



# ¿Crisis del sistema de ayuda o ayuda para un sistema en crisis?

**Sergio Tezanos Vázquez**  
 Profesor de Economía de la Universidad de Cantabria.  
 Presidente de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES)

**La Ayuda Oficial al Desarrollo ha sido la política pública que ha sufrido los recortes mayores de todos los emprendidos por el Gobierno del Partido Popular. Se sacrifican las políticas de solidaridad y ayuda al desarrollo humano internacional con el pretexto de la crisis económica y con el argumento de que en estos momentos es necesario “ayudar a nuestra propia economía en crisis”. Lo que deja claro el Gobierno de Mariano Rajoy con esta decisión política es que el desarrollo humano no es una prioridad de Estado en España, con las nefastas consecuencias que tiene esto para la credibilidad y visibilidad del país en la esfera internacional.**

**Hay** un hecho que no deja duda: la política pública más cercenada por los recortes practicados por el Gobierno de España es la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); es decir, la política pública que financian el Estado central y los entes autonómicos y locales para contribuir al desarrollo humano internacional. Y ello a pesar de que los recursos públicos dedicados a la cooperación internacional han sido siempre limitados (desde luego, mucho menores que otras políticas públicas, como la defensa). La justificación del Gobierno ha sido clara: en estos momentos hace falta la ayuda (internacional) para “ayudar” a nuestra propia economía en crisis.

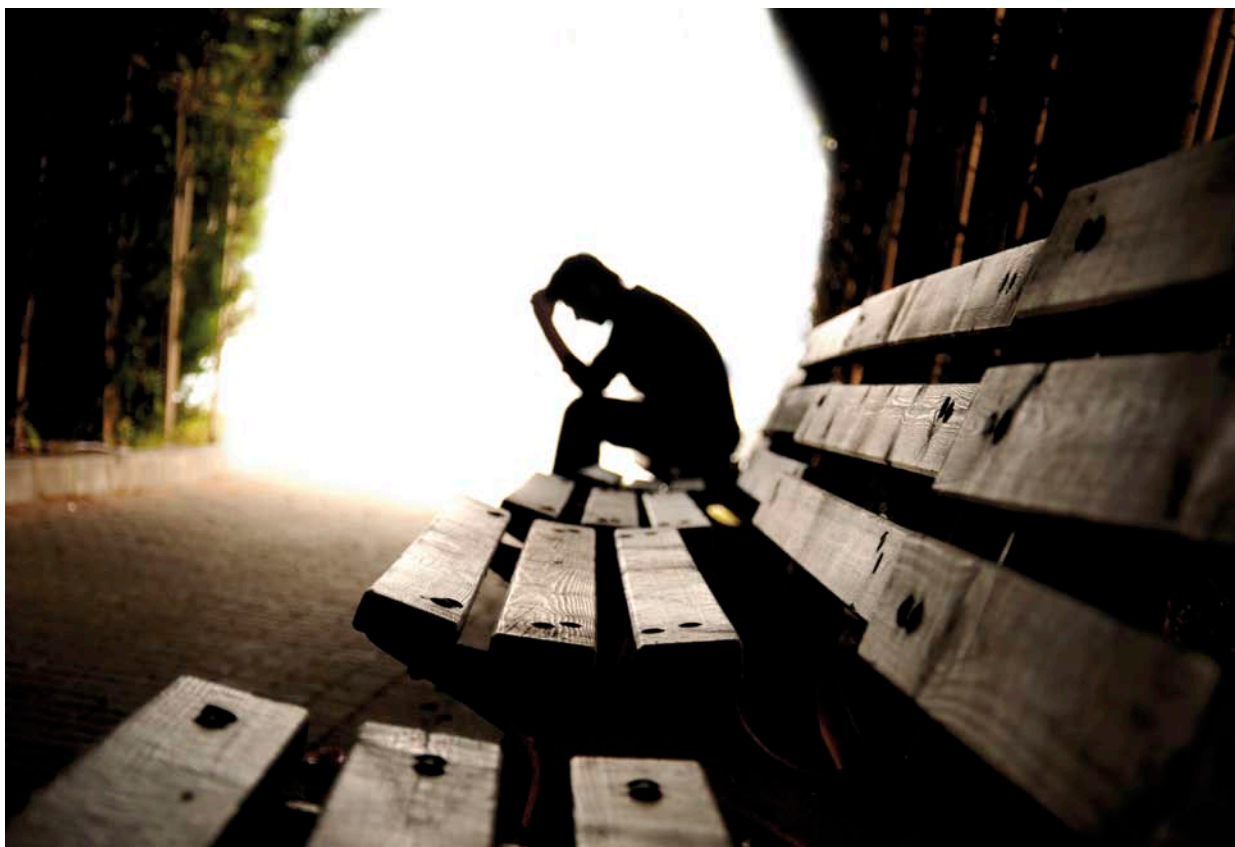
Antes de analizar las causas que subyacen a semejante recorte, es importante saber de dónde

