

II. COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL

Impacto de la crisis económica en la asignación y distribución de la ayuda oficial para el desarrollo para la cobertura de necesidades sociales básicas. Análisis de los principales donantes internacionales

Yolanda Muñoz Ocaña¹, Mercedes Torres Jiménez² y Mariano Carbonero Ruz³

I. Introducción⁴

Nadie debería pasar hambre, carecer de vivienda o de agua limpia y saneamiento, padecer exclusión social o económica ni vivir sin acceso a servicios sociales básicos de salud y educación. Se trata de derechos humanos que constituyen los cimientos de una vida digna (Naciones Unidas, 2013).

En las últimas dos décadas, el mundo ha alcanzado logros considerables en cuanto a desarrollo humano, traducidos en una reducción significativa de la pobreza extrema, la mejora en el acceso a la educación primaria y los índices sanitarios y progresos sustanciales a la hora de promover la igualdad de género; esta mejora se ha derivado en gran medida por los esfuerzos concentrados en los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM), que permitido a las personas de todo el mundo mejorar sus vidas y sus perspectivas de futuro. Sin embargo, los avances han sido desiguales por zonas,

¹ Profesora titular de Gestión empresarial. Universidad Loyola Andalucía.

² Profesora titular de Métodos cuantitativos. Universidad Loyola Andalucía.

³ Profesor titular de Métodos cuantitativos. Universidad Loyola Andalucía.

⁴ La presentación de este trabajo para el número especial de la *Revista Fomento Social* pretende ser una muestra de gratitud de sus autores hacia la figura del gran maestro José Juan Romero S. I. José Juan ha sido fuente de inspiración para muchos de sus alumnos, un modelo a seguir, especialmente por aquellos que decidimos seguir sus pasos y dedicarnos a la docencia. Gracias por enseñarnos lo apasionante que es la educación y su papel crucial en el desarrollo de la humanidad.

sobre todo en África y países menos adelantados, y por sectores, como salud materna, neonatal e infantil (Naciones Unidas, 2015a).

La erradicación de la pobreza sigue siendo el principal desafío a que se enfrenta la humanidad y no es fácil de analizar y atajar; la pobreza es un problema multidimensional y no viene dada por la falta de ingresos adecuados, siendo muy poco probable que ganar 1,90 USD PPA (en términos de paridad de poder adquisitivo) al día, signifique poner fin a las muchas privaciones que coexisten en la vida de las personas pobres, como la malnutrición, un saneamiento deficiente y la falta de electricidad o de escuelas apropiadas. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) refleja la combinación de desventajas que sufren las personas pobres simultáneamente en distintos ámbitos de sus vidas, como la educación, la salud y el nivel de vida. Según el IPM se considera que 1,6 mil millones de personas de 108 países que acogen al 78 por ciento de la población mundial son pobres multidimensionales, el 42% de los pobres vive en familias donde ningún adulto tiene al menos 5 años de educación y el 81% de los pobres vive en hogares donde el saneamiento es inadecuado (PNUD, 2015). Por tanto, la cobertura de las Necesidades Sociales Básicas (NSB) se convierte en necesidad imprescindible cuando hablamos de erradicar la pobreza.

Este desafío de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones ha dado lugar a la ambiciosa Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que incluye la citada Agenda junto a sus 169 metas, demuestran la magnitud de su ambición. La agenda pretende retomar los ODM y conseguir lo que estos no lograron. Aún existe un volumen importante de países relevantes donde la cobertura universal de la NSB está muy lejos de conseguirse. Esta situación debe marcar las actuaciones en la carrera por conseguir los ODS, conscientes de que la insuficiente cobertura de NSB limitará la consecución de ODS en otros niveles. Por ello, en este primer periodo de implantación se debe priorizar las actuaciones en el ámbito de los Servicios Sociales Básicos (SSB), tanto a nivel de países en desarrollo como a nivel de países cooperantes (Muñoz y otros, 2016).

La gran disparidad en la situación de países con distintos niveles de desarrollo, constatada en numerosos indicadores, nos hace pensar que los objetivos y metas propuestos en el conjunto de los ODS no deberían definirse y medirse en términos globales, como ocurrió con los ODM, es decir, para el conjunto de todos los países, sino adaptados a la situación concreta de cada uno de ellos, lo que los haría más realistas y permitiría el diseño de políticas de actuación más adaptadas a las circunstancias de cada región del planeta. También debería concretarse más el objetivo pretendido con la consecución de determinadas metas, pues si no está claro el punto de llegada no podremos evaluar el camino pendiente (Fukuda-Parr, 2012).

Por último, si bien se observa un incremento en la cantidad y calidad de indicadores existentes para medir la situación de desarrollo de los distintos países, aún es necesario

un esfuerzo importante para incrementar la disponibilidad de información relativa a los países, especialmente de aquellos más afectados por la pobreza; tanto la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas como las oficinas nacionales de Estadística de los distintos países deben seguir en su empeño por cuantificar y medir el desarrollo como primer paso necesario para su logro. La carencia de datos, sobre todo de los países más pobres y, por tanto, destinatarios prioritarios de la agenda ha sido una de las principales limitaciones en los estudios realizados (Muñoz Ocaña, 2014).

La implementación de esta Agenda requiere una Alianza Mundial revitalizada, con espíritu de solidaridad mundial. Partiendo de que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico, en la nueva Agenda se indican los medios necesarios para implementarla, que deben incluir movilización de recursos financieros entre otros.

La financiación pública, tanto a nivel nacional como internacional, será vital para proporcionar servicios esenciales y bienes públicos y catalizar otras fuentes de financiación (...) la financiación pública internacional es un complemento fundamental de los esfuerzos que realizan los países para movilizar recursos públicos a nivel interno (...) los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo reafirman sus compromisos respectivos, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo (...) y entre un 0,15% y un 0,2% de su ingreso nacional bruto a las asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados (Naciones Unidas, 2015b).

Si revisamos la repercusión de la crisis económica sobre la cooperación internacional, podemos descubrir una gran diversidad de síntomas, tanto sobre los instrumentos de ayuda como sobre la eficacia de esta (Unceta, 2013); fundamentalmente se ha traducido en una disminución de su importe global, evidenciada con mayor virulencia a partir de 2009, lo que hace más necesario mejorar la asignación para ganar en efectividad de la ayuda. Sin embargo, esta constatación general respecto a la influencia de la crisis en la AOD es algo reduccionista, ya que el efecto es desigual por donantes. Esta desigualdad se manifiesta tanto en la severidad del impacto, como en la designación de las prioridades sectoriales y geográficas según la voluntad política de cada donante (Younas, 2008; Alonso y Ocampo, 2011). En este contexto, consideramos relevante determinar cómo se ha comportado y ha evolucionado la AOD a lo largo del periodo de crisis económica internacional, con el fin de fijar el punto de partida en el que nos situamos para abordar los ODS.

