

¿Altruismo o interés? El papel de la inmigración en la asignación geográfica de la ayuda oficial española al desarrollo¹

Altruism or interest? The role of immigration flows in the geographical allocation of Spanish Official Development Assistance

Sergio Tezanos Vázquez (*) y David Gutiérrez Sobrao (**)

Resumen

Aunque el “eclecticismo” con el que se distribuye geográficamente la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no tiene visos de cambiar, sí se han alterado las prioridades del sistema internacional, “redefiniéndose” el mapamundi de la ayuda del siglo XXI. Uno de los fenómenos más relevantes es la intensificación de los flujos migratorios emitidos por los países en desarrollo y recibidos por los países desarrollados. Este artículo analiza en qué medida los flujos migratorios han modificado el patrón de asignación de la AOD española.

Palabras claves. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), asignación geográfica de la ayuda, flujos migratorios, inmigración.

Abstract

Although the “eclecticism” of the geographical distribution of Official Development Assistance (ODA) does not seem to change, the priorities of the international system have actually changed, “reshaping” the aid map of the 21st Century. One of the most relevant phenomenon is the intensification of the immigration flows emitted by developing countries and received by developed countries. This article analyses to what extent immigration flows have changed the Spanish pattern of ODA geographical.

Key words. Official Development Assistance (ODA), aid geographical allocation, immigration flows, immigration.

JEL: F35, O19, I30, C5

(*) Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica
Universidad de Cantabria, Departamento de Economía
Avda. Los Castros, s/n. 39005 Santander, España
tezanoss@unican.es Tel. (+34) 942.20.15.67 / 942.20.22.47

(**) Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica,
Universidad de Cantabria, Departamento de Economía
Avda. Los Castros, s/n. 39005 Santander, España
david.gsobrao@unican.es Tel. (+34) 942.20.22.47

Área Temática: Desarrollo y cooperación
Comunicación
V Premio José Luís Sampedro

¹ Agradecemos el apoyo financiero prestado por el programa de ayudas a la investigación de la Fundación Ramón Areces.

1. INTRODUCCIÓN

«El principal cometido de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo es contribuir —de manera solidaria— al progreso económico y social del mundo en desarrollo y, para ello, es preciso que su distribución geográfica sea coherente con este objetivo de solidaridad internacional».

Aunque pocos responsables políticos negarían esta afirmación —al menos oficialmente—, lo cierto es que el debate sobre la “geopolítica de la ayuda internacional” está vigente desde los albores del sistema de cooperación. Apenas transcurrida una década desde la puesta en marcha de los primeros programas de ayuda, economistas destacados como el Premio Nóbel Gunnar Myrdal advirtieron ya que la única manera de distribuir los recursos en función de parámetros puramente filantrópicos era renunciando al “bilateralismo” del sistema de cooperación y delegando su gestión en una única agencia multilateral: “solamente aislando [...] al receptor último de la ayuda financiera [del influjo de los intereses] del donante será posible, hasta cierto punto, eliminar el factor político de la redistribución internacional de recursos” (Myrdal, 1956, pág. 124). Ciertamente, si la comunidad internacional de donantes compartiese la misma filosofía “altruista” de cooperación, probablemente bastaría con articular la ayuda a través de una única agencia multilateral.

Desde el ámbito de la economía política, el mapamundi que traza la distribución geográfica de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha sido objeto de intenso análisis desde finales de la década de 1960, tratándose de identificar las variables que gobiernan las decisiones de los distintos donantes —tanto bilaterales como multilaterales—. Estos estudios, de carácter eminentemente “positivo”, evidencian con rotundidad que la ayuda no se asigna con una vocación netamente altruista, y que tampoco resulta especialmente coherente con los compromisos internacionales de desarrollo proclamados por los donantes. El carácter “ecléctico” de la geopolítica de la ayuda explica que los países en desarrollo (PED) más afines —política, histórica y culturalmente— a los donantes, así como aquellos países con mayor importancia económica y estratégica, reciban más ayudas que otras naciones con similares —o incluso mayores— necesidades. Como resultado, la geopolítica de la AOD se caracteriza por una serie de sesgos potencialmente deletéreos para la eficacia de la ayuda: de una parte, se favorece desproporcionadamente a los países con menores tamaños poblacionales (por concebirse la ayuda como una política “entre Estados”, y no tanto como una política que atiende a “personas”, sin distinción de nacionalidad). Además, los donantes se comparten de manera “gregaria” y descoordinada en la selección de sus países socios, lo que genera la existencia de países “huérfanos” y “mimados” de la ayuda. Y, en definitiva, el reparto de la ayuda resulta insuficientemente “progresivo”, lo que limita su capacidad para redistribuir las rentas a escala internacional y alcanzar mayores cotas de igualdad. No obstante, existen también indicios actuales de cambio en los patrones de asignación de los donantes, entre los que se ha extendido una creciente preocupación solidaria, que enfatiza el objetivo de la lucha contra la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y una creciente preocupación por vincular asignación y eficacia de la ayuda. En todo caso, esta falta de coherencia entre el objetivo general de la ayuda (“promover el desarrollo”) y los criterios que guían la distribución de los recursos (una amalgama de intereses altruistas y partidistas) merma la eficiencia de esta política pública de solidaridad internacional, y representa un “vicio constitutivo” difícil de erradicar.

A pesar de la viveza de este debate, sorprende constatar que, hasta la fecha, las investigaciones realizadas no han considerado la influencia ejercida por una de las

variables más dinámicas del actual proceso de globalización y cuyo “control” preocupa especialmente a los países de la OCDE: los flujos migratorios emitidos por los PED y recibidos por los países donantes. En este sentido, la llegada de ciudadanos de nacionalidades distintas a las vinculadas históricamente con un país donante está alterando la definición de las áreas tradicionales de prioridad de la política exterior de los donantes, en un contexto general en el que tienden a perfilarse nuevos grupos de presión de inmigrantes que tratan de influir en las políticas del receptor a favor de sus países de origen.

España constituye un caso de estudio especialmente interesante para esta problemática. En poco tiempo España se ha consolidado como uno de los principales donantes de la OCDE (ocupando el sexto puesto en 2009 y el séptimo en 2010) y como uno de los principales receptores de inmigración de la Unión Europea (en 2010 la población extranjera ascendía al 12,3% del total, de los cuales más de la mitad provenía de PED)². Como consecuencia de los flujos migratorios, la cooperación oficial española ha impulsado un “proceso de ampliación de socios” hacia los nuevos países emisores de inmigrantes (principalmente del África subsahariana), que se añaden a los socios ya tradicionales con los que España comparte lazos históricos y culturales (como son Guinea Ecuatorial, Filipinas, Marruecos y los países de América Latina). Como resultado, el mapa de “prioridades” de la cooperación española se expande, al tiempo que se “difumina” la estrategia geográfica y se incurre en mayores costes de gestión derivados del incremento en la fragmentación de los recursos.

El objetivo de este artículo es analizar en qué medida la reciente intensificación de los flujos migratorios recibidos por España y emitidos por los PED ha modificado el patrón de asignación geográfica de la cooperación oficial española. Para ello, en el segundo epígrafe se revisan brevemente los estudios económicos sobre los patrones de asignación geográfica de la ayuda centrados en el caso de España. En el tercer epígrafe se formula un modelo que pretende explicar, de manera razonable, el proceso de asignación de la ayuda española, estructurándolo en torno a dos etapas decisorias: una primera fase de selección de países socios de cooperación, y una segunda etapa de asignación de cuotas de ayuda. En el cuarto epígrafe se explica el procedimiento empleado para realizar un análisis de regresión con datos en panel dinámicos para el periodo 1998-2009. En el quinto epígrafe se presentan los principales resultados, ponderándose la influencia ejercida por cuatro factores explicativos del proceso de asignación de la AOD española: i) los dispares niveles de desarrollo de los países socios (y, por tanto, sus diferentes niveles de necesidad de ayuda); ii) los intereses de política exterior española; iii) los condicionantes para la eficacia económica de la ayuda; y iv) los intereses españoles en materia migratoria. Finalmente, se resumen las principales conclusiones del análisis y se proponen criterios de política económica que permitan integrar la relación ayuda-inmigración en una estrategia más eficiente de distribución geográfica de la AOD española.

2. ESTUDIOS SOBRE LA ASIGNACIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA ESPAÑOLA

La AOD española se ha concentrado de forma excepcional en los países de renta media como consecuencia de su orientación prioritaria hacia Latinoamérica y el Norte de África (Tezanos, 2008b). A pesar de lo característico de este patrón, la asignación geográfica de la ayuda española ha sido poco estudiada. Únicamente tres trabajos han analizado de forma específica el patrón español de reparto de la ayuda:

² En Europa, solamente Estonia, Letonia, Chipre y Luxemburgo presentan tasas de población inmigrante más altas que España.

Sánchez Alcázar (1999) estudió la cooperación española con América Latina durante el periodo 1989-1993 y concluyó que las variables relativas a los intereses españoles (las exportaciones, principalmente) determinaron la asignación de la ayuda, mostrándose irrelevantes las consideraciones relativas a los niveles de necesidad.

Alonso (1999) desarrolló un análisis de corte transversal de la asignación de la ayuda española en el año 1996, comprobando que, si bien el reparto de la ayuda respondió tanto a “factores de oferta [...] como factores de demanda”, fueron las preferencias regionales de política exterior las que determinaron, en buena medida, el patrón distributivo de los recursos. Así, una vez aislado el factor regional, la relación existente entre la ayuda recibida y el nivel de desarrollo del receptor se mostró de signo negativo. Estos resultados discrepan en parte respecto a aquellos obtenidos por Sánchez Alcázar (1999), si bien uno y otro estudio se refieren a períodos diferentes de análisis y, por tanto, las discrepancias pueden venir explicadas por cambios en el patrón de asignación a lo largo del tiempo. En todo caso, el sesgo comercial detectado por Sánchez Alcázar se corresponde con el “periodo de gestación” del sistema de cooperación español, un momento en el que la mayor parte de la AOD española se canalizaba mediante préstamos concesionales.

Tezanos (2008b y c) analiza la distribución geográfica de la AOD española empleando un amplio panel de datos (con 104 países para el periodo 1993-2005) y un modelo de regresión que considera la naturaleza censurada de la variable dependiente³. Los resultados evidencian que la especialización geográfica española se caracteriza por un *patrón eclético*, en el que confluye un elenco de variables de necesidad de ayuda e intereses de política exterior española y en el que no parecen considerarse otros aspectos relativos a las *prácticas políticas* y las *capacidades de aprovechamiento eficaz de la ayuda* de los gobiernos socios. El estudio identifica además dos patrones distributivos distintos, con referencia a las áreas geográficas de intereses para España: de una parte, el reparto de los recursos entre los *países con los que no comparte vínculos históricos* revela la ausencia de una estrategia geográfica clara, detectándose una excesiva arbitrariedad y regresividad en la distribución de los recursos; de otra parte, respecto al grupo de *países con vínculos coloniales*, el reparto de la ayuda responde a un patrón más progresivo y equilibrado en términos de desarrollo.

Otros estudios han realizado análisis comparativos del patrón de asignación de distintos donantes, empleando modelos “estándar” de análisis —es decir, aplicando el mismo modelo general a diferentes donantes bilaterales y multilaterales—, aunque existen pocos estudios que hayan la cooperación española en el análisis:

Alesina y Weder (2002) analizaron la asignación de ayuda de 13 donantes del CAD mediante un modelo Tobit con datos en panel para el periodo 1970-94. En el caso de España (cuyo análisis se restringe al lapso 1990-94), el patrón de asignación de la ayuda *per capita* no se mostro significativamente determinado por ninguna de las variables explicativas utilizadas (renta *per capita*, población, grado de apertura comercial y derechos políticos). Sin embargo, el modelo no consideró el pasado colonial como variable explicativa de la especialización española, lo que introduce un sesgo en la estimación debido a la omisión de una variable regresora especialmente relevante⁴. En todo caso, la no identificación de un patrón sistemático de asignación responde —en buena medida— a la elevada dispersión de la ayuda entre los países sin vínculos coloniales con España.

