

Perspectivas de futuro

¿Son deseables estos niveles de crecimiento de la ayuda?

A la hora de discutir si el crecimiento de la ayuda es deseable hay que tener en cuenta que la literatura académica alerta de que un aumento continuado de flujos financieros hacia los países en desarrollo entraña ciertos riesgos.⁵ Estos problemas tienen que ver fundamentalmente con la capacidad de absorción de los países receptores y con los potenciales efectos negativos que la ayuda puede tener sobre su estabilidad macroeconómica (lo que se conoce como enfermedad holandesa). Sin embargo, como veremos, en la actualidad estos riesgos parecen ser poco significativos, por lo que podrían (y deberían) continuar los incrementos de AOD.

En cuanto a la capacidad de absorción, puede argumentarse que la fragilidad institucional y la escasez de medios técnicos de los países en desarrollo provocan que la ayuda tenga rendimientos marginales decrecientes, e incluso que exista un punto de saturación a partir del cual sucesivos aumentos de la ayuda no surtan efecto alguno sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza. Sin embargo, esto tan sólo podría ocurrir a niveles de AOD sobre PIB superiores al 20%-25% y además varía sustancialmente de unos países a otros. En concreto, según el Banco Mundial, los países receptores podrían absorber con facilidad 30.000 millones de dólares anuales adicionales sin alcanzar el punto de saturación. Además, hay países como Uganda y Mozambique que con ratios de AOD/PIB del 20% y 50% respectivamente alcanzaron tasas de crecimiento del 7% y 12% durante los noventa. Finalmente, el elemento de condicionalidad que incorporan algunos programas de ayuda podría incentivar a los países receptores a mejorar sus políticas e instituciones. En definitiva, aunque la capacidad de absorción puede ser un problema y es posible que algunos países sí tengan dificultades para canalizar flujos de ayuda adicionales a corto plazo, todavía nos encontramos en niveles en los que la rentabilidad de la inversión en AOD puede ser positiva y elevada.

El segundo problema se deriva de que incrementos sustanciales de ayuda generan problemas macroeconómicos en el país receptor: aumento de inflación y apreciación del tipo de cambio nominal y real, lo que reduce la competitividad-precio de sus exportaciones y puede producir déficit de balanza de pagos. Aunque estos efectos pueden darse, es posible mitigarlos con políticas específicas. Por ejemplo, si la AOD se destina a la inversión pública y a las importaciones de bienes de capital, el efecto inflacionario será menor. Además, como la AOD permite aumentar la productividad, la pérdida de competitividad que se deriva de la apreciación del tipo de cambio puede ser parcialmente compensada. Por último, como muchos países en desarrollo tienen abundantes recursos ociosos, es posible que la expansión de la demanda que genera el aumento del gasto procedente de la ayuda no se traduzca necesariamente en una aceleración de los precios internos. Y, en todo caso, los beneficios que los continuados flujos de AOD pueden brindar a los países en desarrollo hacen que la enfermedad holandesa, aún cuando sea inevitable, no justifique que no se incremente la ayuda.

¿Es sostenible este nivel de crecimiento?

Así, puede decirse que sí son deseables mayores niveles de ayuda. Asimismo, teniendo en cuenta el patrón de crecimiento de la ayuda repasado en el epígrafe anterior y las necesidades de los países en desarrollo, también puede decirse que este incremento de la ayuda es asumible. Esto es así porque la transferencia real de recursos que se deriva de las operaciones de condonación de deuda es siempre sensiblemente menor que el volumen condonado y en algunos casos se limita a un apunte contable. Asimismo, el

⁵ Para un extenso y provocador análisis de la eficacia de la AOD, que incluye bibliografía adicional, véase W. Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin Press, 2006.

aumento de la ayuda en 2005, aunque es significativo, todavía no acerca los donantes a los niveles necesarios para hacer viables los ODM.

Por otra parte, dado el peso de la cancelación de deuda sobre el total del aumento de AOD, este patrón de crecimiento de la ayuda no parece sostenible a largo plazo. El *stock* de deuda “cancelable” terminará por agotarse, sobre todo teniendo en cuenta que los nuevos desembolsos de ayuda se dan crecientemente en forma de donaciones frente a créditos.

Esta situación deja a la comunidad internacional con sólo dos opciones: incrementar los flujos de AOD tal y como se ha hecho habitualmente, a través de los presupuestos públicos anuales y por tanto de los ingresos anuales del Estado, o recurrir a los llamados nuevos instrumentos de la ayuda.

¿Son los nuevos instrumentos de financiación para el desarrollo la respuesta?

Los insuficientes progresos hacia la consecución de los ODM, especialmente en África, y las limitaciones políticas para elevar el volumen de AOD tradicional por encima de los niveles citados anteriormente han llevado a distintos países a presentar iniciativas conocidas como los nuevos (o innovadores) instrumentos de financiación al desarrollo. Se trata de una batería de propuestas para movilizar recursos adicionales de forma rápida que está teniendo una importante cobertura mediática y, por tanto, aportando importantes réditos políticos a algunos países, que aparecen ante la opinión pública como “más comprometidos con el desarrollo” que los que no presentan nuevas iniciativas.

Estos nuevos instrumentos son de dos tipos (Cuadro 2).⁶ Por una parte están los impuestos internacionales, que proponen gravar alguna actividad que genera efectos adversos sobre la comunidad internacional y destinar los fondos para el desarrollo. Incluyen desde viejas propuestas, como la tasa Tobin sobre las transacciones financieras internacionales o los impuestos medioambientales, hasta nuevas iniciativas, como la francesa de gravar los billetes aéreos, que ya se ha puesto en práctica en Francia y Chile y ha sido apoyada por otros once países, incluido el Reino Unido.