venimos. Lo cierto es que la AOD española incrementó notablemente hasta hace tres años. Así, el desembolso neto de ayuda aumentó casi un 230%, en términos reales, entre 1996 y 2009 (Gráfico 1). Y, lo que es más importante, el esfuerzo financiero español (la proporción del Producto Nacional Bruto destinado a AOD) se duplicó holgadamente, pasando de un cicatero 0,22% al 0,46%. Como resultado, España fue en 2009 el sexto mayor donante de los 23 países de la OCDE que integran el Comité de Ayuda al Desarrollo, escalando desde el decimosegundo puesto que ocupaba anteriormente. De haberse cumplido el objetivo del 0,7%, España se habría ubicado entre los 3 o 4 principales donantes del mundo. No obstante, la actual crisis econó-

mica ha tenido un efecto directo e inmediato sobre el presupuesto de AOD, primero con una caída moderada en 2010 y después con unos recortes draconianos en 2011 y 2012 (del 33% y del 50%, respectivamente<sup>1</sup>). Como resultado, si se cumplen las estimaciones para 2012, la ayuda pública española tendrá un presupuesto equivalente al que tenía en 1997, lo que supone, de golpe y plumazo, una década y media de “regreso al pasado”.

Más allá de la manida excusa de la crisis (y del demagógico argumento de que “ahora la ayuda hace falta para los españoles, y no para los extranjeros pobres”), lo cierto es que la prioridad política de reducir el déficit público no explica las razones por las que la ayuda es, precisamente, la po-

<sup>1</sup> Quizás sea una coincidencia, pero en 2010 la CEOE ya propuso un recorte a la mitad de la AOD para aliviar el déficit público español.



lítica pública más recortada del Gobierno de Rajoy. Entre otras, cuatro buenas razones explican estos recortes:

### La ayuda es la política pública menos costosa (en términos políticos) de recortar

La ayuda internacional es una política pública "peculiar". Dado su carácter transnacional, los recursos los financian los ciudadanos españoles, pero los reciben ciudadanos de otros países (en desarrollo). Esta peculiaridad no sólo dificulta la gestión (en última instancia, porque nuestro Estado no rinde cuentas ante los ciudadanos extranjeros que las reciben, y estos últimos tienen muy limitadas posibilidades de criticar la gestión de nuestra ayuda, lo que dificulta el aprendizaje y la mejora). Además, el carácter transnacional de estas políticas públicas