El principal objetivo de nuestro análisis es, por tanto, evaluar el impacto que ha tenido la reciente crisis económica sobre la asignación de la AOD para SSB realizada por parte de los principales países donantes sobre la priorización sectorial y geográfica de la distribución de la ayuda. Para ello, se utilizará la metodología de curvas de concentración e índices Suits, con el fin de determinar la progresividad y regresividad en las asignaciones.

El presente estudio se estructura de la siguiente forma: tras la introducción se describirá la metodología utilizada. Seguidamente se describirá la información (base de datos

y variables) empleada en el análisis. Posteriormente, se procederá al análisis de la progresividad de la AOD total, así como de la destinada a SSB, tanto a nivel agregado como por donantes. Finalmente, se comentarán las principales conclusiones extraídas del análisis.

2. Metodología

La utilización de curvas de concentración para determinar la geopolítica de la ayuda y el grado de progresividad en su asignación de acuerdo a criterios relacionados con la pobreza, el desarrollo, etc., ha sido frecuente en numerosos estudios previos (Mosley, 1987; Clark, 1991; White y McGillivray, 1995; Baulch, 2003, 2006, 2015; Tezanos, 2010a; Quiñones y Tezanos, 2011; Muñoz y Torres, 2014; Tezanos y Quiñones, 2015, Baulch y Le, 2015). Las curvas constituyen un instrumento útil para mostrar, de forma gráfica, la mayor o menor concentración en la distribución de la ayuda entre sus receptores; si las asignaciones son crecientes en función del criterio definido se afirmará que la asignación es progresiva y la curva transcurriría por encima de la bisectriz del primer cuadrante de los ejes cartesianos, mientras que la situación opuesta se denominará regresiva y la curva transcurriría por debajo de la bisectriz. Inspiradas en la curva de Lorenz, las curvas de concentración representarán en nuestro caso, en el eje de ordenadas el porcentaje acumulado de ayuda concedido por los donantes bilaterales y en el eje de abscisas el porcentaje acumulado de la población "relevante" que la recibe. El término población relevante hace referencia a la estimación de aquella parte de la población que realmente carece de cobertura del servicio que se analiza en cada caso (salud básica, educación básica...etc.) pues no toda la población del país receptor ha de encontrarse en la misma situación (Muñoz, 2014). Esto permitiría la concentración de los esfuerzos donde es mayor el número de personas carente de cobertura en cada sector específico. También se evitaría de este modo el sesgo que se produce en la asignación de la ayuda en favor de los países de menor tamaño (Thiele y otros, 2007; Tezanos, 2010b; Olivé y García, 2010).

A diferencia de la curva de Lorenz, en la curva de concentración la variable analizada, el criterio de clasificación de los receptores en abscisas no es de forma ascendente, sino que su ordenación viene determinada por el grado de necesidad de los países que la reciben (situados en el eje de abscisas de mayor a menor grado de necesidad) según su Índice de Desarrollo Humano⁵ (IDH). Esta ordenación puede provocar cruces de la curva (o mejor dicho, de la línea poligonal que representa la distribución) por la bisectriz, en función de que algún país receptor resulte sobre-asignado o infra-asignado

⁵ El Índice de Desarrollo Humano es un índice desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que incluye tres componentes: educación, sanidad e ingreso per cápita, directamente relacionadas con los servicios básicos. Sería más recomendable el uso del Índice de Pobreza Multidimensional antes mencionado pero no hay disponibles datos para todo el periodo analizados, por lo que trabajaremos con el IDH disponible.

respecto a su población carente de cobertura. Otro caso posible sería que la curva de concentración de la ayuda coincidiese o transcurriese muy cerca de la diagonal, lo que supondría un reparto equitativo de la ayuda, por tanto, un reparto igualitario y no redistributivo de la ayuda entre los distintos países, sin atender a ningún criterio de necesidad o de desarrollo.

La mayoría de los estudios previos citados presentan, a nuestro juicio, dos aspectos a mejorar. El primero está relacionado con la consideración de la AOD total para el análisis de la concentración de la ayuda, sin distinguir los sectores concretos a los que se destina la ayuda y sin distinguir, por tanto, objetivos específicos de desarrollo (Baulch, 2006; Tezanos y Martínez, 2009). Para superar esta debilidad, estudios posteriores desagregan la AOD por sectores, considerando de este modo los objetivos concretos que se persiguen con su concesión (Muñoz y Torres, 2014; Baulch and Le, 2015). El presente estudio considera la AOD destinada exclusivamente a SSB. La segunda limitación se encuentra en el criterio de priorización de los países receptores, medido en muchos de casos por el nivel de pobreza, expresado como el porcentaje de la población que recibe menos de \$1.25 o \$2 al día (Baulch, 2006; Berthélemy and Tichit, 2004; Tezanos y Martínez, 2009; Tezanos, 2010a). Aunque es cierto que en situaciones de elevada pobreza también se producen elevados niveles de privación en general, sin embargo, está demostrado que no siempre existe relación directa entre ambos, es decir no siempre una mayor riqueza económica se traduce en un mayor desarrollo o cobertura de las necesidades básicas (Hicks and Streeten, 1979; McGillivray, 1991). Por ello, en el presente trabajo, se han seleccionado indicadores que consideren el grado de cobertura o de desarrollo logrado en dichos servicios básicos.

También se analizará la evolución temporal de las curvas de concentración de los principales donantes, a lo largo de un periodo pre-crisis y durante la crisis. Esto permitirá dibujar el mapamundi de la AOD para SSB en ambos periodos, y comprobar si los donantes han modificado realmente sus patrones de asignación, toda vez que se ha mermado claramente el volumen de AOD que han distribuido.

En concordancia con las curvas, se calcula el índice Suits, su contraparte estadístico (Suits, 1977), que trata de medir la progresividad o regresividad de la distribución con un solo dato. Al igual que el coeficiente de Gini, el índice Suits puede ser una medida resumen de la problemática de la distribución. Para su interpretación se parte del hecho de que, si la distribución es progresiva, la curva transcurre por encima de la diagonal, lo que representa la equidistribución y el índice resulta negativo. En sentido contrario, cuando la distribución es regresiva, el valor del índice es positivo. En cuanto al valor del índice, la máxima progresividad (y regresividad) se obtiene cuando la curva coincide, en el límite, con el lado superior (inferior) del cuadrante, alcanzando el índice Suits el valor extremo -1 ($+1$).