Aquellos que proponen estos impuestos sostienen que darían lugar a un “doble dividendo” (*double dividend*), ya que desincentivarían un mal público global al tiempo que recaudarían fondos para el desarrollo. Sin embargo, algunos de estos impuestos, como por ejemplo el de los billetes aéreos, no cumplen con los criterios de eficiencia, equidad y progresividad que son exigibles a cualquier iniciativa fiscal. Esto sugiere que, si realmente faltan recursos, sería más adecuado aumentar la AOD tradicional, que se nutre de los impuestos de los países desarrollados que sí cumplen con la mayoría de los criterios teoría de la imposición óptima.

Cuadro 2. Algunas propuestas de nuevos instrumentos de financiación para el desarrollo

Impuestos internacionales	Otros instrumentos
Impuestos medioambientales globales	Facilidad Financiera Internacional (plataforma de emisión de deuda)
Impuestos sobre transacciones monetarias y financieras (tasa Tobin)	Creación de Nuevos Derechos Especiales de Giro (DEG)
Impuestos sobre venta de armas	Remesas
Impuestos sobre el transporte: billetes de avión, combustible aéreo y transporte marítimo	Donaciones a instituciones privadas de desarrollo y/o alianzas público-privadas y fondos globales
	Lotería mundial

Fuente: elaboración propia.

⁶ Para un análisis exhaustivo de estos nuevos instrumentos véase A.B. Atkinson (coord.), *New Sources of Development Finance*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

El segundo bloque de instrumentos es mucho más heterogéneo. Incluye desde iniciativas de ingeniería financiera para desembolsar mayores volúmenes de ayuda antes de 2015 (Facilidad Financiera Internacional o DEG) hasta otro tipo de propuestas, como la de establecer mecanismos para una mejor (y más barata) canalización de los crecientes flujos de remesas, que en 2005 ascendieron a 167.000 millones de dólares. Además, se ha planteado potenciar las alianzas público-privadas y destinar recursos a los fondos globales que se ocupan de temas específicos del desarrollo, como el Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis. El problema con estas propuestas es que bien no generan recursos adicionales –las remesas ya existen y un aumento de las contribuciones a los Fondos Globales sin aumentar la AOD supone reducir otras partidas–, bien suponen una mera transferencia intertemporal de fondos –aumentar los recursos y el endeudamiento presentes a costa de reducir el gasto en desarrollo en el futuro–.

En definitiva, algunos de estos nuevos instrumentos de la ayuda suponen una forma poco transparente y poco equitativa de aumentar los flujos financieros hacia los países en desarrollo. Para incrementar de forma sostenida la AOD tradicional sería más recomendable incrementar los impuestos directos o indirectos nacionales o reducir otras partidas de gasto público en los países del CAD. Pero como resulta difícil asumir una mayor carga fiscal en los países ricos, han surgido estos nuevos instrumentos: muchos de ellos “esquivan” al votante gravando a ciertos colectivos que tienen poca capacidad para organizarse y “protestar”, como los ciudadanos que viajan en avión en el caso del impuesto sobre billetes aéreos o las generaciones futuras en el caso de la FFI.

Esto no significa que no deban hacerse esfuerzos por abaratar las remesas, que no deban establecerse impuestos medioambientales si se considera que la distorsión a la que dan lugar será menor que el beneficio medioambiental que producirán o que no deban promoverse las alianzas público privadas para el desarrollo. Sin embargo, la forma más eficiente y justa de continuar incrementando los muy necesarios fondos para el desarrollo es, por el momento, la AOD financiada con impuestos en los países avanzados. Por lo tanto, parece necesaria una labor de diálogo abierto entre gobiernos y votantes sobre los efectos positivos de la ayuda en el desarrollo que no “esquive” al votante aumentando ciertos impuestos sin consultas previas.

Conclusión: La AOD mundial registra, desde 2001, un crecimiento que está permitiendo recuperar los niveles de ayuda al desarrollo de principios de los noventa. No obstante, buena parte de este incremento responde a operaciones de cancelación de deuda, un patrón de crecimiento de la ayuda que no es sostenible a medio y largo plazo.

Asimismo, la transferencia real de recursos que se da en los programas de alivio de la deuda es comparativamente baja. Por todo ello, no parece que nos encontremos, al menos por el momento, en situaciones de riesgo derivadas de la transferencia de elevados niveles de ayuda tales como la saturación o la enfermedad holandesa para los receptores o la fatiga de donantes.

Ante la dificultad de mantener tasas altas de crecimiento de la ayuda en el largo plazo, han surgido diversas propuestas alternativas de financiación para el desarrollo. No obstante, parte de ellas incumplen los principios de equidad, eficiencia y progresividad por lo que, en muchos casos, la AOD tradicional sigue siendo una mejor alternativa.

Bien es cierto que las restricciones presupuestarias de los donantes harán difícil mantener niveles elevados de crecimiento de la AOD “tradicional” en el futuro. Entretanto, será imprescindible abordar los problemas de calidad de la ayuda para aumentar su eficacia. Algunos frentes abiertos en este sentido son los problemas de incoherencia de determinadas políticas con impacto en el desarrollo socioeconómico de los receptores de

ayuda articuladas desde los donantes, la necesaria reforma –y adaptación al nuevo marco de la cooperación internacional al desarrollo– del sistema de cooperación en algunos donantes, o el desligamiento de la ayuda.

Iliana Olivé

Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

Federico Steinberg

Profesor del Departamento de Análisis Económico, Universidad Autónoma de Madrid