³ Los análisis de Sánchez Alcázar (1999) y Alonso (1999) no consideración la naturaleza limitada de la variable dependiente.

⁴ Alesina y Weder emplearon como variable representativa de los vínculos históricos el número de años durante los cuales el receptor fue colonia del país donante a lo largo del siglo XX, lo que excluye a todas las colonias españolas. También incorporan una variable de afinidad política (las votaciones coincidentes en las Asambleas Generales de NNUU), que no pudo computarse en el caso España por falta de datos.

Berthélemy y Tichit (2004) llevan a cabo un análisis de datos en panel de la AOD agregada de 22 donantes del CAD para el periodo 1980-99, empleando el mismo conjunto de variables explicativas (y, por tanto, “asumiendo que todos los donantes tienen el mismo comportamiento”, pág. 9), pero incluyendo variables ficticias que captan los intereses particulares del donante, como los vínculos coloniales. De acuerdo con la estimación Tobit, España se especializó en sus antiguas colonias —en lo que constituye una práctica habitual entre las antiguas *metropoli*— destinando, de media, y durante la década de los 90, entre 2,3 y 2,7 dólares *per capita* de ayuda más a estos países.

Isopi y Mavrotas (2006) analizan la asignación de la AOD *per cápita* de 20 donantes del CAD durante el periodo 1980-2003 mediante un modelo Tobit con datos en panel. En lo relativo al caso español concluyen que —para el periodo 1991-2003— “los elementos que han influido en la asignación de la ayuda de España son una mezcla de intereses específicos del donante y de necesidades de los receptores” (pág. 14). Su análisis incluye distintas variantes de especificación del modelo, en las que se emplean conjuntos diferentes de variables explicativas. De acuerdo con su modelo más amplio, la asignación española ha dependido positivamente de la “ayuda social” (el porcentaje de AOD bilateral destinada al sector de “infraestructura social y servicios”), aunque Isopi y Mavrotas enfatizan que “las relaciones comerciales parecen desempeñar un papel de liderazgo en la asignación de la ayuda” (2006: 14), lo cual —en su opinión— se debe a los fuertes vínculos comerciales mantenidos con las ex-colonias. La asignación favorece también a los países con distribuciones más igualitarias del ingreso y mayores tasas de crecimiento de la renta el año anterior. Además, incluyeron dos regresores adicionales en el modelo: los resultados pasados de la ayuda (es decir, la eficacia de la ayuda⁵) y la tasa de mortalidad infantil, que se mostraron significativos y positivamente relacionados con la ayuda *per capita*. Finalmente, las transferencias de armas, el nivel de renta *per capita*, la población y el indicador de calidad de las instituciones democráticas se mostraron irrelevantes en la asignación, por lo que concluyen que “los factores políticos y estratégicos no ejercen un impacto relevante en el proceso de asignación” (2006: 15). No obstante, Isopi y Mavrotas no incluyen la afinidad cultural como variable regresora, a pesar de que recurren a los vínculos poscoloniales para explicar buena parte de los resultados. Asimismo, introducen supuestos que no se ajustan a las peculiaridades de la política de cooperación española (entre otros, la suposición de que la eficacia de los proyectos del Banco Mundial es equivalente a la eficacia de los proyectos españoles, lo cual no está claro dado las fuertes discrepancias existentes entre las áreas geográficas de interés de uno y otro donante).

En suma, el patrón de reparto español muestra similitudes con los de EEUU, Japón y Francia —también fuertemente determinados por las preferencias hacia sus respectivas áreas geográficas de interés— y difiere en mayor medida del patrón de asignación de los países escandinavos, Holanda y Canadá —más orientados hacia los socios relativamente más necesitados.

3. ESPECIFICACIÓN DEL MODELO TEÓRICO DE ASIGNACIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD ESPAÑOLA

En este epígrafe se propone un esquema teórico de análisis de la asignación de la AOD española que es heredero de la aportación seminal de Dudley y Montmarquette

⁵ Isopi y Mavrotas utilizan los cálculos del *Departamento de Evaluación de Operaciones* del Banco Mundial sobre tasas de rentabilidad de proyectos, asumiendo que los niveles de eficacia alcanzados por los donantes bilaterales son idénticos a aquellos obtenidos por el Banco Mundial (eficacia *inter alia*).

(1976) en la medida que se centra en el estudio del comportamiento de los agentes responsables de asignar la ayuda. A diferencia de otras aportaciones teóricas, se postula un modelo específico para el caso de la cooperación oficial española, al entenderse que aplicaciones más generalistas no toman en consideración las peculiaridades y los condicionantes de la política de gestión de los recursos de los Estados donantes, ofreciendo, por ello, interpretaciones menos precisas de sus patrones de especialización⁶. Siguiendo el trabajo previo de Tezanos (2008b y c), nuestro modelo concibe la asignación geográfica de la AOD española como un *proceso decisorio en dos etapas*, tomando en consideración la naturaleza censurada de la variable dependiente: dada una cantidad predeterminada de ayuda anual, en la primera etapa el Gobierno español elige los países socios que recibirán ayuda bilateral; y, en la segunda etapa, España determina las cuotas de ayuda a percibir por cada socio.

3.1. Primera etapa decisoria: selección de los países socios

En primer lugar, el modelo propuesto asume que el Gobierno español selecciona cada año el grupo de países socios con los que desea cooperar. La fase de selección parte de la definición del siguiente *índice de atracción*⁷:

$$\Lambda_{jt} = e^{\alpha_j} \cdot N_{jt}^{\beta} \cdot I_{jt}^{\delta} \cdot G_{jt}^{\varphi} \cdot H_{jt}^{\theta} \cdot M_{jt}^{\psi}$$

$$0 \leq \alpha_j \leq 1; \quad 0 \leq \beta \leq 1; \quad 0 \leq \delta \leq 1; \quad 0 \leq \varphi \leq 1; \quad 0 \leq \theta \leq 1 \quad [2]$$

donde Λ_{jt} mide el interés de España en un PED j . Además, N , I , G , H y M son los vectores de variables explicativas correspondientes a las necesidades de los receptores, los intereses del donante, los determinantes de la eficacia de la ayuda, la inercia (historia) de las asignaciones y los flujos inmigratorios recibidos por el donante, respectivamente. β , δ , φ , θ y ψ son las ponderaciones, cuyos valores se restringen en el intervalo $[0, 1]$ para reflejar la posible existencia de rendimientos marginales decrecientes⁸. El parámetro α_j mide los efectos fijos asociados a la participación de cada país receptor que no están determinados por las variables N , I , G , H y M .

Según este modelo, una vez que España estima el índice de atracción para cada país socio, aplica el siguiente criterio de selección:

$$D_{jt} = 1 \quad \text{si} \quad \Lambda_{jt} \geq k \cdot A_t^{\vartheta}$$

$$D_{jt} = 0 \quad \text{si} \quad \Lambda_{jt} < k \cdot A_t^{\vartheta}$$

$$\Pr(D_{jt} = 1) = \Pr(\Lambda_{jt} \geq k \cdot A_t^{\vartheta}) = \Pr(\Lambda_{jt} - k \cdot A_t^{\vartheta} \geq 0); \quad -\infty < \vartheta < \infty \quad [3]$$

donde $D_{jt} = 1$ indica que el país j es elegido como socio, A_t es la cantidad predeterminada de AOD distribuible entre los J posibles receptores, y k es una constante. Los PED son ordenados según la puntuación obtenida en los índices de atracción, que determinan sus probabilidades de elección, de forma que aquellos que superen el *umbral de elección* $k \cdot A_t^{\vartheta}$ son finalmente elegidos como socios.

⁶ Tan sólo Tarp *et al.* (1999) y Tezanos (2008b y c) desarrollan sendos modelos teóricos adaptados a las singularidades de dos países donantes: Dinamarca y España, respectivamente.

⁷ Esta definición de un "umbral de elegibilidad" sigue el enfoque propuesto por Tarp *et al.* (1999).

⁸ La existencia de rendimientos marginales decrecientes garantiza que España no escoja a un único receptor: aquél que registre una mayor puntuación en el índice de atracción.

El resultado de elegir al país j como socio se interpreta, de este modo, como la diferencia en la utilidad obtenida por el donante entre asignarle y no asignarle ayuda, siendo positiva en caso de elección e igual a cero en caso contrario.

Sustituyendo [2] en [3] y tomando logaritmos se obtiene la siguiente función lineal de probabilidad:

$$\Pr(D_{jt} = 1) = \Pr(\alpha_j + \beta \ln N_{jt} + \delta \ln I_{jt} + \varphi \ln G_{jt} + \theta \ln H_{jt} + \psi \ln M_{jt} - \ln k - \vartheta \ln A_t \geq 0)$$

$$j = 1, 2, \dots, J$$

$$t = 1, \dots, T \quad [4]$$

Las relaciones esperadas en el proceso de selección de socios son:

$$\frac{\partial \Pr(D_{jt} = 1)}{\partial N_{jt}} > 0; \quad \frac{\partial \Pr(D_{jt} = 1)}{\partial G_{jt}} > 0; \quad \frac{\partial \Pr(D_{jt} = 1)}{\partial I_{jt}} > 0;$$

$$\frac{\partial \Pr(D_{jt} = 1)}{\partial H_{jt}} > 0; \quad \frac{\partial \Pr(D_{jt} = 1)}{\partial M_{jt}} > 0 \quad [5]$$

3.2. Segunda etapa decisoria: asignación de cuotas

Una vez elegido un subconjunto de K países socios (siendo $K \leq J$), el Estado español decide las cuotas de AOD desembolsadas a cada país:

$$a_{jt} = \frac{A_{jt}}{A_t} \leq 1 \quad [6]$$

donde a_{jt} denota la participación del país j en la ayuda española y A_t es la cantidad total de AOD bilateral distribuible entre los K receptores: $A_t = \sum_{j=1}^K A_{jt}$.

La función objetivo de asignación geográfica de la AOD española se define como sigue:

$$\Phi_a = f(a, N, I, G, H, M) \quad [7]$$

donde las variables se interpretan como en las ecuaciones previas. Concretamente, la función objetivo puede escribirse de la siguiente forma:

$$\Phi_a = \sum_{j=1}^K \left(a_{jt}^{\alpha_j} \cdot N_{jt}^{\beta} \cdot I_{jt}^{\delta} \cdot G_{jt}^{\varphi} \cdot H_{jt}^{\theta} \cdot M_{jt}^{\psi} \right)$$

$$0 \leq \alpha_j \leq 1; \quad 0 \leq \beta \leq 1; \quad 0 \leq \delta \leq 1; \quad 0 \leq \varphi \leq 1; \quad 0 \leq \theta \leq 1; \quad 0 \leq \psi \leq 1 \quad [8]$$

De nuevo, los parámetros α_j , β , δ , φ , θ y ψ se restringen al intervalo $[0, 1]$ para indicar la posible existencia de rendimientos marginales decrecientes.

El objetivo de la política de cooperación española es maximizar la utilidad total derivada de las asignaciones de ayuda a los K países socios, sujeta a la restricción presupuestaria (suponiendo que se desembolsa la totalidad de la ayuda previamente presupuestada):

$$\text{s.t. } \sum_{j=1}^K a_{jt} = 1 \quad [9]$$

Esta restricción implica que un incremento marginal en la cuota de ayuda asignada a un determinado país socio reduce la participación de, al menos, otro país.