3. Descripción de la información: datos y variables

Se ha analizado un volumen importante de datos, todos ellos provenientes de fuentes de contrastada reputación internacional⁶.

La variable objeto de estudio es la AOD neta destinada a SSB, expresada en dólares constantes de 2013 durante el período 2000–2014, incluyendo de este modo años previos y posteriores a la crisis, para poder efectuar la comparación de ambos períodos. No se tomarán datos de ayuda anuales ya que la distribución de la ayuda presenta una gran irregularidad entre años consecutivos, lo que redundaría en un análisis distorsionado según el año seleccionado. Con el fin de alisar estas irregularidades y trabajar con datos más estables se evaluará la ayuda por bienios, como recomienda el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (OCDE, 2006). Además, puesto que se requiere el análisis comparativo del período, para resumir la información en aras de facilitar la comparación de las mediciones, se elaborarán las curvas de concentración correspondientes a los bienios 2005–06, época de bonanza económica, 2009–10, momento en el que se comienzan a trasladar los efectos de la crisis económica internacional sobre la ayuda y 2013–14, año en que comienzan a percibirse ciertos atisbos de recuperación.

Los países incluidos en el análisis son los 28 países donantes del CAD con datos disponibles para el período analizado.

En cuanto a los países receptores de ayuda se considerarán todos aquellos para los que se dispone información, cifrados en 181 hasta 2010 y 182 para 2011, aunque algunos quedarán excluidos por ser dependientes de otros estados y no existir la información necesaria sobre ellos⁷.

Respecto a la variable representada en ordenadas, hace referencia a la AOD comprometida por los países donantes expresada en dólares constantes de 2013. No se ha utilizado la AOD desembolsada por dos razones fundamentalmente: en primer lugar, por la recomendación del CAD de trabajar con datos de AOD comprometida en períodos anteriores a 2007 por su mayor veracidad, y en segundo lugar, por la finalidad del análisis de evaluar el grado de acuerdo en la selección de los países a la hora de dirigir la ayuda en función del grado de necesidad, lo que lleva a seleccionar aquella variable sobre la que el donante tenga más control. La ayuda comprometida refleja en mayor medida la decisión del donante, ya que este controla totalmente los compromisos; no así la ayuda desembolsada, que depende en gran parte de los receptores y de su capacidad para administrar el dinero (Berthélemy and Tichit, 2004;

⁶ Los datos sobre la ayuda han sido obtenidos de la base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE; los indicadores de ordenación y población se han extraído de las bases de datos de Naciones Unidas y Banco Mundial.

⁷ Esta limitación supone poca distorsión en el análisis ya que estos territorios reciben cantidades insignificantes o nulas de ayuda.

CAD, 1999). La ayuda desembolsada sería más recomendable en el caso de que estemos evaluando el importe realmente transferido de donantes a receptores (White and McGillivray, 1995).

Respecto a la población, en el eje de abscisas se recoge el porcentaje de población relevante, es decir, carente de cobertura en SSB, acumulada hasta cada país. La falta de cobertura no será expresada a través del indicador de pobreza que representa la población por debajo de \$1,25/día, ya que como se ha indicado, los indicadores de riqueza o renta no siempre se traducen en cobertura. En su lugar, se ha seleccionado la mortalidad infantil antes de los 5 años como indicador de falta de coberturas básicas (Muñoz, 2014).

4. Efectos de la crisis en los patrones de asignación de la ayuda

4.1. Análisis descriptivo de la aod total y para ssb durante el periodo 2005–2014

Considerando los sectores a los que se destina la AOD, según la clasificación que establece el CAD en la codificación CRS (Credit Report System), podemos distinguir ocho grandes epígrafes, dos de los cuales acumulan más del 50% de la ayuda: Infraestructuras sociales y servicios e Infraestructuras económicas y servicios; los Servicios Sociales Básicos se incluyen en el epígrafe de Infraestructuras y servicios y supone el 13% de la ayuda total en valor medio del periodo. Puesto que estamos analizando un periodo convulso financieramente y nuestro análisis afecta a flujos de fondos, es fácil suponer que no ha habido una tendencia constante a lo largo del periodo, sino que se han producido aumentos y disminuciones del montante de la ayuda, tanto a nivel agregado como a nivel desagregado, es decir por países donantes.

La AOD total ha crecido un 23% en el periodo 2005–2014, mientras que el aumento en el caso de SSB ha sido del 60%. Esta diferencia entre ambos crecimientos nos indica que se ha producido una mayor orientación de la ayuda a SSB. Si calculamos la variación diferenciando el periodo de expansión económica (2005–2009) y el periodo de crisis económica, encontramos diferencias entre total y SSB: mientras que la AOD total presenta valores positivos en ambos casos (15% y 6%), la AOD para SSB presenta un elevado porcentaje en el primero pasando (66%) a decrecimiento en el caso del segundo (-4%); de esto se puede deducir que el periodo de crisis ha “reorientado” la ayuda de SSB hacia otros sectores.

Si analizamos la evolución de la ayuda diferenciando por bloques de donantes, bilaterales del CAD, multilaterales, o países no CAD, los resultados cambian. Los porcentajes son distintos según el donante y su evolución también, recogidos en la tabla 1.

TABLA I. Distribución temporal de la AOD por donantes

AYUDA/DONANTE	%/ total	VAR 2005/14	VAR 2005/09	VAR 2009/14
AOD TOTAL, TOTAL DONANTES		23%	15%	6%
Países CAD	68%	3%	2%	1%
Org. Multilaterales	31%	82%	56%	16%
Países no CAD	1%	**	**	43%
AOD SSB, TOTAL DONANTES		60%	66%	-4%
Países CAD	64%	61%	85%	-13%
Org. Multilaterales	36%	56%	33%	17%
Países No CAD	0%	**	**	-25%