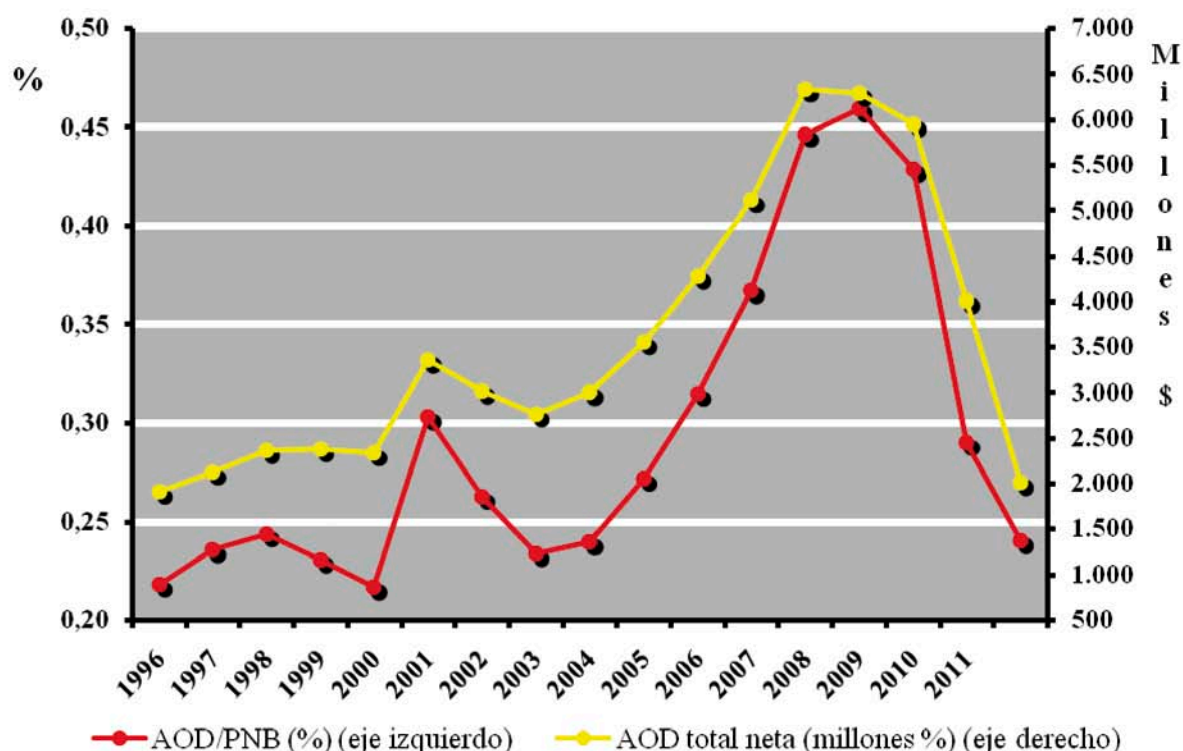
explica que en tiempos de restricción presupuestaria –en los que la competencia por recursos públicos se agudiza– resulte políticamente "menos costoso" recortar una política que beneficia a ciudadanos que no ejercen su derecho a voto en el país donante.

### La excusa: recortes hoy de una política pública "ineficiente" y promesa –para mañana– de una reforma que mejore su eficiencia

El sistema de cooperación internacional de los países de la OCDE es frecuentemente criticado por las ineficiencias de su gestión. Entre otros, destacan los problemas asociados a la excesiva fragmentación de los recursos (poca ayuda distribuida por muchos actores públicos y a muchos países en desarrollo), la excesiva volatilidad (para colmo, con un

marcado carácter pro-cíclico, de tal suerte que los recursos se contraen en épocas de crisis y se expanden en tiempos de bonanza) y la supeditación de los objetivos internacionales de desarrollo a los intereses de política exterior de los propios donantes (no siempre altruistas y coherentes entre sí). Estos problemas de gestión afectan seriamente a la AOD española, que se ha caracterizado por una excesiva dispersión geográfica y sectorial (con más de un centenar de países receptores y con desembolsos en prácticamente todos los sectores posibles de intervención, sin una especialización clara en aquello que hacemos mejor), por un marcado enfoque "partidista" en la gestión de su ayuda y por una débil estructura institucional y una insuficiente dotación de personal técnico cualificado (imprescindibles para

Gráfico 1  
Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo de España (1996-2012)