El *lagrangiano* resultante de maximizar [8] sujeto a [9] es:

$$\text{Max}_{a_{jt}} L = \sum_{j=1}^K \left(a_{jt}^{\alpha_j} \cdot N_{jt}^{\beta} \cdot I_{jt}^{\delta} \cdot G_{jt}^{\varphi} \cdot H_{jt}^{\theta} \cdot M_{jt}^{\psi} \right) + \lambda \left(1 - \sum_{j=1}^K a_{jt} \right) \quad [10]$$

Las condiciones de primer orden son:

$$\frac{\partial L}{\partial a_{jt}} = \alpha_j \cdot a_{jt}^{\alpha_j-1} \cdot N_{jt}^{\beta} \cdot I_{jt}^{\delta} \cdot G_{jt}^{\varphi} \cdot H_{jt}^{\theta} \cdot M_{jt}^{\psi} - \lambda, \quad \text{y} \quad [11]$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = 1 - \sum_{j=1}^K a_{jt} \quad [12]$$

Calculando el valor de a_{jt} se obtienen las cuotas recibidas por cada socio de la AOD española:

$$a_{jt} = \left(\frac{\lambda}{\alpha_j \cdot N_{jt}^{\beta} \cdot I_{jt}^{\delta} \cdot G_{jt}^{\varphi} \cdot H_{jt}^{\theta} \cdot M_{jt}^{\psi}} \right)^{\frac{1}{\alpha_j-1}} = \left(\frac{\alpha_j \cdot N_{jt}^{\beta} \cdot I_{jt}^{\delta} \cdot G_{jt}^{\varphi} \cdot H_{jt}^{\theta} \cdot M_{jt}^{\psi}}{\lambda} \right)^{\frac{1}{1-\alpha_j}} \quad [13]$$

Tomando logaritmos en la ecuación [13] se obtiene la función lineal:

$$\ln a_{jt} = \alpha_j^* + \beta^* \ln N_{jt} + \delta^* \ln I_{jt} + \varphi^* \ln G_{jt} + \theta^* \ln H_{jt} + \psi^* \ln M_{jt}$$

$$\begin{aligned} j &= 1, 2, \dots, K \\ t &= 1, \dots, T \end{aligned} \quad [14]$$

donde:

$$\alpha_j^* = \frac{\ln\left(\frac{\alpha_j}{\lambda}\right)}{1-\alpha_j}; \quad \beta^* = \frac{\beta}{1-\alpha_j}; \quad \delta^* = \frac{\delta}{1-\alpha_j}; \quad \varphi^* = \frac{\varphi}{1-\alpha_j}; \quad \theta^* = \frac{\theta}{1-\alpha_j}; \quad \psi^* = \frac{\psi}{1-\alpha_j}$$

Las relaciones esperadas en la asignación de cuotas son las siguientes:

$$\frac{\partial a_{jt}}{\partial N_{jt}} > 0; \quad \frac{\partial a_{jt}}{\partial I_{jt}} > 0; \quad \frac{\partial a_{jt}}{\partial G_{jt}} > 0; \quad \frac{\partial a_{jt}}{\partial H_{jt}} > 0; \quad \frac{\partial a_{jt}}{\partial M_{jt}} > 0 \quad [15]$$

Por lo tanto, las ecuaciones [4] y [14] definen un modelo integrado $N-I-G$, cuya especificación permite incorporar un conjunto de variables explicativas distinto en cada etapa decisoria⁹.

3.3. Factores determinantes de la asignación de la ayuda española

Como se establece en las ecuaciones [2] y [7], la asignación de la ayuda española depende de diversas variables que, por razones de simplicidad, pueden agruparse en cinco factores explicativos: *i)* necesidades de los receptores, *ii)* intereses de política exterior del donante, *iii)* determinantes de la eficacia de la ayuda, *iv)* inercia de las asignaciones y *v)* flujos inmigratorios recibidos.

i) En relación con las *necesidades relativas de los países receptores*, la ayuda debería concentrarse en los países más pobres, tal y como sostiene la OCDE, que atribuye a la AOD el “objetivo principal de la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo”¹⁰. En el caso concreto de España, la *Ley de Cooperación Internacional* establece que el objetivo central de la ayuda es contribuir a la “erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones” (Artículo 1) y que la distribución de los recursos “[...] aplicará especial atención a la cooperación con los países de menor desarrollo económico y social” (Artículo 5).

Además, España debería tomar en consideración el nivel relativo de necesidad de cada país socio en función de su *participación en la AOD mundial* (es decir, la ayuda total desembolsada por los donantes multilaterales y bilaterales). En relación con esto, se plantean dos posibles escenarios:

- Una relación negativa entre la asignación española y la del resto de donantes podría reflejar una cierta coordinación en las intervenciones de los donantes, evitándose la existencia de regiones desatendidas y sobre-asignadas. En este escenario, podría considerarse que la *orientación española hacia los países de renta media* es el resultado de una especialización en Latinoamérica “coordinada” con el resto de donantes.
- Alternativamente, una relación positiva podría indicar la existencia del denominado como *bandwagon effect*. De este modo, y tal como indicaron Dudley y Montmarquette (1976), este comportamiento implica que la percepción que tiene un donante del impacto que ejerce la AOD sobre un PED determinado está positivamente influida por el volumen de ayuda que éste recibe del resto de donantes¹¹.

ii) En relación con los *intereses de política exterior*, desde sus orígenes España ha destinado su ayuda a América Latina, Guinea Ecuatorial, Filipinas y Marruecos, debido a la existencia de lazos históricos compartidos. La propia Ley de Cooperación establece con claridad que las prioridades geográficas son: “[...] los países de Iberoamérica, los países árabes del norte de África y Oriente Medio, así como otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico y cultural” (Artículo 6). Estos vínculos históricos se caracterizan por la existencia de una serie de afinidades institucionales (idioma, religión y tradición legislativa) que España considera que facilitan el mantenimiento de unas relaciones de cooperación más eficaces. Respaldando este argumento, los sucesivos informes de

⁹ Es decir, no existe razón *a priori* para que los parámetros de estas dos ecuaciones sean los mismos.

¹⁰ OCDE: CAD (2011), <http://www.oecd.org/dac>

¹¹ Frot y Santiso (2011) tratan de medir este efecto e identifican algunos de sus determinantes.

evaluación sobre la cooperación española realizados por el CAD (2002 y 2007) señalan la existencia de “ventajas comparativas” basadas en los sólidos lazos culturales, históricos y lingüísticos compartidos.

Además, España puede estar alentando sus *intereses comerciales e inversores* mediante la asignación de ayuda a sus principales socios económicos. De hecho, éste era el objetivo fundacional del Fondo de Ayuda al Desarrollo (los conocidos como créditos FAD), constituido en 1976 con el objetivo de estimular la capacidad exportadora de las empresas españolas.

iii) En relación con los *condicionantes de eficacia de la ayuda*, la comunidad internacional coincide en destacar la importancia que las condiciones económicas, sociales, políticas e institucionales de los países receptores desempeñan en los procesos de desarrollo y en la eficacia de la ayuda¹². Desde 1989, el “buen gobierno” se ha constituido como una de las principales preocupaciones del CAD, bajo la creencia de que existe una “conexión vital entre un sistema democrático abierto y responsable ante sus ciudadanos, los derechos individuales y el funcionamiento eficaz y equitativo de los sistemas económicos”¹³. De este modo, la cooperación española debería incentivar el buen gobierno, tal y como ratifican de forma explícita la Ley de Cooperación y el Plan Director vigente: este último afirma que uno de los principales objetivos de la ayuda es “promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo” (MAEC, 2009, pág. 124).

Asimismo, se incluye en el modelo una variable adicional que trata de aproximar la *capacidad de absorber recursos externos* por parte de las economías receptoras, al objeto de considerar los límites de aprovechamiento productivo y la existencia de rendimientos marginales decrecientes en la capacidad de gestionar recursos¹⁴.

iv) En lo relativo al *factor de inercia de la ayuda*, el modelo propuesto mide el “efecto inercial” ejercido por las asignaciones previas. La importancia de la inercia en el proceso de asignación se debe a diversas razones:

- a) Los donantes tienden a cooperar con un conjunto estable de países para minimizar los costes de gestión de la ayuda; es decir, la inclusión de nuevos socios implica incurrir en costes administrativos adicionales debido a la necesidad de implementar los mecanismos bilaterales adecuados para garantizar la eficacia de la ayuda. Además, es plausible que existan “economías de aprendizaje” en la gestión de la ayuda por parte del donante, que dan lugar a una creciente eficiencia administrativa. El esfuerzo de la cooperación española por dotarse de una mayor capacidad administrativa en los “países prioritarios” determina, en cierto grado, las probabilidades futuras

¹² Véanse, entre otras, las revisiones de Hansen y Tarp (2000), McGillivray *et al.* (2006), Dalgaard y Hansen (2010) y Tezanos (2010), y el meta-análisis realizado por Doucouliagos y Paldam (2008).

¹³ Declaración política de los ministros de Ayuda Internacional y jefes de las Agencias de Cooperación para el Desarrollo, emitida en el 1989 *DAC Development Co-operation Report*, OCDE (1989). Disponible en:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SG/PRESS\(90\)76&docLanguage=bi](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SG/PRESS(90)76&docLanguage=bi)

¹⁴ Véanse, entre otros, los estudios de Dudley y Montmarquette (1976), Hansen y Tarp (2000) y Lensink y White (2001).

de que estos países vuelvan a ser receptores de ayuda –y, en última instancia, su permanencia en el listado de socios prioritarios¹⁵.

- b) El donante tiene la responsabilidad de proporcionar a sus socios una cooperación suficientemente estable como para generar procesos de desarrollo sostenidos en el tiempo —siempre que se cumplan los compromisos previamente pactados—. Tal es el caso de la cooperación española, dado el creciente énfasis otorgado a los *programas* (en detrimento de los *proyectos* a corto plazo) y el uso de nuevos instrumentos (fondos globales, apoyo presupuestario y enfoques sectoriales) con perspectivas temporales más amplias.
- c) La inercia puede obedecer a la existencia de experiencias previas en las que la ayuda se mostró especialmente eficaz. En este sentido, los sucesivos Planes Directores se han comprometido a implementar mecanismos que permitan avanzar en la planificación y gestión de la ayuda, basándose en los resultados obtenidos en el pasado, con el objetivo de incrementar la eficacia de la ayuda.
- d) La cooperación española con América Latina ha sido especialmente estable a lo largo del tiempo. Según el vigente Plan Director, España explota así su “ventaja comparativa” en la cooperación con los países de renta media, comprometiéndose especialmente a apoyar a los países latinoamericanos de renta media-baja (MAEC, 2009: 209 y 210). Además, la cooperación de las ONGD españolas con América Latina presenta un carácter estructural, en parte debido a la reducida escala de buena parte de estas organizaciones y a las facilidades derivadas de la afinidad cultural y lingüística con los países latinos.
- e) La importancia de los compromisos políticos establecidos entre donante y receptor constituyen un factor adicional de estabilidad, en la medida en que es especialmente complicado detraer recursos de un socio histórico.

v) En relación con los *flujos migratorios recibidos por España y provenientes de PED*, los análisis *N-I-G* realizados hasta ahora han concedido una atención muy limitada a la relevancia creciente de la inmigración como un factor determinante de la orientación geográfica de la ayuda. Dos excepciones destacadas dentro de la literatura son las siguientes:

Lahiri y Raimondos-Moller (2000) desarrollaron un modelo sobre la economía política de la asignación de la ayuda basado únicamente en la capacidad de influencia de los inmigrantes que residen en el país donante. El modelo se basa en el “enfoque de las contribuciones políticas”, asumiéndose que los grupos de presión de inmigrantes realizan contribuciones al Gobierno del país donante. Dado que la cantidad de estas contribuciones depende positivamente del número de inmigrantes de un determinado PED, el modelo predice que cuanto mayor sea el colectivo de inmigrantes, mayor será la ayuda que el Gobierno desembolse al país de origen.