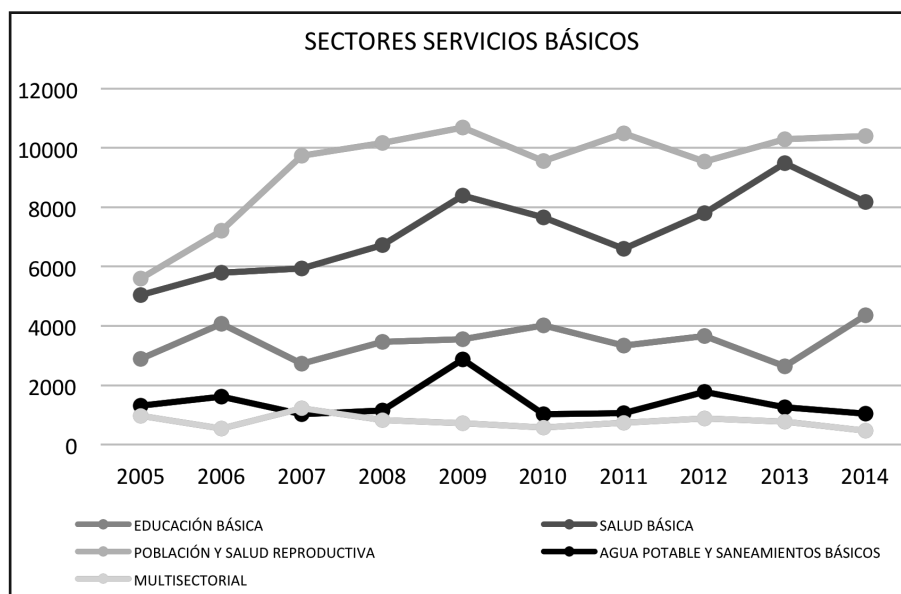
Elaboración propia a partir de datos del CAD.

De estos datos podemos extraer las siguientes conclusiones: dos tercios de la ayuda total corresponde a la ayuda bilateral de países CAD (68%) y un tercio a la multilateral (31%), siendo prácticamente anecdótica la de otros países o fondos privados (1%). En el caso de SSB pierde algo de importancia la ayuda bilateral (64%) a costa de la multilateral. Respecto a su variación a lo largo del periodo, en todos los casos el balance del periodo total es positivo, pero hay diferencias al separar periodos expansión-crisis: en la AOD total, todos los grupos de donantes presentan incrementos en ambos periodos, aunque menores en el periodo de crisis; sin embargo, en la AOD para SSB los donantes bilaterales pasan de un pronunciado aumento de su ayuda para en la época de SSB (85%) a una reducción (-13%) en la época de crisis, mientras que los donantes multilaterales mantienen cifras positivas para SSB a lo largo de todo el periodo.

Puesto que los SSB son partidas básicas pero heterogéneas, resulta conveniente realizar un análisis desagregado por sectores. Del agregado "SSB", al sector Salud le corresponde el mayor peso, con el 41,5% de la AOD para SSB destinada a Población y Salud reproductiva y el 31,7% a Salud básica, Educación básica recoge el 15,7% y, por último, Agua potable y Saneamientos básicos suponen el 7%. Tanto Salud como Educación han crecido por encima del 50% en el periodo, aunque estos crecimientos corresponden fundamentalmente al periodo pre-crisis.

Por tanto, aunque el balance global muestra crecimiento de la ayuda en el periodo 2005-2014, podemos afirmar que la crisis ha frenado la tendencia creciente en los flujos de ayuda.

GRÁFICO I. Distribución sectorial de la AOD para SSB (2005–2014)



Elaboración propia a partir de datos del CAD.

4.2. Análisis descriptivo de los principales donantes bilaterales 2000–2011

La “desorientación” de la ayuda para SSB por parte de la ayuda bilateral contrastada en el apartado anterior nos lleva al siguiente análisis: ¿cómo se ha comportado la asignación de la ayuda SSB de los países donantes en función del grado de necesidad del receptor, en función de la capacidad del país en desarrollo para dar cobertura a las necesidades básicas de su población?

Si descendemos en el análisis a nivel país, las cifras de variación en el periodo indican que a nivel agregado para el periodo 2005–14 el importe de la ayuda ha aumentado en los donantes, pero si desagregamos 2005–09 y 2010–14 las cifras son muy diferentes. Así por ejemplo la mayoría de los países donantes presenta cifras de crecimientos espectaculares en el periodo de bonanza económica, entre 2005 y 2009, en ocasiones por encima del 700% y, sin embargo, la mayoría presentan decrecimientos en el periodo de crisis, de 2010 a 2014, aunque no tan cuantiosos como los aumentos (por ello, como ya se afirmó con anterioridad, el balance global es positivo).

El análisis de los principales donantes para AOD total y para SSB revela que la mayoría de la ayuda concedida se concentra en pocos países (aunque no siempre aquellos que

mayores cantidades destinan a ayuda total coinciden con aquellos que destinan mayores importes de AOD para SSB). En concreto, respecto a la AOD total, cuatro países (Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia), que no llegan a suponer el 15% de los países CAD donantes, concentran el 60% de la AOD total, mientras que si hablamos de AOD para SSB son Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, únicamente el 10% de los países, los que aportan más del 67% de la AOD para SSB.

El reparto tiene un claro protagonista: Estados Unidos. Es el mayor donante de AOD total, con el 18% de la AOD total donada y el 27% de la AOD donada por los países CAD. Si hablamos de SSB también se sitúa como el mayor donante de AOD para SSB con el 34% sobre el total y el 52% de la proveniente de países CAD. A nivel de compromisos⁸, a pesar de ser el principal donante, está lejos de destinar el 0,7% de su PIB a AOD, no llegando al 0,20% de media del periodo (hasta 2010, en los años previos a la crisis, los valores superaban el 0,2%, no obstante, desde el 2011 siempre ha estado por debajo de ese valor). Sin embargo, en el plano de la especialización⁹ hay que felicitarlo ya que promedio del periodo alcanza el 25% de AOD para SSB, cumplimiento con una tendencia creciente a lo largo del periodo, llegando a valores cercanos al 30% en los años 2011–2014.

Con respecto a Japón, a pesar de ser el segundo donante bilateral por volumen de ayuda, en torno al 10% de la AOD total y el 14% de la AOD aportada por los países CAD, hablar de su ayuda es hablar de incumplimiento de acuerdos. No se puede describir la tendencia de su ayuda ya que presenta una elevada variabilidad interanual. Su compromiso medio (% de ayuda sobre su PIB) se cifra en el 0,3%. Muestra una bajísima cifra de especialización para SSB, solo un 2,9% de media de su ayuda, con unas cifras anuales inferiores al 3% la mayoría de los años, con algún pico aislado. Por tanto, Japón colabora en muy baja medida en los avances que propicia la cooperación internacional para la cobertura de necesidades básicas, a pesar de ser un protagonista en otros ámbitos de la cooperación.