Fuente: elaboración propia con datos del CAD (2012). Desembolsos netos de AOD en dólares constantes (base 2010). Previsiones para 2012 aplicando las reducciones anunciadas por el Gobierno en los Presupuestos Generales del Estado.

planificar y ejecutar una política pública de calidad). En definitiva, estos problemas aportan la excusa –demagógica– perfecta para recortar una política que se considera ineficiente. El argumento es que “hay margen para recortar la ayuda española, mejorar su eficiencia y lograr el mismo impacto sobre el desarrollo”. Nadie negará que el argumento tiene su lógica, pero resulta insensato sostener que con la mitad de los recursos se pueda lograr (siquiera) el mismo impacto que antes (duplicando el impacto, como si esto fuera sencillo de un año para otro). Recuérdese, además, que entre los “viernes de reformas” del Consejo de Ministros todavía no se ha mencionado al sistema de cooperación, por lo que da la

impresión de que su vagamente anunciada reforma no está entre las prioridades del Gobierno.

### Sin apenas conocimiento: ¿por dónde recortamos?

Uno de los principales retos pendientes de la AOD española es

danos que financian esta política (es decir, todos los que tributamos en España, directa o indirectamente). La apuesta por el conocimiento de la cooperación oficial española ha sido siempre muy limitada: en España apenas se apoya la investigación (básica y aplicada) en los temas que

## El carácter transnacional de las políticas públicas explica que en tiempos de restricción presupuestaria –en los que la competencia por recursos públicos se agudiza– resulte políticamente “menos costoso” recortar una política que beneficia a ciudadanos que no ejercen su derecho a voto en el país donante.

crear un “sistema de aprendizaje” que genere el conocimiento necesario para mejorar la gestión del sistema y rendir cuentas ante los ciuda-

danos que financian esta política (es decir, todos los que tributamos en España, directa o indirectamente). La apuesta por el conocimiento de la cooperación oficial española ha sido siempre muy limitada: en España apenas se apoya la investigación (básica y aplicada) en los temas que

do. Obviamente, la necesidad de conocimiento es aun más acuciante en estos tiempos de fuertes recortes, precisamente porque la clave ahora es decidir por dónde empezar a recortar. Lamentablemente, el escaso conocimiento generado por la cooperación española no ofrece guía alguna acerca de qué intervenciones logran menor impacto sobre el desarrollo; por lo tanto, los recortes se están realizando dando "palos de ciego", probablemente incurriendo en serias ineficiencias –lo que contradice el argumento expuesto en el punto anterior–.

**Y como conclusión: el desarrollo internacional no es una "prioridad de Estado" en España**

El compromiso del Estado español con el desarrollo humano

ha sido ampliamente reconocido, tanto por nuestra sociedad como por la comunidad internacional. Para muchos, esto suponía la consolidación de una política pública de desarrollo internacional que resultaba irrenunciable. No obstante, la apuesta del actual Gobierno de cargar especialmente el recorte en la AOD pone de manifiesto que el desarrollo internacional no es una "prioridad de Estado" para España. Y esto es así a pesar de que, para muchos analistas, lo mejor que podría hacer Europa (y España) por el desarrollo internacional es impedir la crisis del sistema de ayuda para evitar que nuestra propia crisis económica siga contagiando al mundo en desarrollo.

En suma, cuesta pensar que el recorte draconiano de la AOD haya sido una decisión acertada.

Ni es políticamente responsable (en unos momentos en los que la recesión global está truncando los logros conseguidos en la estrategia de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*) ni es justa (porque reducimos partidas que afectan a personas que no son responsables de esta crisis) ni, desde luego, resulta una decisión "valiente" (puesto que se recortan las ayudas a unos ciudadanos que no podrán "castigar" al Gobierno mediante su voto). Las consecuencias son claras: asistimos a un recorte –sin precedentes– del Estado de Bienestar español, y la AOD –que no es otra cosa que una expansión al ámbito internacional de las políticas de solidaridad de dicho Estado– es la política pública más prescindible para el Gobierno de Rajoy. **TEMAS**