Berthélemy *et al.* (2009) investigaron el impacto de la ayuda en la inmigración. Su análisis asume la existencia de una relación en forma de U invertida entre el ingreso *per capita* de los países emisores de emigrantes y sus respectivas propensiones a emigrar¹⁶. La estimación de un modelo de dos ecuaciones simultáneas les permite

¹⁵ La mayor parte de estos países cuentan con Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y documentos estratégicos específicos.

¹⁶ En este caso, tal y como explicaron originalmente Faini and Venturini (1993), el crecimiento no se traduce necesariamente en una reducción de los incentivos a emigrar si existe una relación en forma de U invertida en el patrón migratorio: en los PED relativamente pobres un incremento del ingreso *per capita*

identificar una relación bi-direccional entre ayuda y migraciones: de una parte, la ayuda bilateral influye en las migraciones facilitando la información sobre las condiciones del mercado de trabajo en los países de destino (el llamado “efecto atracción”); de otra parte, la ayuda total está correlacionada con las migraciones a través de un aumento de los salarios en los países de origen (el “efecto expulsión”). Estos autores estimaron que el umbral de ingreso a partir del cual la emigración y el ingreso se convierten en sustitutivos se encuentra en torno a los 7.300 dólares PPP *per capita*, por lo que en aquellos PED por encima de este umbral incrementos de la ayuda —asumiendo que ésta es eficaz en estimular el crecimiento— aumentarían los flujos migratorios.

En el caso particular de España, la selección de nuevos países socios de cooperación puede estar influida por la nacionalidad de origen de sus inmigrantes. Así, la respuesta de la AOD a los flujos migratorios puede respaldar una doble vocación del país donante: por un lado, la vocación “altruista” de mitigar la intensidad de los flujos migratorios a través de políticas de cooperación internacional que promuevan de manera eficaz el desarrollo en las sociedades de origen¹⁷. Por otro, la vocación “política” de dar respuesta a la creciente influencia que ejercen los grupos de presión de inmigrantes presentes en las sociedades desarrolladas —como sugieren Lahiri y Raimondos-Moller (2000)— y de aliviar las tensiones internas que genera la entrada no controlada de inmigrantes. De este modo, se configuran nuevos factores de demanda (mayor presencia de las necesidades de desarrollo de los países emisores de inmigrantes), como de oferta (intereses del propio país donante, y receptor de inmigrantes, por controlar los flujos migratorios), que afectan a la dinámica del proceso de especialización.

En el caso concreto de España, la inmigración es desde la década de 1990 un fenómeno de importancia demográfica y económica. En poco tiempo España ha pasado de ser un país netamente emisor de emigrantes a ser receptor de un intenso flujo migratorio. Desde el año 2000, la tasa de inmigración de España es una de las más elevadas del mundo, hasta el punto que en 2010 la población extranjera representaba el 12,3% del total, proviniendo un 56,6% de estos inmigrantes de PED (Eurostat, 2011). Los factores más relevantes de atracción migratoria han sido el prolongado desarrollo económico experimentado por España entre 1993 y 2008, que requirió incorporar abundante mano de obra en el contexto de un mercado laboral en expansión, la afinidad cultural y lingüística con Latinoamérica, la suavidad del clima, la cercanía geográfica del continente africano y la diferencia salarial entre España y los países emisores de emigrantes (Cebrián, 2009).

La relevancia de la inmigración en la política española de AOD queda reflejada en el vigente *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, que recoge entre sus 11 prioridades sectoriales un sector específico dedicado a las migraciones y el desarrollo. El Plan parte del reconocimiento de que “[...] la lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo y no tiene relación de causalidad inmediata con las migraciones, y del convencimiento de que la migración debe ser fruto de una libre decisión, de una opción personal y no de la necesidad” (MAEC, 2009: 23). Desde esta premisa, el Plan define como objetivo general de este sector la promoción de los efectos positivos entre migración y desarrollo y en ningún caso se menciona el interés de España por controlar

estará asociado a mayores flujos de emigrantes debido a que los potenciales emigrantes disponen de más recursos para sufragar los costes de la migración.

¹⁷ No obstante, si existe una relación en forma de U invertida en el patrón migratorio, entonces esta afirmación sólo será cierta para aquellos países de ingreso medio que se ubican por encima del umbral de ingreso *per capita* a partir del cual el crecimiento de la renta reduce los flujos de emigrantes. En el caso de España, dada la marcada concentración de la ayuda en países de rentas medias, es razonable asumir que, en general, mayores niveles de ingresos *per capita* en los países socios se traducirán en menores pensiones a emigrar.

la recepción de inmigrantes. Consiguientemente, el desembolso español de AOD no se vincula —al menos oficialmente— a los flujos migratorios.

4. PROCEDIMIENTO DE ESTIMACIÓN DEL MODELO DE ASIGNACIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD ESPAÑOLA

4.1. Especificación econométrica del modelo

La estimación del modelo de asignación propuesto en la sección previa exige considerar la *naturaleza censurada* de los flujos de ayuda —es decir, la no elección de algunos PED como socios de la cooperación española implica que la ayuda es parcialmente continua y presenta una función de masa (de probabilidad) positiva en el valor cero—. De este modo, los flujos de ayuda se representan mediante la selección de un *umbral* —que es una *variable latente*— a partir del cual el donante comienza a desembolsar cantidades positivas de ayuda (véase el índice de atracción definido en la ecuación [2]). Si se excluyen las observaciones de la muestra para las que $a_{jt} = 0$, las estimaciones obtenidas serían sesgadas e inconsistentes. En cambio, el *modelo de regresión con variable dependiente limitada* no omite las observaciones nulas, permitiendo analizar las decisiones “latentes” de excluir a aquellos países que no superan el umbral requerido¹⁸. Por ello, se opta por estimar los parámetros mediante un modelo de regresión en dos partes¹⁹.

La *fase de elección de países socios* definida en la ecuación [4] se estima mediante la siguiente función de regresión con una variable dependiente binaria y datos en panel²⁰:

$$\Pr(D_{jt} = 1) = \alpha_j + \beta \ln N_{jt} + \delta \ln I_{jt} + \varphi \ln G_{jt} + \theta \ln H_{jt} + \psi \ln M_{jt} + u_{jt} \quad [16]$$

donde α_j , β , δ , φ , θ y ψ son los parámetros a estimar.

Las *cuotas de ayuda* definidas en la ecuación [14] se estiman mediante el siguiente modelo dinámico de regresión con datos en panel:

$$a_{jt}^* | (D_{jt} = 1) = \alpha_j' + \alpha_j' + \beta' \ln N_{jt} + \delta' \ln I_{jt} + \varphi' \ln G_{jt} + \theta' \ln H_{jt} + u_{jt} \quad [17]$$

$$\begin{array}{lll} a_{jt} = a_{jt}^* & \rightarrow & \text{si } D_{jt} = 1 \\ a_{jt} = 0 & \rightarrow & \text{en otro caso} \end{array}$$

donde las variables se definen como en las ecuaciones anteriores y $a_{i,j}^*$ denota las asignaciones potenciales de ayuda.

Además, el modelo de la segunda etapa de decisión incluye una variable explicativa que no es estrictamente exógena (es decir, que está correlacionada con realizaciones pasadas, y/o actuales, del término de error), lo que incumple los supuestos del modelo clásico de regresión lineal y sesga las estimaciones. Se trata de la inercia de la ayuda (es decir, el rezago de la variable dependiente), lo que implica un

¹⁸ Tres modelos econométricos alternativos han sido utilizados en el pasado para el estudio de la asignación de la ayuda: el modelo Tobit; el modelo Tobit tipo 2 (Heckman o de selección de muestra) y el modelo en dos partes. Neumayer (2003) ofrece una completa revisión acerca de la econometría de estos modelos en el marco de los estudios de asignación de la ayuda.

¹⁹ Véase Tezanos (2008c: 307-314) para una explicación detallada en torno a la selección del modelo econométrico adecuado en este contexto.

²⁰ Concretamente, la ecuación [16] se estima mediante un modelo de regresión *logit*. Dado que STATA11 no dispone de una rutina directa para la estimación del *logit* de efectos fijos, se utiliza el modelo de efectos aleatorios.

problema de *endogeneidad*. Para resolver este problema deben aplicarse métodos de estimación consistentes ante la presencia de efectos fijos por país y variables independientes endógenas. Generalmente se recurre a modelos de regresión con *variables instrumentales* con el fin de sustituir las variables no exógenas por otras que, estando correlacionadas con éstas, resulten ortogonales al término de error. Los modelos de regresión dinámicos con datos en panel se estiman mediante el *método generalizado de momentos* (GMM) propuesto inicialmente por Arellano y Bond (1991), que constituye un caso particular de los modelos con variables instrumentales. Su ventaja reside en el uso de instrumentos “internos”, basados en los retardos de las variables instrumentadas, lo que da lugar a mejores estimaciones.

El GMM es especialmente apropiado para la estimación de modelos con paneles de datos en los que existe: *i)* un número reducido de observaciones temporales, T , y un elevado número de observaciones transversales, N ; *ii)* variables independientes que no son estrictamente exógenas; *iii)* efectos fijos individuales; y, *iv)* heteroscedasticidad y autocorrelación entre las observaciones de un mismo país (pero no entre observaciones de distintos países). En opinión de Roodman (2009), los estimadores resultantes de la aplicación del GMM forman parte de una “[...] tendencia en la práctica econométrica hacia el desarrollo de estimadores que requieren menos supuestos sobre el proceso de generación de datos y que usan técnicas más complejas para discernir la información relevante” (2009: 13).

En este artículo empleamos el *sistema GMM* propuesto por Arellano y Bover (1995), y Blundell y Bond (1998), en vez del *GMM en diferencias* formulado inicialmente por Arellano y Bond (1991). El sistema GMM emplea la ecuación original (en niveles) y la ecuación en diferencias para construir un sistema de dos ecuaciones que elimina la correlación con los efectos fijos, lo que permite emplear un mayor número de instrumentos, y, por tanto, mejora considerablemente la eficiencia de la estimación. Hasta la fecha no se ha aplicado el sistema GMM al análisis de la asignación de la ayuda.

El modelo se estima mediante el *software* econométrico STATA, implementándose cuatro comandos que optimizan la estimación²¹: *i)* errores estándar de White, que son robustos ante heteroscedasticidad arbitraria para un mismo país²²; *ii)* corrección para muestras pequeñas en la estimación de la matriz de covarianzas; *iii)* restricción de la matriz de instrumentos, creándose un instrumento para cada variable y distancia de retardo, en vez de un instrumento para cada periodo, variable y distancia de retardo, lo que, en muestras pequeñas reduce el sesgo que surge cuando el número de instrumentos se aproxima (o supera) el número de observaciones; y, *iv)* estimaciones en dos pasos, aplicándose la corrección para muestras finitas de Windmeijer (2005), que evita el sesgo por defecto de los errores estándar. Finalmente, para comprobar si la estimación del sistema GMM es apropiada, realizamos los contrastes de hipótesis de Sargan y Hansen de restricciones sobre-identificadas, y el *test* de Arellano-Bond de autocorrelación del término de error ideosincrónico (autocorrelación que, de existir, anularía la validez de utilizar los retardos como instrumentos).

4.2. Medición de la variable dependiente: AOD bilateral

El presente artículo analiza los recursos bilaterales catalogados por el CAD como *Ayuda Oficial al Desarrollo* (AOD). Dado que España no ofrece información sobre

²¹ Utilizamos el comando de STATA “xtabond2” desarrollado por Roodman (2009).