Merece una mención especial Reino Unido, que con el 4,5% de la AOD total, 6,7% de la ayuda de los países CAD, se sitúa como segundo donante para SSB, con el 9% de la AOD, aunque esta situación se la otorgan los primeros y últimos años del periodo, ya que también presenta cifras anuales muy inestables. Aunque su porcentaje medio de ayuda sobre el PIB es muy bajo, del 0.28%, sin embargo, destina más del 17% de su AOD a SSB. Aunque no llega de media al cumplimiento del acuerdo 20/20, es de los donantes más especializados, a pesar de que también su ayuda para SSB es muy oscilante año a año, moviéndose en la horquilla del 9% mínimo de los años 2005 y 2011 y el máximo del 34% del año 2014. Los datos y la tendencia de los últimos años permiten ser optimistas.

⁸ Porcentaje que representa la AOD sobre su PIB.

⁹ Porcentaje que representa la AOD para SSB sobre la AOD total distribuible por sectores.

Alemania es el tercer país donante en volumen de AOD total, con el 7,5% sobre el total y el 11% de la AOD de los países CAD, con un compromiso medio en el periodo del 0,37%, como en el resto, por debajo del 0,7% deseable. En cuanto a su ayuda para SSB se cifra únicamente en el 6% de su ayuda, muy por debajo del compromiso del 20%.

Habría que mencionar a Países Bajos como donante muy comprometido con la ayuda, ya que su porcentaje medio de AOD sobre el PIB se acerca mucho al anhelado 0,7%, aunque esa cifra no se reproduce tal cual cada año analizado, sino que sufre altibajos.

También conviene hacer mención de Canadá, por la especialización de su ayuda en SSB, ya que de media del periodo destina el 18% de su AOD a SSB, mantenida desde el 2011.

Haremos una mención especial a España, país originario de los autores de este trabajo. La ayuda española del periodo supone el 2% de los fondos para AOD total y el 3% para SSB; su grado de compromiso con la AOD es del 0,26%, y su grado de especialización en SSB es del 11%, con un comportamiento muy desigual a lo largo de este periodo en ambos porcentajes.

Como conclusión podemos indicar que, en general, la tendencia decreciente de los flujos de ayuda a lo largo del periodo de crisis ha estado por encima del decrecimiento de la economía real de los países, medida por el PIB, lo que ha provocado un empeoramiento claro en el coeficiente de compromiso con la ayuda.

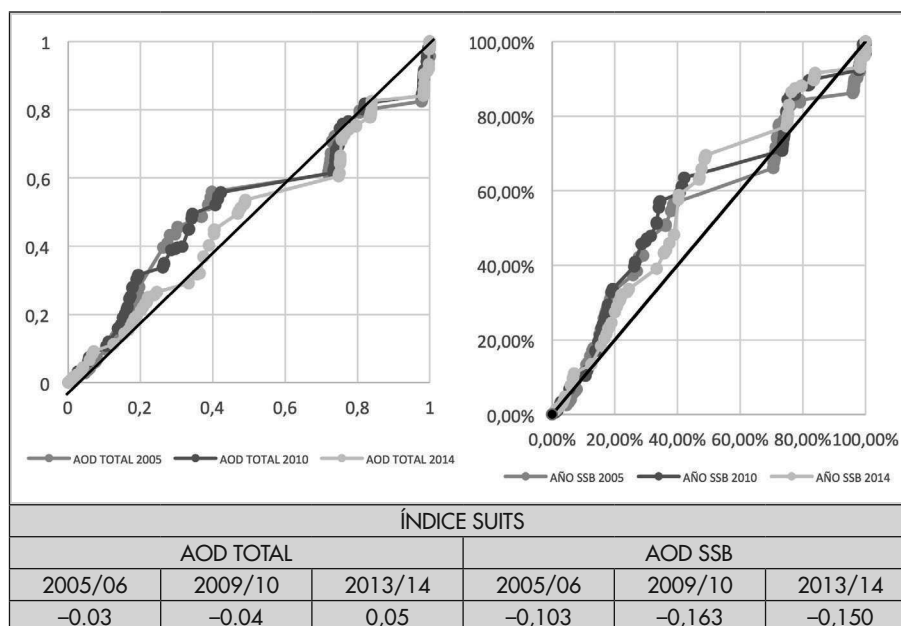
Respecto a la orientación de la AOD a servicios básicos no podemos concluir lo mismo, ya que el porcentaje de AOD para SSB en muchos casos se ha mantenido o mejorado, lo que implica una mayor especialización hacia los SSB.

Parece necesario incluir en el análisis los países receptores, con el fin de verificar si esa mayor orientación hacia SSB a su vez se ha visto reflejada en una modificación del patrón de asignación de la ayuda, priorizando a aquellos países socios con mayor necesidad.

4.3. Análisis de la concentración de la AOD total y para ssb

El gráfico 2 recoge la evolución de las curvas de AOD total y específica para SSB a lo largo del periodo para los bienios: 2005/06, 2009/10 y 2013/14.

GRÁFICO 2. Curvas de concentración para AOD total y para SSB para 2005, 2009 y 2014 e índices Suits asociados



Elaboración propia a partir de la base de datos CRS de la OCDE e indicadores Banco Mundial.

La AOD total refleja muy poca variación a lo largo del periodo, como podemos observar, las tres curvas se sitúan muy cerca de la bisectriz, lo que ratifica los valores cercanos a 0 de su índice Suits. Si nos centramos en la asignación de la AOD para SSB a lo largo del periodo (imagen de la derecha del gráfico 1), la conclusión es muy similar respecto a la diferencia entre periodos, aunque las curvas son algo más progresivas en su parte central.

Las representaciones gráficas superpuestas por bienes nos indican, como ya se ha comentado, que no hay prácticamente diferencias en la asignación a lo largo del periodo, lo que indica que la crisis ha hecho mella en el volumen de fondos, pero, por lo menos a nivel agregado, no ha afectado a la mayor o menor progresividad de la asignación. Es posible que a este inmovilismo en la distribución haya contribuido la crisis económica que ha provocado la reducción de fondos destinados a AOD por parte de la mayoría de los donantes; esta reducción ha podido disminuir la capacidad de redistribución, porque al destinar menos dinero a AOD, no es posible orientar más fondos a los peor situados sin perjudicar, a su vez, los intereses del donante. Se hace pues, necesario, analizar a nivel desagregado, el comportamiento de los principales

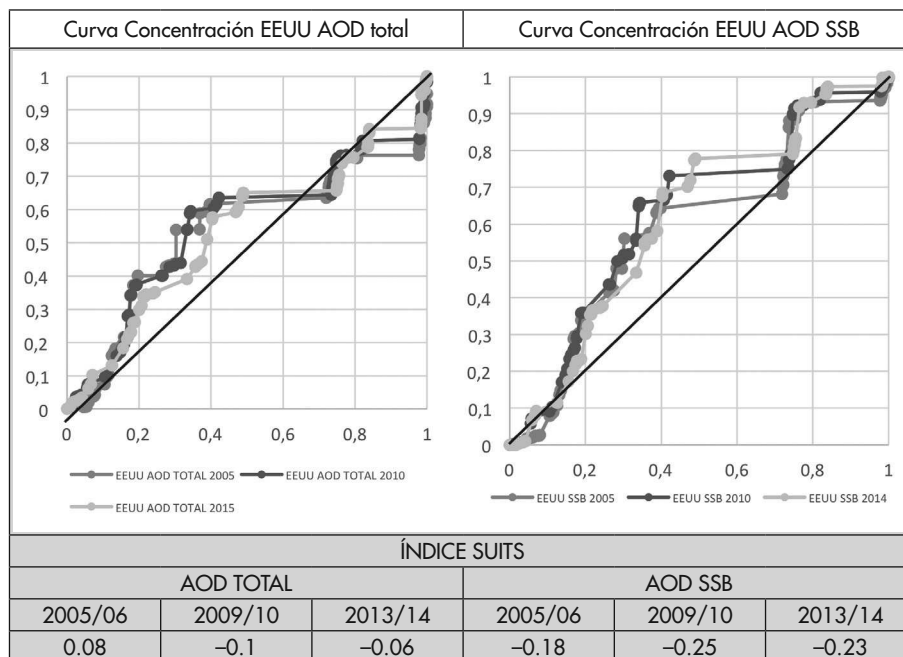
donantes, a fin de determinar si existen patrones comunes en la afección de la crisis a la distribución de la ayuda.

4.4. Análisis de la concentración de la ayuda concedida por los principales donantes bilaterales

Puesto que la asignación es una decisión de los países donantes, es necesario evaluar las políticas de distribución de la ayuda seguidas por cada uno de ellos, para determinar si existen diferencias significativas en el reparto de la misma durante el periodo analizado. Los resultados de las curvas de concentración por donantes para los tres bienios y sus índices Suits correspondientes, se muestran en los distintos gráficos ofrecidos a continuación.

Comenzamos nuestro análisis con el donante por excelencia, Estados Unidos, que presenta una curva de concentración de su ayuda total muy cercana a la equidistribución,

GRÁFICO 3. Curvas de concentración EEUU, AOD total y para SSB para 2005, 2009 y 2014 e índices Suits asociados

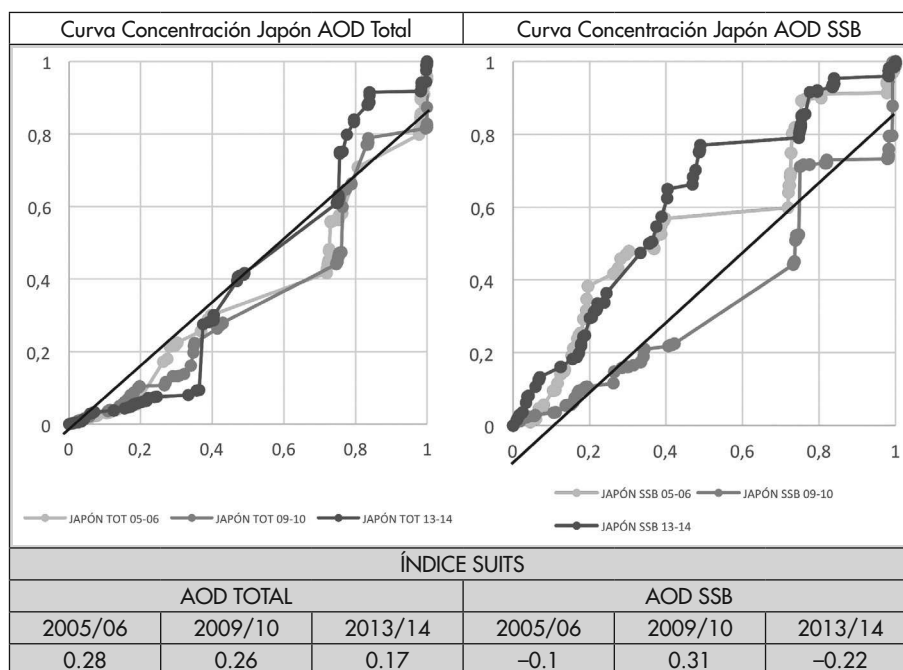


Elaboración propia a partir de la base de datos CRS de la OCDE e indicadores Banco Mundial.

como también reflejan sus índices Suits, muy cercanos a 0, sin cambios significativos por periodos. Si trasladamos nuestra atención a la ayuda a SSB, Estados Unidos se muestra más progresiva, aunque no para los países más pobres del planeta, y del mismo modo, no cambian sus criterios de asignación por la crisis. La gráfica y sus índices muestran esta mayor progresividad en la ayuda a SSB así como el mantenimiento de su política de asignación en periodos de expansión y de crisis económica.

Nuestro estudio continúa con Japón, el segundo mayor donante de AOD total y en puestos de segundo orden en AOD para SSB. Las curvas de AOD total nos indican que los criterios de Japón en asignación de su ayuda no responden a una mayor asignación a países en peor situación de desarrollo, con curvas por debajo de la bisectriz e índices positivos, sin diferencias significativas a lo largo del periodo estudiado. Sin embargo, en el caso de su ayuda para SSB presenta unos resultados quizá algo sorprendentes: en periodos iniciales y de crisis económica, su asignación es progresiva, mientras que en la fase de bonanza realiza una asignación regresiva de la ayuda, asignando

GRÁFICO 4. Curvas de concentración Japón, AOD total y para SSB para 2005, 2009 y 2014 e índices Suits asociados