²² Es decir, se asume que las observaciones son independientes entre países, si bien los errores de un mismo país no son necesariamente independientes a lo largo del tiempo.

los compromisos anuales de ayuda, se estudian los desembolsos finalmente realizados. Conviene tener presente que, mientras que los compromisos y los desembolsos brutos son estrictamente positivos, los desembolsos netos pueden ser negativos debido a la amortización de los préstamos concesionales computados como AOD. Los desembolsos brutos de la cooperación española han sido históricamente muy superiores a los desembolsos netos, situándose la diferencia entre ambos muy por encima de la correspondiente al agregado de países del CAD y de la UE. Dada la importancia histórica de los créditos FAD en la cooperación española, la ayuda bruta puede constituir una cifra sesgada de la transferencia real de recursos dirigida a los PED. Sin embargo, los créditos FAD son gestionados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con un alto grado de independencia respecto al Ministerio de Asuntos Exteriores. Este último no considera directamente en sus orientaciones geográficas de ayuda el calendario de amortizaciones del FAD para compensar los desembolsos negativos²³. Por todo ello, el modelo propuesto emplea el desembolso bruto de AOD como variable dependiente, en la medida que ésta cifra supone la mejor aproximación de las decisiones económicas de los gestores de la ayuda española.

La ayuda de emergencia se detrae de los desembolsos brutos de AOD al asumirse que ésta se desembolsa de forma “aditiva” —es decir, adicionalmente a los recursos que ya habían sido asignados—, siendo su distribución geográfica independiente del patrón previamente decidido.

Respecto a las *operaciones para el alivio de la deuda externa*, se trata de programas multilaterales en los que participa el Estado español, que imponen un calendario y un mapa de ejecución concretos, no ejerciendo los donantes individuales una influencia directa sobre las orientaciones geográficas²⁴. Sin embargo, las operaciones de deuda no se pueden considerar estrictamente exógenas respecto del patrón de asignación de los donantes bilaterales, que podrían anticiparlas para compensar las cuotas de ayuda previamente asignadas a los países beneficiarios de las condonaciones. De hecho, los programas multilaterales de deuda especifican calendarios precisos de los flujos de condonación, que, a menudo, son objeto de negociación en foros internacionales antes de que los donantes bilaterales decidan la orientación geográfica de sus propios recursos. A pesar de todo, la asignación geográfica de la AOD española se ha visto en ocasiones afectada por importantes operaciones de deuda²⁵, en parte porque su gestión corresponde al Ministerio de Economía de forma independiente (esto es, sin atender necesariamente a las prioridades marcadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación). Esta gestión altamente independiente se traduce en una falta de coordinación entre ambos Ministerios. Por todo ello, se detrae el importe total de las operaciones de alivio de la deuda de los desembolsos brutos de AOD, considerándose que el importe resultante constituye la mejor aproximación a los recursos efectivamente asignados por los gestores de la cooperación oficial española.

Una vez obtenidos los desembolsos brutos de AOD de la cooperación española —detráida la ayuda de emergencia y las cancelaciones de deuda— la variable dependiente de la fase de elección de socios se computa mediante una variable

²³ Este hecho explica la existencia de ciertas incoherencias entre las prioridades geográficas definidas en el Plan Director y los desembolsos netos finalmente realizados. Por ejemplo, existen ciertos países preferentes que han recibido desembolsos netos negativos —como México durante los últimos 11 años.

²⁴ España participa en la Iniciativa HIPC, en la iniciativa de alivio de la deuda del Banco Interamericano de Desarrollo, y en las negociaciones del Club de París.

²⁵ Especialmente notables fueron las siguientes condonaciones: Nicaragua, en 2001 y 2004; Madagascar, República del Congo y Honduras, en 2005; Iraq, en 2005, 2006 y 2008; Nigeria, en 2006; Guatemala, en 2006, 2007 y 2008. Estas operaciones de deuda situaron coyunturalmente a los países beneficiarios entre los mayores receptores de la AOD española.

dicotómica que clasifica el conjunto de PED en dos categorías: “ $D = 1$: país elegido” y “ $D = 0$: caso contrario”. El criterio de clasificación escogido es la existencia de un desembolso “significativo” de ayuda. Tal y como advirtieron McGillivray y Oczkowski (1992), es conveniente utilizar un “umbral mínimo” a partir del cual considerar “significativa” la cantidad de ayuda, para compensar el reducido impacto esperado de las asignaciones altamente fragmentadas entre los receptores marginales de ayuda. Aunque la elección del umbral puede ser, en última instancia, un procedimiento arbitrario, es especialmente pertinente en el caso de la AOD española, dado su elevado grado de dispersión geográfica. De este modo, en la primera fase de la estimación se considera socio a un país únicamente si percibe fondos que representen, al menos, una cuota de participación en la AOD española del 1%. De modo contrario, la estimación *logit* se vería seriamente desbalanceada, registrándose una mayor proporción de la categoría 1 (es decir, el número de países elegidos es sustancialmente mayor al de países no elegidos) y sesgaría al alza las probabilidades de elección²⁶.

La variable dependiente en la *fase de participación en la ayuda* se expresa como la cuota de cada país socio en el montante anual de ayuda española previamente decidido. Esta definición en términos porcentuales presenta dos virtudes relevantes. Por un lado, elimina el sesgo introducido por la comparación de cifras provenientes de distintos años, siendo posible utilizar los desembolsos brutos en dólares corrientes que provee el CAD. Por otro, evita el sesgo debido al hecho de que la ayuda española se ha incrementado sostenidamente hasta el año 2008.

4.3. Medición de las variables explicativas

La elección de las variables *proxy* sigue tres criterios: en primer lugar, se han incluido aquellas variables que mejor captan las peculiaridades e intereses de la política de gestión de recursos de la cooperación oficial española. En segundo lugar, se ha orientado por los resultados obtenidos en estudios precedentes de asignación geográfica de la ayuda, revisados en el epígrafe 2. Finalmente, y desde una óptica más práctica, se ha tratado tanto de maximizar la disponibilidad de datos correspondientes a los PED (evitándose así un sesgo de selección debido a la omisión no aleatoria de información), como de evitar la redundancia informativa (que ocasionaría problemas de multicolinealidad). Las variables empleadas en el presente análisis se recogen en el Tabla 1.

i) Necesidades de los países receptores

El *PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo* se utiliza como indicador del bienestar económico promedio de las sociedades receptoras. Se contrasta la hipótesis de existencia de un *criterio de reparto progresivo* en función de nivel de renta del receptor, evaluándose el coeficiente del logaritmo natural del ingreso.

La *población* se incluye en el análisis como indicador de la sensibilidad del reparto hacia los PED más poblados. Dado el especial interés de España en sus antiguas colonias (con poblaciones inferiores a los 45 millones de habitantes en 2009 excepto en los casos de México, Filipinas y Colombia), se contrasta la hipótesis de un *sesgo a favor de los países pequeños* (es decir, si el coeficiente poblacional es menor que 1).

²⁶ La probabilidad de ser elegido socio varía con el valor del umbral fijado. Sin embargo, este valor no modifica sustancialmente la magnitud y los signos de los parámetros estimados. Por tanto, el modelo continúa siendo consistente.

Dado que los indicadores de renta *per capita* únicamente proporcionan información promedio acerca del bienestar económico, otros aspectos de la calidad de vida se aproximan mediante la *esperanza de vida al nacer*. Esta variable se encuentra ampliamente disponible para los PED y muestra una correlación menor respecto al ingreso *per capita* que otros indicadores sintéticos alternativos (como el Physical Quality of Life Index o el Índice de Desarrollo Humano), lo que reduce el riesgo de multicolinealidad y sesgo derivado de la omisión no aleatoria de países. Además, reducciones acusadas en la esperanza de vida pueden indicar situaciones de especial necesidad de ayuda, ya sea como consecuencia de conflictos, desastres naturales o epidemias.

La *participación de cada país receptor en la AOD proveniente del resto de donantes* (es decir, el total de ayuda desembolsada por los donantes multilaterales y bilaterales, excluyendo España) permite contrastar la existencia de un comportamiento gregario en la asignación de los recursos españoles.

Tabla 1. Variables y fuentes del modelo

Variables	Código	Etapas del modelo	Tipo de variable	Nº años rezago	Fuentes
Dicotómica: selección de países de la cooperación española.	<i>D</i>	FE	Variable dependiente	0	CAD (2011)
Cuota de participación en los desembolsos brutos de AOD española.	<i>a</i>	FN	Variable dependiente	0	CAD (2011)
PIB <i>per cápita</i> (dólares internacionales constantes 2005, PPA).	<i>PIBpc_{t-2}</i>	FE, FN	NR	2	Banco Mundial (2010)
Población.	<i>POB_{t-2}</i>	FE, FN	NR	2	Banco Mundial (2010)
Esperanza de vida al nacer.	<i>EV_{t-2}</i>	FE, FN	NR	2	Banco Mundial (2010)
Cuota de participación en los desembolsos brutos de AOD del resto de donantes.	<i>a_otros_{t-1}</i>	FE, FN	NR	1	CAD (2011)
Población residente en España según nacionalidad.	<i>INM_{t-1}</i>	FE, FN	INM	1	Eurostat (2011)
Dicotómica: pasado colonial.	<i>d_COL</i>	FE, FN	ID	0	CIA (2011)
Cuota de participación en las exportaciones españolas.	<i>EXP_{t-1}</i>	FE, FN	ID	1	Naciones Unidas (2011)
<i>Stock</i> acumulado neto de inversión española.	<i>FDI_{t-1}</i>	FE, FN	ID	1	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2011)
Control de corrupción.	<i>Corrup</i>	FE, FN	CE	0	Kaufmann <i>et al.</i> (2010)
Capacidad de absorción (AOD/PNB).	<i>CA_{t-2}</i>	FE, FN	CE	2	Banco Mundial (2010)
Cuota participación en los desembolsos brutos de AOD _{t-1}	<i>a_{t-1}</i>	FE, FN	H	1	CAD (2011)

Notas: FE: fase de elección; FN: fase de nivel; NR: necesidades del receptor; ID: intereses del donante; CE: condiciones de eficacia; H: inercia; INM: inmigración.

ii) Intereses españoles de política exterior

La importancia de los *vínculos históricos y culturales* se evalúa a través de una variable dicotómica: $d_{col} = 1$, si el país formó parte del Imperio colonial español, y $d_{col} = 0$, en caso contrario.

Los intereses comerciales se evalúan mediante la ratio de *participación en las exportaciones españolas* de cada PED; de igual modo, los intereses inversores se miden a través del *stock de inversión neta española* acumulada desde 1993 en cada país. Conviene señalar que, puesto que parte de la AOD se canaliza a través de préstamos concesionales, existe un riesgo potencial de simultaneidad entre las exportaciones y los desembolsos de ayuda. No obstante, las exportaciones se introducen con un año de rezago, reduciéndose el riesgo de simultaneidad, puesto que la ayuda ligada estimula, principalmente, las exportaciones del año en curso.

iii) Condicionantes de eficacia de la ayuda

Con el objeto de aproximar el compromiso con el buen gobierno de los países socios se emplean los indicadores agregados del *Worldwide Governance Indicators* (Kaufmann et al., 2010). En concreto, utilizamos la variable *control de corrupción*. Se espera que el coeficiente asociado a esta variable sea positivo, reflejando el apoyo español a los países menos corruptos.

Asimismo, se trata de aproximar la *capacidad* de las economías receptoras de *absorber recursos externos* mediante la ratio entre el desembolso total de AOD — bilateral y multilateral— recibido por el país y su PNB (*ratio AOD/PNB*), ampliamente disponible para la mayoría de países y que, al mismo tiempo, ofrece una imagen razonable del grado de dependencia relativa respecto a la ayuda de la economía receptora²⁷.

iv) Factor de inercia de las asignaciones

Se incluye la variable *cuota de participación en la ayuda española en el año anterior* ($a_{j,t-1}$), tanto en la fase de selección de países socios como en la de asignación de cuotas, con el objetivo de capturar la inercia en la distribución de la ayuda, asumiendo que los desembolsos pasados coadyuvan en las posibilidades de ser “reelegido” receptor y en la cantidad finalmente percibida.

v) Flujos inmigratorios.

Los *flujos inmigratorios* recibidos por el donante y procedentes de PED se miden mediante el *porcentaje de población extranjera (según nacionalidad) en relación al total de población española* (Eurostat, 2011).