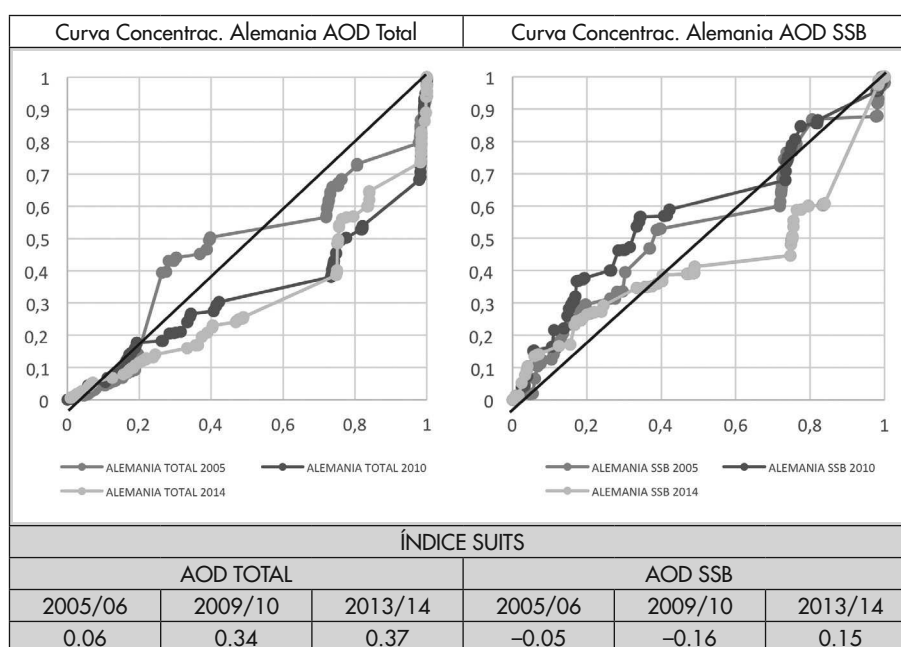


Elaboración propia a partir de la base de datos CRS de la OCDE e indicadores Banco Mundial.

únicamente el 45% de su ayuda para SSB al 75% de la población más carente de coberturas del planeta.

El siguiente país estudiado es Alemania, cuyo comportamiento respecto a AOD total y para SSB es similar a EEUU: su curva de concentración de AOD total es más regresiva que la de la ayuda para SSB, y el periodo de bonanza animó la progresividad mientras que la crisis la ha llevado a asignaciones más regresivas.

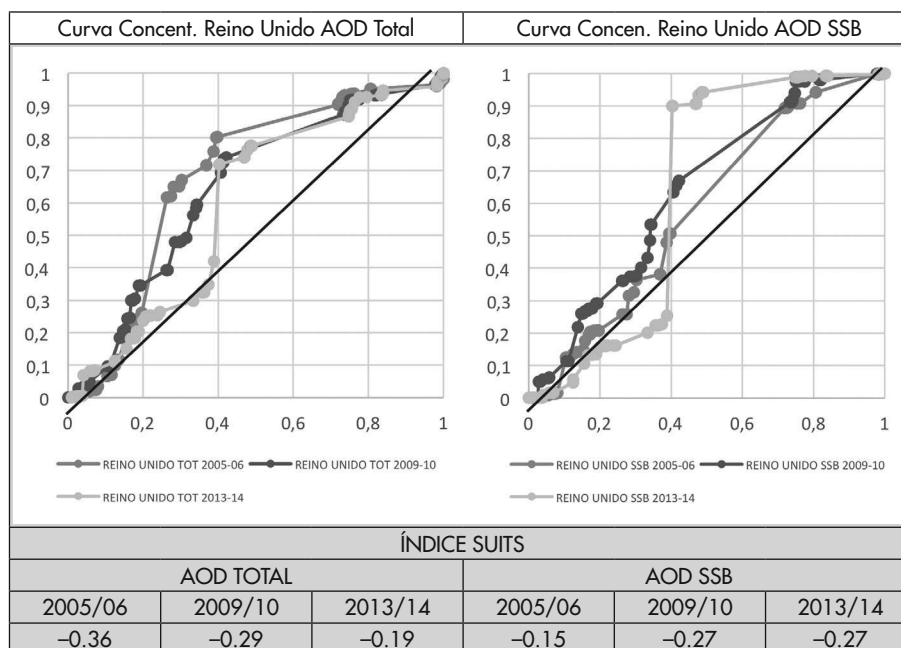
GRÁFICO 5. Curvas de concentración Alemania, AOD total y para SSB para 2005, 2009 y 2014 e índices Suits asociados



Elaboración propia a partir de la base de datos CRS de la OCDE e indicadores Banco Mundial.

Completamos el análisis de los principales donantes, en este caso para SSB, con Reino Unido, a nivel general es más progresiva para AOD total que para SSB, y menos en crisis, aunque una sobreasignación a Kenia en el año 2014 puede dar lugar a un índice engañoso.

GRÁFICO 6. Curvas de concentración Reino Unido, AOD total y para SSB para 2005, 2009 y 2014 e índices Suits asociados

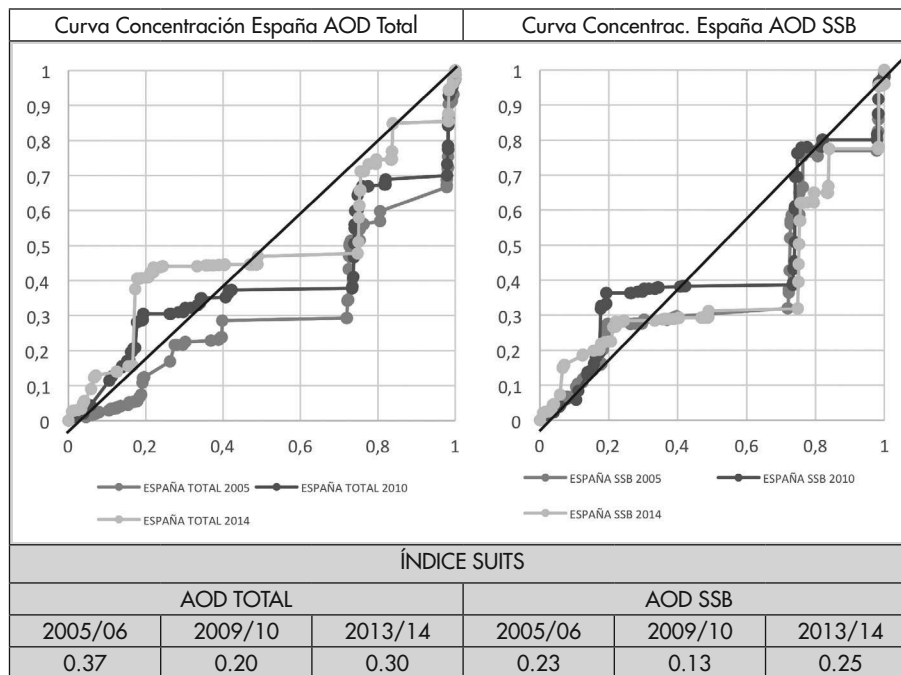


Elaboración propia a partir de la base de datos CRS de la OCDE e indicadores Banco Mundial.

No queremos concluir nuestro estudio sin el análisis de la orientación de la ayuda española, que refleja las curvas más regresivas de todos los donantes estudiados, dedicando al 80% de la población con peores coberturas del planeta menos del 40% de la AOD para SSB, manteniendo esta situación en periodos de bonanza y crisis.

Si prestamos atención a los gráficos presentados, se puede extraer una primera conclusión: a pesar de ser estos países los principales donantes de AOD para SSB, su asignación no es, como cabría pensar, progresiva en función de la necesidad de los receptores, sino que es muy desigual según el donante, con tendencia general regresiva. Esta desigualdad se mantiene en el análisis del efecto de la crisis sobre la asignación de los recursos: mientras que la reacción de algunos países es la mejora en la progresividad de la asignación de la ayuda, otros reaccionan de forma contraria, lo que nos impide extraer unas conclusiones generales respecto a la reacción de los principales donantes ante la recesión económica en términos de asignación de fondos.

GRÁFICO 7. Curvas de concentración España, AOD total y para SSB para 2005, 2009 y 2014 e índices Suits asociados



Elaboración propia a partir de la base de datos CRS de la OCDE e indicadores Banco Mundial.

5. Conclusiones

Tras el análisis efectuado, se puede afirmar que la crisis económica ha incidido, fundamentalmente, en el volumen de fondos asignados como Ayuda Oficial al Desarrollo. No obstante, la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la AOD no ha llegado a disminuir los fondos a niveles del inicio de la crisis, menos aún en el caso de la ayuda destinada a SSB, que ha sido menos sensible a esta reducción.

Respecto a los donantes, la reducción más severa ha llegado de los donantes bilaterales, ya que, la ayuda multilateral, aunque a un menor ritmo, ha seguido incrementando.

Si nos referimos a la priorización de aquellos países en peor situación, la crisis no ha repercutido de igual forma en la política de asignación de todos los donantes, aunque la mayoría han reaccionado de forma regresiva, asignando menos fondos a países prioritarios, lo cual es preocupante.

Ante una reducción en los fondos, sería recomendable procurar una reasignación más progresiva con el fin de impactar menos negativamente en aquellos países en peor situación.

6. Bibliografía

ALONSO, J. A., y OCAMPO, J. A. (2011) *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.

BAULCH, B. (2003) "Aid for the poorest? The distribution and maldistribution of international development assistance": *Chronic Poverty Research Centre Working Paper 35*, University of Manchester.

— (2006) "Aid distribution and the MGDs": *World Development* 34 (6), 933–950.

BAULCH, B. y LE, T. V. A. (2015) "The progressivity and regressivity of aid to the social sector": *Journal of International Development* 27, pp. 1366–1386.

BERTHELEMY, J. C. y TICHIT, A. (2004) "Bilateral donors' aid allocation decisions – a three-dimensional panel analysis": *International Review of Economic & Finance* 13 (3), 253–274.

CAD OCDE (1999) *Policy Coherence Matters. Promoting Development in a Global Economy*, París.

CLARK, D. P. (1991) "Trade versus Aid: Distributions of Rhird World Development Assistance": *Economic Development and Cultural Change* 39 (4), 829.

FUKUDA-PARR, S. (2012) "Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era?": *DESA Working paper n° 117*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.

HICKS, N. y STREETEN, P. (1979) "Indicators of Development: The Search for Basic Needs Yardstick": *World Development* 7, 567–580.

McGILLIVRAY, M. (1991) "The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Indicator", *World Development* 19, 1461–1468.

MOSLEY, P. (1987) *Foreign aid, its defense and reform*, University Press of Kentucky.

MUÑOZ OCAÑA, Y. (2014) *Análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo para la cobertura de las necesidades sociales básicas*. Tesis doctoral, Universidad de Córdoba.

MUÑOZ OCAÑA, Y. y TORRES JIMÉNEZ, M. (2014) "Basic Social-Services Aid Distribution: Is it Reaching the Most Needy?": *Revista de Economía Mundial* 36, 95–119.

MUÑOZ OCAÑA, Y., PACHECO MARTÍNEZ, A. M., TORRES JIMÉNEZ, M. y CARBONERO RUZ, M. (2016) "Análisis de la Mensurabilidad de los ODS: Aplicación al Caso de las NSB", comunicación *III Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo*, Zaragoza.

NACIONES UNIDAS (2013) *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, Informe del Secretario General. Resolución A/68/202.

— (2015a) *Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba*. Resolución A/CONF.227/L.1, de 15–6–2015.

— (2015b) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución A/70/L.1, de 18–9–2015.

- OCDE (2006) "Analysis of aid for Basic Social Services, 1995–2004", <http://www.oecd.org/dac/stats/40162681.pdf> (consulta 1/2/2017).
- OLIVÉ, I. y GARCÍA, C. (2010) "¿Dónde debe ir la ayuda? Propuesta de un índice de desarrollo para la asignación internacional de la ayuda": *Revista de Economía Mundial* 24, 131–162.
- PNUD (2015) "Trabajo al servicio del desarrollo Humano": *Informe Desarrollo Humano 2015*.
- QUIÑONES MONTELLANO, A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2011) "Ayuda Oficial al Desarrollo Científico–Tecnológica: una evaluación macroeconómica de la distribución geográfica y sectorial": *Revista de Economía Mundial* 29, 153–179.
- SUITS, D. (1977) "Measurement of tax progressivity": *American Economic Review* 67 (4), 747–752.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2010a) "Ayuda y crecimiento: una relación en disputa": *Revista de Economía Mundial* 26, 237–259.
- (2010b) "Geopolítica de la ayuda. Un mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI", Capítulo XII del libro GUERRA, A., TEZANOS, J. F. y TEZANOS, S. (2010) *La lucha contra el hambre y la pobreza*, Madrid, Sistema.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. y MARTÍNEZ DE LA CUEVA, A. (2010) "América Latina y el Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el punto de Inflexión del Milenio": *Revista Problemas del Desarrollo* 162 (41), 31–56.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. y QUIÑONES MONTELLANO, A. (2016) "Progresividad en la Financiación de la Ayuda Europea al Desarrollo": *Revista de Economía Mundial* 42, 149–168.
- THIELE, R., NUNNENKAMP, P. y DREHER, A. (2007) "Do Donors Target Aid in Line with the Millennium Development Goals? A Sector Perspective of Aid Allocation": *UNU–WIDER, Discussion Paper n° 2007/04*.
- UNCETA SATÚSTREGUI, K. (2013) "Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis": *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 47, 15–29.
- WHITE, H. y MCGILLIVRAY, M. (1995) "How Well is Aid Allocated? Descriptive Measures of Aid Allocation: A Survey of Methodology and Results": *Development and Change* 26, 163–183.
- YOUNAS, J. (2008) "Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits": *European Journal of Political Economy* 24, 661–674.