4.4. Especificación del modelo, población y período de análisis

Tal y como especifican las ecuaciones [4] y [14], se transforma el modelo en una función lineal mediante el logaritmo natural, facilitándose así la interpretación de los

²⁷ Ratios elevadas AOD/PNB pueden tener su origen en un comportamiento gregario por parte de los distintos donantes; sin embargo, en el caso de la cooperación española esta variable no está significativamente correlacionada con la AOD proveniente del resto de donantes, descartándose la existencia de un problema de simultaneidad.

coeficientes en términos de elasticidades y reduciéndose la heterocedasticidad de las observaciones²⁸.

Con objeto de evaluar de manera realista la información disponible para los gestores de la AOD española, las variables explicativas se introducen en el modelo con distintos rezagos. De este modo, la longitud de los rezagos se determina en función del retraso que conlleva la generación de estadísticas internacionales (véase Tabla 1)²⁹: en el caso del PIB *per capita*, la población, la esperanza de vida y la capacidad de absorción, los gestores se enfrentan a un rezago de dos años. Los flujos inmigratorios, la ayuda desembolsada por el resto de donantes, las exportaciones españolas y la inversión española en el exterior se introducen con un año de rezago. Además, esta estructura de rezagos reduce el sesgo potencial de simultaneidad entre las asignaciones de AOD y las variables explicativas.

El análisis incluye a las 163 economías en desarrollo referidas en los sucesivos listados del CAD de países receptores de AOD publicados entre 1998 y 2009. De estos países, 129 recibieron ayuda española al menos un año. Se ha excluido del análisis a 30 países de los que no se dispone de la información necesaria.

El periodo de estudio va desde 1998 hasta 2009, se excluye así la primera etapa de gestación de la cooperación oficial española, centrándose el análisis en un periodo en el que el sistema estaba ya consolidado. Para aquellas variables que se introducen con uno o dos años de rezago, se utilizan datos desde 1997 o 1996, respectivamente.

5. RESULTADOS: EL PAPEL DE LA INMIGRACIÓN EN LA ASIGNACIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD ESPAÑOLA

5.1. Selección de los países socios

La selección de socios de la cooperación oficial española se caracterizó, en el periodo 1998-2009, por su naturaleza “ecléctica”. Así, la selección atendió a cuestiones relativas a los intereses de política exterior española (especialmente a los intereses migratorios y a los vínculos post-coloniales), y mostró un marcado movimiento inercial y “gregario” (Tabla 2). No se tuvieron “convenientemente” en cuenta, sin embargo, otros factores relativos a la eficacia de la ayuda o a las necesidades relativas de los receptores —priorizándose, de hecho, a los países más pequeños.

La columna *R* muestra el *factor de riesgo de elegibilidad* (es decir, el factor por el que se multiplica la ratio probabilidades entre ser y no ser elegido socio de la ayuda española) cuando una de las variables explicativas del modelo se incrementa en una unidad, *ceteris paribus*³⁰. El factor de riesgo más elevado se asocia con la variable *inercia de las asignaciones de ayuda*, imprimiendo un cierto carácter de persistencia en el proceso de selección, de tal modo que un incremento de un punto porcentual en la cuota de AOD española asignada a un país en el año previo multiplica por 4,1 su riesgo de ser reelegido como socio. Esta inercia en las asignaciones está fuertemente vinculada con la especial inclinación hacia los países con pasado colonial español, cuestión que se ve reforzada por la fuerte especialización de las ONGD españolas en Latinoamérica, Guinea Ecuatorial y el Norte de África.

²⁸ *Control de corrupción* es la única variable sobre la que no se aplica esta transformación, expresándose en sus unidades originales, al no ser razonable una interpretación en términos de elasticidad.

²⁹ De hecho, el vigente Plan Director establece explícitamente que los países de menor desarrollo serán identificados mediante índices de desarrollo.

³⁰ Formalmente, el factor por el que se multiplica el riesgo de elegibilidad al incrementarse en una unidad la variable x_i , *ceteris paribus*, es e^{x_i} .

Tabla 2. Estimación de la selección de países socios de la cooperación española. 1998-2009

<i>D</i>	R	Err. Estd.	z	P> z	[95% Interval conf.]	
<i>PIBp_{t-2}</i>	1.064657	0.3784648	0.18	0.860	0.530425	2.136954
<i>POB_{t-2}</i>	0.6670493	0.1376982	-1.96	0.050	0.4450875	0.9997019
<i>EV_{t-2}</i>	1.205785	1.614145	0.14	0.889	0.0874569	16.62439
<i>a_otros_{t-1}</i>	2.038657	0.4581982	3.17	0.002	1.312298	3.167058
<i>INM_{t-1}</i>	1.178656	0.1014283	1.91	0.056	0.9957211	1.3952
<i>EXP_{t-1}</i>	1.250838	0.2117769	1.32	0.186	0.8976059	1.743076
<i>IED_{t-1}</i>	1.033996	0.1109717	0.31	0.755	0.8378482	1.276064
<i>Corrup</i>	0.6094942	0.1698022	-1.78	0.076	0.353044	1.052229
<i>CA_{t-2}</i>	1.051638	0.3998638	0.13	0.895	0.4991308	2.215737
<i>a_{t-1}</i>	4.126577	0.7297288	8.02	0.000	2.917875	5.835974
<i>d_COL</i>	3.742935	1.971884	2.51	0.012	1.332832	10.51113
Insig ² u	-1.041476	0.991629			-2.985033	0.9020808
sigma u	0.5940819	0.2945544			0.2248062	1.569945
Rho	0.0968851	0.0867659			0.0151292	0.4283058

Regresión logística con efectos aleatorios

Variable de grupo: *N*

Efectos aleatorios $u_i \sim$ Gaussiano

Nº obs. = 1390

Nº grupos = 132

Obs por gupo: mín. = 1

promedio = 10.5

máx. = 11

LR $\chi^2(11) = 200.74$

Log verosimilitud = -261.3158

Prob > $ch^2 = 0.0000$

Test del cociente de verosimilitud de rho=0: $chibar^2(01) = 1.75$; Prob >= chib.

Nota: errores estándar de White (consistentes ante heterocedasticidad)

La siguiente variable con mayor factor de riesgo es el *pasado colonial español*. La interpretación de este coeficiente en el caso de variables dicotómicas es sencilla: para dos PED con idénticos valores en las variables explicativas, pero con diferentes pasados coloniales, muestra la diferencia entre sus probabilidades de ser elegidos socios. De acuerdo con la estimación, el factor de riesgo para un país ex-colonial es 3,7 veces superior que para un país sin dicho vínculo histórico con España, un resultado que tiene su origen en el hecho de que solamente 66 de las 240 observaciones con pasado colonial incluidas en el panel de datos (20 ex-colonias analizadas a lo largo de 12 años³¹) no participaron —significativamente— en la AOD española.

En tercer lugar, la selección de socios está directamente relacionada con la participación de cada PED en la cuota de ayuda recibida del resto de donantes bilaterales y multilaterales. De este modo, un incremento de un punto porcentual en la participación en la *ayuda recibida del resto de donantes* duplica el riesgo de selección de un PED. Este resultado confirma que España se ha comportado de manera “gregaria” (Tezanos, 2008c), lo que puede deberse a tres posibles motivaciones: *i*) España percibe que la AOD es más eficaz en aquellos países que reciben una mayor cantidad de recursos procedente de otros donantes; *ii*) la comunidad internacional de donantes —incluida España— coincide al cooperar en los países más necesitados; y *iii*) las regiones en las que la comunidad de donantes comparte fuertes intereses geoestratégicos (principalmente Oriente Medio y los PED más poblados) son, a su vez,

³¹ No se incluye a Cuba por falta de información suficiente.

de interés para España³². En cualquier caso, un coeficiente positivo de esta variable refleja una ausencia de coordinación con el resto de donantes internacionales en la definición de sus “áreas de actuación”, lo que puede redundar en la existencia de casos de “infra” y “sobre-asignación” de ayuda, y en la excesiva fragmentación de las intervenciones españolas en un intento por alinearse con los intereses de la comunidad internacional —aun a costa de dispersar los recursos.

En cuarto lugar, el proceso de selección de socios de la ayuda española está notablemente influido por la intensidad de los *flujos migratorios*. Aproximadamente, un aumento de un 1% en la población inmigrante residente en España procedente de un PED está asociado con un incremento del 18% en la probabilidad de ser elegido socio de la cooperación española. Este resultado responde a la importancia que España concede a los vínculos históricos en la selección de países socios; así, la mayoría de los inmigrantes proceden de países con los que España mantiene “vínculos post-coloniales” (América Latina y Marruecos, fundamentalmente). Por otro lado, este resultado se debe también a la reciente intensificación de los flujos migratorios emitidos por países no vinculados históricamente con España, que han visto crecer sus cuotas de AOD española, como en los casos de China, Argelia, Senegal y Brasil (países con participaciones significativas en la AOD española en 36 de las 48 observaciones consideradas).

En el caso de África subsahariana, el vínculo entre la política española de cooperación internacional y la política de inmigración ha sido particularmente explícito en los últimos años (Tezanos, 2006). De este modo, los dos “Planes África” aprobados hasta la fecha (de aplicación en los periodos 2006-2008 y 2009-2012) tratan de proyectar, de manera global, la política exterior española hacia la región —no únicamente la cooperación para el desarrollo—. El primer Plan África identificó 27 países especialmente relevantes para España, clasificándolos en tres niveles de atención: países prioritarios, países de interés específico y países de especial seguimiento. Pues bien, los 10 países africanos más importantes para España en términos de intensidad de los flujos migratorios fueron incorporados en alguno de los dos primeros niveles de prioridad³³. El Plan África 2009-2012 suprimió la distinción por niveles de prioridad y redujo el número de países prioritarios a 25, pero no alteró la inclusión de los países subsaharianos más relevantes desde la óptica migratoria.

Asimismo, la estimación econométrica muestra que España no incorpora sistemáticamente en su proceso de selección criterios vinculados a las necesidades relativas de los receptores, ni tampoco otros aspectos relacionados con la eficacia de la ayuda, al menos en el sentido esperado. Así, la única variable estadísticamente significativa entre las primeras (necesidades del receptor) es el tamaño poblacional, que presenta una ratio de probabilidades inferior a uno, lo que supone que incrementos del un 1% en la población de un PED están asociados a disminuciones del 33% en el riesgo de ser elegido socio de la cooperación española. Esto indica la existencia de un *sesgo a favor de los países pequeños*, que es consecuencia tanto de la atención concedida a los países con especiales vínculos históricos con España —en su mayoría países con tamaños poblacionales relativamente pequeños—, como de la falta de atención prestada a algunos de los PED con mayor dimensión poblacional —como India, Bangladesh, Pakistán y Nigeria.

La variable de calidad institucional —medida a través del indicador *control de corrupción*— resulta estadísticamente significativa, pero presenta un signo contrario al

³² Como en los casos de Egipto, China, India e Indonesia que —salvo en el caso de India— han sido socios de la cooperación española a lo largo de los 11 años analizados.

³³ Los 10 países incorporados en el Plan África con mayor población residente en España son Senegal, Nigeria, Gambia, Guinea Ecuatorial, Mali, Ghana, Mauritania, Guinea, Guinea Bissau y Camerún.

esperado. Así, España favorece la selección de aquellos países con peores registros de corrupción, lo que contradice tanto la “letra” del Plan Director de la cooperación española, como el consenso internacional sobre la relevancia de incorporar consideraciones de buen gobierno y calidad institucional en los procesos de asignación de la ayuda³⁴. Por tanto, el grueso de los PED con mejores puntuaciones en el índice de control de corrupción son receptores marginales de AOD. Debe tenerse en cuenta que las ex colonias españolas presentan peores registros —en términos relativos— de calidad institucional. Así, el valor promedio del índice de *control de corrupción* para los países con pasado colonial español (excluyendo Chile)³⁵, en el periodo 1998-2009, es de -0,469, inferior al -0,432 registrado por el resto de PED.

En cuanto a la *bondad del ajuste* del modelo, el test χ^2 de significatividad global rechaza la hipótesis nula de que todas las variables ejerzan simultáneamente un efecto nulo en la selección (véase el *p*-valor en la Tabla 2). Además, el modelo clasifica correctamente el 92,5% de los casos, ofreciendo un ajuste razonable y permite confiar en la precisión de las estimaciones.

5.2. Asignación de cuotas entre los países socios

El análisis de la segunda fase del proceso decisorio revela que España no aplicó un patrón predominantemente “solidario” para la asignación de los fondos de AOD durante el periodo 1998-2009 (Tabla 3). En este sentido, la asignación de cuotas de ayuda no ha favorecido especialmente a los países con mayores niveles relativos de necesidad, detectándose incluso un patrón de corte regresivo como consecuencia de la “especialización” española en los PED de renta media. Sí se tomaron en consideración, en cambio, los flujos migratorios, beneficiándose a los socios con mayor número de emigrados residentes en España. Asimismo, la asignación reproduce el mismo movimiento inercial y gregario detectado en la primera fase de selección.

Tabla 3. Estimación del patrón de asignación geográfica de la AOD española, 1998–2009

<i>a</i>	Coef.	Err. estd. correg.	<i>t</i>	<i>P</i> > <i>t</i>	[95% Intervalo conf.]	
<i>PIBpc_{t-2}</i>	0.0259614	0.1194636	0.220	0.829	-0.2139884	0.2659112
<i>POB_{t-2}</i>	-0.0446827	0.0821196	-0.540	0.589	-0.2096247	0.1202593
<i>Ev_{t-2}</i>	0.7289740	0.3372153	2.160	0.035	0.0516572	1.4062910
<i>a_otros_{t-1}</i>	0.2346576	0.0543654	4.320	0.000	0.1254613	0.3438538
<i>INM_{t-1}</i>	0.0545268	0.0250449	2.180	0.034	0.0042227	0.1048309
<i>EXP_{t-1}</i>	-0.0185247	0.0461315	-0.400	0.690	-0.1111826	0.0741332
<i>IED_{t-1}</i>	-0.0028590	0.0468040	-0.060	0.952	-0.0968677	0.0911496
<i>Corrup</i>	-0.0844611	0.0819464	-1.030	0.308	-0.2490553	0.0801330
<i>CA_{t-2}</i>	-0.0120470	0.1465973	-0.080	0.935	-0.3064963	0.2824023
<i>a_{t-1}</i>	0.2001240	0.0645848	3.100	0.003	0.0704016	0.3298464
<i>d_COL</i>	0.1988951	0.1524892	1.300	0.198	-0.1073886	0.5051787

Tests de post-estimación (*p*-valores)

F (22, 50) = 0.000

³⁴ El estudio de Larrú (2011) también detectó la “inclinación” de España a cooperar con países con problemas de corrupción estatal.

³⁵ Excluimos a Chile de este cálculo por su escasa relevancia como receptor de AOD española (no alcanza el nivel de participación significativa en ningún ejercicio) y porque sus resultados, especialmente positivos, sesgan al alza el promedio del grupo.

Sargan = 0.235

Hansen = 0.625

Arellano-Bond para AR(1) = 0.003

Arellano-Bond para AR(2) = 0.592

Muestra:	Nº observaciones = 301	Nº de grupos (países) = 50	
	Nº periodos: 11 (1998-2009)		
	Obs. por grupo: min = 1	promedio = 6,02	max = 11
	Nº de instrumentos = 34		

Instrumentos para las ecuaciones en diferencias: a_{i-1} (variable endógena)

Estimación GMM de sistema en dos etapas, con errores estándar y covarianzas de White consistentes ante heteroscedasticidad, matriz de instrumentos colapsada, corrección para muestras pequeñas y corrección de Windmeijer para muestras finitas. Se incluyen *dummies* temporales en todas las regresiones; *p*-valores entre paréntesis. Véase Anexo para explicación de las variables.

La ausencia de un patrón de reparto progresivo de la AOD española se ve reflejado en el coeficiente de la variable *esperanza de vida*: incrementos de un 1% en este indicador estuvieron asociados a cantidades de ayuda aumentadas en un 0,73%. Este resultado se debe principalmente a dos razones: *i*) la tradicional especialización de la cooperación española en América Latina (y, consiguientemente, en los PED de renta media), donde las personas disfrutaban de esperanzas de vida comparativamente más elevadas que las del resto del mundo en desarrollo³⁶; y *ii*) un reparto sesgado hacia los PED con mayores niveles de desarrollo fuera del continente Americano. Por ejemplo, de los 15 países que acceden a las cuotas más altas de AOD española en el periodo 1998-2009, todos —excepto Bolivia— superan el umbral de los 68 años de esperanza de vida, incluidos aquellos ubicados fuera de la región latinoamericana (Marruecos, China, Turquía, Indonesia, Bosnia-Herzegovina y Argelia). Por el contrario, los países con los que España mantiene una relación de carácter más esporádico y con menor dotación de recursos son precisamente aquellos con menores esperanzas de vida (fundamentalmente, países del África subsahariana).

Los *flujos migratorios* ejercen una influencia significativa en el reparto de la AOD española. De este modo, un incremento de un 1% en la población inmigrante residente en España de un determinado PED implica un aumento aproximado del 0,05% en la AOD española recibida por el país de origen de los migrantes. Por tanto, España prioriza a los países con los que mantiene vínculos migratorios en la fase de selección de socios, y materializa esa prioridad asignándoles mayores cuotas. Especialmente significativos son los casos de Perú, Honduras, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela y República Dominicana; todos ellos receptores de elevadas cantidades de AOD española y con importantes colonias de migrantes residentes en España. Sin embargo, este patrón no se circunscribe únicamente al área latinoamericana; así, países como China, Marruecos, Argelia y Senegal simultanearon la condición de receptores de cantidades significativas de AOD española con la de emisores de importantes flujos migratorios dirigidos a España.

Además, la distribución de la AOD española muestra un comportamiento “gregario” respecto a las asignaciones realizadas por la comunidad de donantes: incrementos de un 1% en la *ayuda recibida del resto de donantes* se traducen, en promedio, en aumentos del 0,23% en la cuota de ayuda española. Esto es así a pesar del particular patrón de asignación seguido por España, relativamente más centrado en los países de renta media con los que comparte vínculos históricos, y no en aquellos PED con mayores niveles de necesidad relativa. Este comportamiento gregario es

³⁶ Si bien es cierto que la asignación de la ayuda española entre los países latinoamericanos es especialmente progresiva (Tezanos, 2008 c, cap. 2).

especialmente marcado en las asignaciones destinadas a países fuera del área latinoamericana, donde España ha coincidido con la comunidad de donantes en el desembolso de importantes cantidades de ayuda a China, Indonesia, Serbia, Montenegro, Irak y Mozambique. Esta tendencia ha coincidido con un periodo de fuerte expansión del presupuesto de AOD española hasta 2008, que permitió incrementar el número de países socios (a costa de una excesiva dispersión geográfica de las ayudas), hasta el punto de que España ha desembolsado AOD a una media de 107 PED por año (de los 163 países potencialmente receptores de ayuda según el CAD), y ha “priorizado” a 50 países en su último Plan Director.

La asignación de la AOD española tiene también un componente inercial relevante en esta segunda fase decisoria. Así, incrementos del 1% en la cuota de AOD percibida el año anterior implican un aumento adicional del 0,2% en el año en curso. Este resultado puede ser indicativo del interés de España por mantener (y reforzar) los vínculos de cooperación con sus principales socios, ya sea para minimizar los costes de gestión de la ayuda, para proporcionar recursos estables que facilitan la sostenibilidad de las actuaciones, como consecuencia de la identificación de experiencias previas en las que la ayuda resultó especialmente eficaz o por la existencia de compromisos políticos con los países socios cuya derogación puede “comprometer” la política exterior española. No obstante —debe alertarse—, muchas de estas consideraciones resultan incoherentes con la creciente fragmentación geográfica de la ayuda española, especialmente entre los receptores de cuotas marginales de recursos, lo que incrementa los costes de gestión y la volatilidad de los flujos³⁷.

En cuanto a la bondad del ajuste del modelo, la *prueba F* se rechaza claramente (véase el p -valor = 0 en la Tabla 3). Además, no se rechazan los *test* de Sargan y Hansen de validez conjunta de los instrumentos, como sí ocurre en el caso del *test* de Arellano-Bond de autocorrelación del término de error idiosincrático. Por tanto, los resultados de los *test* de post-estimación respaldan la validez de las estimaciones.

De igual modo, la estimación ofrece un ajuste razonable de los datos, detectándose un número limitado de observaciones atípicas. El análisis de datos atípicos arroja tres conclusiones relevantes: en primer lugar, existe una marcada divergencia entre las prioridades geográficas seguidas en la concesión de ayudas reembolsables (principalmente a través de los desaparecidos créditos FAD, gestionados hasta 2010 por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio³⁸) y el resto de la AOD bilateral española, lo que “difumina” el mapa de distribución de la AOD española. En segundo lugar, la mayor parte de las observaciones atípicas se corresponden con casos de “sobre-asignaciones” (en comparación con la pauta histórica de reparto identificada por el modelo), lo que sesga al alza las estimaciones; así, el sesgo regresivo detectado a favor de los países con mayor esperanza de vida se ve reforzado por el mayor número de atípicos entre los países que cumplen esta característica, como son Honduras, Marruecos, Turquía, Argelia, Serbia y Montenegro, Túnez, Filipinas y Vietnam; países todos ellos con esperanzas de vida superiores a los

³⁷ De hecho, en el periodo 1998-2009, en promedio, los 23 países con mayores asignaciones acumularon el 75% de los desembolsos AOD de España; consiguientemente los restantes 83 países receptores de ayuda española se repartieron el 25% de los recursos.

³⁸ En octubre de 2010 el Gobierno de España creó el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) para sustituir a los créditos FAD. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación gestiona este nuevo fondo, que no está vinculado a los intereses comerciales y de internacionalización de la empresa española. Por tanto, es previsible que en el futuro se aminore el efecto “distorsionador” que históricamente han ejercido las ayudas reembolsables sobre el mapa de distribución de la AOD española.

69,5 años³⁹. Y, en tercer lugar, la mayor parte los casos atípicos detectados se corresponden con países “priorizados” recientemente por los sucesivos Planes Directores de la cooperación española, lo que, de alguna manera, “oficializa” las desviaciones respecto de la estrategia geográfica española⁴⁰.

6. CONCLUSIONES

Quizás resulte obvio afirmar que los criterios que guían la distribución de unos recursos públicos —como es la AOD— condicionan el impacto finalmente alcanzado. En este sentido, los estudios sobre la asignación geográfica de la AOD evidencian con rotundidad lo que muchos críticos del sistema venían tiempo denunciando: que la ayuda no se asigna con una vocación netamente altruista, y que tampoco resulta especialmente coherente con los compromisos internacionales de desarrollo que los donantes proclaman perseguir. En realidad, la ayuda se distribuye de manera relativamente “ecléctica”, de tal modo que los PED con mayores afinidades políticas, históricas y culturales, así como aquellos países con mayor importancia económica y geoestratégica para los donantes, reciben más ayudas que otros países con similares —o mayores— niveles de necesidad.

Aunque el “eclecticismo” de la ayuda no tiene visos de cambiar, lo cierto es que las transformaciones recientes del contexto internacional sí están alterando las prioridades de la geopolítica de la ayuda. Así, en los últimos años han surgido nuevas variables de interés que están “redefiniendo” el *mapamundi* de la ayuda del siglo XXI, entre las que destacan los flujos migratorios emitidos por el mundo en desarrollo y recibidos por los países de la OCDE. Hasta la fecha las investigaciones realizadas no han considerado la influencia que ejerce la inmigración en la asignación geográfica de la ayuda, pese a ser una de las variables más dinámicas del proceso de globalización y cuyo “control” preocupa especialmente a los países más desarrollados. En este sentido, la llegada de ciudadanos de nacionalidades distintas a las vinculadas históricamente con un país donante altera la definición de las áreas tradicionales de prioridad de su política exterior. De este modo se conforman nuevos factores de demanda (mayor presencia de las necesidades de desarrollo de los países emisores de inmigrantes) y oferta (intereses del propio país donante, y receptor de inmigrantes, por controlar los flujos migratorios) que redefinen la geopolítica de la ayuda.

El caso de España resulta especialmente interesante para el estudio de esta problemática. En poco tiempo España se ha ubicado entre los 10 principales donantes bilaterales de la OCDE y se ha convertido en uno de los principales receptores de inmigración de la UE. Como consecuencia de la llegada de inmigrantes, la cooperación oficial española ha sumado nuevos “socios emisores de inmigrantes” (principalmente del África subsahariana), que se añaden a los socios tradicionales con los que España comparte lazos históricos y culturales (Guinea Ecuatorial, Filipinas, Marruecos y los países de América Latina). Con el tiempo, España ha oficializado la relación entre migraciones y ayuda, incluyendo entre sus prioridades un sector específico dedicado a promover los vínculos positivos entre migración y desarrollo. Asimismo, España ha formalizado recientemente la incorporación de algunos de estos países emisores de inmigrantes en sus prioridades geográficas, integrándoles de este modo en los

³⁹ Promedios de esperanzas de vida calculados para el periodo 1998-2009.

⁴⁰ En concreto, el *Plan Director 2001-2004* priorizó a 13 de los 17 países para los que se detectan observaciones atípicas (Indonesia, Turquía, Haití y Nepal son los cuatro no incorporados); el *Plan Director 2005-2008* priorizó a 16 de los 17 países (siendo Nepal la excepción); y el *Plan Director 2009-2012* priorizó a 13 de los 17 (siendo Indonesia, Serbia y Montenegro, y Turquía los países que pierden la condición de prioritarios).

procesos de planificación y evaluación. Sin embargo, esto implica la existencia de un número excesivo de países “prioritarios” —actualmente 50—, y de receptores —de media, 107 países por año—.

En este artículo se presenta un análisis que explica en qué medida la reciente intensificación de los flujos migratorios recibidos por España y emitidos por los PED afecta al patrón de asignación geográfica de la cooperación oficial española. Para ello se modeliza el proceso de asignación de la AOD española estructurándolo en torno a dos etapas decisorias: en la primera etapa España selecciona a los PED con los que desea cooperar, y en la segunda etapa decide las cuotas de ayuda que asignará a cada país socio. La estimación se realiza mediante un modelo de regresión con datos en panel dinámicos para el periodo 1998-2009, ponderándose la influencia ejercida por cuatro factores explicativos del proceso de asignación: *i*) los dispares niveles de desarrollo de los países socios (que determinan sus diferentes niveles de “necesidad de ayuda”); *ii*) los intereses españoles de política exterior; *iii*) los determinantes de la eficacia económica de la ayuda; y *iv*) los intereses españoles en materia migratoria.

La estimación del modelo descarta —como era previsible— la existencia de un patrón meramente “altruista” de distribución de la AOD española, tratándose, más bien, de un enfoque “ecléctico”⁴¹. De este modo, la asignación no se guía —en términos generales— por criterios de solidaridad (vinculados a las necesidades relativas de ayuda de los potenciales socios), ni por razones de eficiencia (vinculadas a las condiciones que “maximizan” el impacto de la ayuda sobre el desarrollo). En cambio, el reparto responde en mayor medida a otros intereses de política exterior (vínculos post-coloniales y, más recientemente, flujos de inmigrantes), a la propia inercia de las relaciones de cooperación y al carácter “gregario” y descoordinado que demuestran los donantes en la delimitación de sus áreas de actuación.

Por lo tanto, el estudio confirma la relevancia de la inmigración en la delimitación del *mapamundi* de la AOD española. Los resultados obtenidos corroboran que el patrón de asignación español se ha visto notablemente condicionado por la intensidad y la dirección de los flujos migratorios. De este modo, los PED con mayores poblaciones residentes en España tienen mayor probabilidad de ser socios de la cooperación oficial española (con una ratio de probabilidades de 1,18) y reciben mayores cuotas de AOD (con un coeficiente de elasticidad aproximado del 0,05%). Este resultado se debe, de una parte, a la importancia que España concede a los vínculos históricos, de tal modo que el grueso de los inmigrantes procede de países con los que España mantiene “vínculos post-coloniales” (América Latina y Marruecos, fundamentalmente). De otra parte, este resultado responde a la intensificación de los flujos migratorios emitidos por países no vinculados históricamente con España, que han visto crecer sus cuotas de AOD española, como en los casos de China, Argelia, Senegal y Brasil.

En suma, la consideración de los flujos migratorios en la distribución geográfica de la AOD española puede ser oportuna si se trata como un indicador adicional del grado de necesidad de ayuda, permitiendo modular las asignaciones de recursos entre nuestros países socios. Sin embargo, si se quiere avanzar en la definición de un mapa de ayuda verdaderamente selectivo y estratégico, que permita incrementar el impacto de las actuaciones españolas, la variable migratoria debería circunscribirse al grupo de países socios previamente identificados como prioritarios, pero no “forzar” la incorporación de nuevas prioridades, lo que abre la “caja de Pandora” para la ampliación del mapa de la AOD española —de por sí insuficientemente “estratégico”— y agrava los problemas de fragmentación.

⁴¹ Similares conclusiones fueron alcanzadas en los estudios precedentes de Tezanos (2008b y c), Isopi y Mavrotas (2006), Berthèlemy y Tichit (2002), Alesina y Weder (2002), Sánchez Alcázar (1999) y Alonso (1999).

7. REFERENCIAS

- ALESINA, A. y WEDER, B. (2002): "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?", *American Economic Review*, 92(4), 1126-37.
- ALONSO, J.A. (1999): "Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española", *Revista de Información Comercial Española*, 778, 119-142.
- ARELLANO, M. y BOND, S. (1991): "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *Review of Economic Studies*, 58, 277-97.
- ARELLANO, M. y BOVER, O. (1995): "Another look at the instrumental variable estimation of error-components models", *Journal of Econometrics*, 68, 29-51.
- BANCO MUNDIAL (2010): *World Development Indicators 2010*, Washington DC, disponible en <http://data.worldbank.org>
- BERTHÉLEMY, J.C. Y TICHIT, A. (2004): "Bilateral donor's aid allocation decisions —a three-dimensional panel analysis", *International Review of Economics and Finance*, 13(3), 253-274.
- BERTHÉLEMY, J.C., BEURAN, M. y MAUREL, M. (2009): "Aid and Migration: Substitutes or Complements?", *World Development*, 37 (10), 1589-1599.
- BLUNDELL, R. y BOND, S. (1998): "Initial conditions and moment restrictions un dynamic panel data models", *Journal of Econometrics*, 87, 115-43.
- BOWEN, J.L. (1995): "Foreign aid and economic growth: An empirical analysis", *Geographical Analysis*, 27, 249-61.
- CAD (2002): *DAC Development Co-operation Review: Spain*, OCDE, París.
- CAD (2007): *DAC Peer Review: Spain*, OCDE, París.
- CAD (2011): *Development database on aid form DAC members: DAC Online*, OECD.Stat, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd>
- CEBRÍAN, M. (2009): "Los determinantes de los flujos migratorios internacionales: el caso español, 1995-2007", *PRINCIPIOS, Estudios de Economía Política*, 14, 49-70.
- CIA (2011): *The World Fact Book*, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>
- CHAUVET, L. y GUILLAUMONT, P. (2004): "Aid and Growth revisited: Policy, economic vulnerability and political instability", págs. 95-109, en TINGODDEN, B., STERN, N. y KOLSTAD, I. (Eds.): *Towards pro-poor policies – Aid, Institutions and Globalization*, World Bank – Oxford University Press, Washington DC.
- DALGAARD C-J.L y HANSEN, H. (2010): "Evaluating aid effectiveness in the aggregate: A critical review of the evidence", *Evaluation Study 2010/01*, Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- DOUCOULIAGOS, H. y PALDAM, M. (2008): "Aid effectiveness on growth: a meta study", *European Journal of Political Economy*, 24, 1-24.
- DUDLEY, L. y MONTMARQUETTE, C. (1976): "A model of the supply of bilateral foreign aid", *American Economic Review*, 66(1), 132-142.
- EUROSTAT (2011): *Population by sex, age group and citizenship*, disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat>
- FAINI, R., y VENTURINI, A. (1993): "Trade, aid and migrations: Some basic policy issues", *European Economic Review*, 37(2-3), 435-442.
- FROT, E. y SANTISO, J. (2011): "Herding in aid allocation", *OECD Development Centre Working Paper*, 279, OCDE.
- HANSEN, H. y TARP, F. (2000): "Aid effectiveness disputed", *Journal of International Development*, 12, 375-398.
- ISOPI, A. y MAVROTAS, G. (2006): "Aid allocation and aid effectiveness: an empirical analysis", *UNU-WIDER Discussion paper*, 2006/07, UNU-WIDER. (WGI) project, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- LARRÚ, J.M. (2011): "Más ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española", *Revista de Economía Mundial*, 28, 205-246.
- LAHIRI, S. y RAIMONDOS-MØLLER, P. (2000): "Lobbying by ethnic groups and aid allocation", *The Economic Journal*, 12(9), 879-900.

- LENSINK, R. y WHITE, H. (2001): Are there negative returns to aid?, *The journal of development studies*, 37(6), 42-65.
- MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación) (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* en <http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones>
- MCGILLIVRAY, M., FEENY, S., HERMES, N. Y LENSINK, R. (2006): "Controversies over the impact of developmental aid: it works, it doesn't; it can, but that depends...", *Journal of International Development*, 18, 1031-1050.
- MCGILLIVRAY, M. y OCZKOWSKI, E. (1992): "A two-part sample selection model of British bilateral aid allocation", *Applied Economics*, 24, 1311-19.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2011), *DATAINVEX: Estadísticas de inversión española en el exterior*, disponible en <http://datainvex.comercio.es>
- MYRDAL, G. (1956): *An International Economy*, Routledge, Londres.
- NACIONES UNIDAS (2011): *Comtrade*, United Nations Publications, Nueva York, disponible en <http://comtrade.un.org>
- NEUMAYER, E. (2003): *The pattern of aid giving: the impact of good governance on development assistance*, Routledge, Londres.
- ROODMAN, D. (2009): "How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata", *The STATA Journal*, 9(1), 86-136.
- SÁNCHEZ ALCÁZAR, E.J. (1999), "Modelos de distribución de la ayuda: el caso español", en ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (Eds.): *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas Ediciones, Madrid.
- TARP, F., BACH, C.F., HANSEN, H. y BAUNSGAARD, S. (1999): "Danish aid policy. Theory and empirical evidence", en GUPTA, K.L. (ed.), *Foreign aid: new perspectives*, Chapter 9, págs. 149-69, Kluwer Academic Publishers, Massachusetts.
- TEZANOS, S. (2006): "Un plan para el África al sur del Sáhara", *TEMAS para el debate*, 144, 14-17.
- TEZANOS, S. (2008a): Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo, *Principios, Estudios de Economía Política*, 10, 5-41.
- TEZANOS, S. (2008b): "Aiding middle-income countries? The case of Spain", *Oxford Development Studies*, 36(4), 409-438.
- TEZANOS, S. (2008c): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- TEZANOS, S. (2010): "Ayuda y crecimiento: una relación en disputa", *Revista de Economía Mundial*, 26, 237-59.
- WINDMEIJER, F. (2005): "A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators", *Journal of Econometrics*, 126, 25-51.