

EL “CASO ESPAÑA”: UN REPASO A LA AYUDA NORTEAMERICANA RECIBIDA POR ESPAÑA EN PERSPECTIVA ACTUAL Y COMPARADA.

LARRÚ, José María *

Resumen: España tenía en 1959 la misma renta per capita que Chile, Costa Rica y Nicaragua. En la actualidad, sus niveles de vida son muy diversos. España pasó de un sistema autárquico en la década de los 40 sin recibir ayuda externa a un sistema abierto al comercio y la integración económica en los ochenta. Fue excluida del Plan Marshall, pero recibió ayuda americana y doce préstamos del Banco Mundial entre 1963-1977. El artículo detalla la cuantía y naturaleza de esta ayuda y muestra lecciones para la actual gestión de la ayuda al desarrollo en torno a la apropiación, la institucionalidad y la condicionalidad. También hace una comparación retrospectiva con Chile, Costa Rica y Nicaragua. Mientras España ha crecido entre 1959-1990 al 4%, Chile y Costa Rica lo hacen al 1.3% y Nicaragua al -0.4%, siendo éste país el que más AOD ha recibido. España muestra que recibir gran cantidad de AOD no es suficiente para salir de la pobreza, pero mientras que su ausencia la hizo perder bienestar en un -8% PIB, la ayuda recibida por el Banco Mundial la ayudó a multiplicar su renta per capita por 8,5%.

Palabras clave: Plan Marshall, España, condicionalidad, autarquía, Banco Mundial.

JEL: F35

Abstract: Spain had the same per capita income as Chile, Costa Rica and Nicaragua in 1959. Nowadays, their incomes per capita are quite different. Spain leaved an autarky system in the '40s without foreign aid and adopted an open economic system in the '80s. Spain did not receive Marshall Plan's aid but she received some foreign aid from the BIRF among 1963-1977. The article details the amount and characteristics of these loans and offer lessons for the aid

* José María Larrú, Departamento de Economía Aplicada, Universidad CEU San Pablo, Madrid, larram@ceu.es

management, especially in relation to ownership, institutions and conditionality. The article compares the economic evolution of Spain to Chile, Costa Rica and Nicaragua. Spain grew by 4% in 1959-90 whilst Chile and Costa Rica by 1.3% and Nicaragua by -0.4%. Nicaragua has been the bigger recipient country of foreign aid. The Spanish case shows how foreign aid is not good enough to abandon poverty, but without aid Spain had less welfare (-8%) whereas the BIRF's aid helped to multiply her per capita income by 8.5%.

1. Introducción.

España tenía en 1959 la misma renta per capita que Chile, Costa Rica y Nicaragua. En la actualidad, los niveles de vida de estos cuatro países son diversos. El mejor desempeño ha sido el español. España es un caso de estudio de interés porque entre 1940 y la actualidad ha pasado de ser una autarquía a una economía muy abierta, de país aislado que no recibe ayuda del Plan Marshall a país integrado en la Unión Europea y receptor –hasta 2007- de elevados fondos estructurales y de cohesión. Mientras España crece al 4% entre 1959-90, Chile y Costa Rica lo hacen al 1,3% y 1,2% respectivamente y Nicaragua al -0,4%. Además Nicaragua es el principal receptor de ayuda de los cuatro.

El caso de España permite comparar los efectos de que un país reciba ayuda para su desarrollo o no. Al haber sido primero excluido del Plan Marshall y después ser receptor de ayuda multilateral procedente del Banco Mundial, permite –con las oportunas salvedades- considerar al caso español como si fuera un contrafactual. ¿Qué le ocurre a un país que deja recibir Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) frente a otros que sí lo hacen? La respuesta que presenta España es que experimentó una caída del bienestar del -8% en su PIB per capita al ser el principal país de Europa Occidental excluido de los 13.000 millones de dólares de ayuda norteamericana entre 1947-58 que compusieron el Plan Marshall¹. Por el contrario, España recibió a lo

¹ Además de España y de los países de Europa del Este, no participaron en la conferencia de París del 12/7/1947 que diseñó el Plan Marshall, Andorra, San Marino, Mónaco y Liechtenstein.

Larrú, J.M. *El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España* largo del periodo 1963-77, 12 préstamos del Banco Mundial cuyo montante ascendió a 416,4 millones de dólares y que contribuyeron a que en esos quince años la renta per capita española creciera a una tasa acumulativa anual del 8,5% (Carrasco 2008). ¿Qué lecciones puede extraer la comunidad internacional y, más en concreto, España como donante actual de AOD de su propia experiencia? ¿Orienta de alguna manera el “caso España” para el próximo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Accra (Ghana), 2-4 de septiembre de 2008²? Iluminar éstas preguntas es el objetivo del presente estudio.

En la siguiente sección se presentan los rasgos estilizados de la experiencia española como país huérfano de ayuda y aislado del comercio internacional. El periodo autárquico que comprende 1940-58 supuso una pérdida neta de bienestar agregado. La tercera sección presenta la experiencia española como país abierto al comercio internacional y receptor de ayuda. Tras el ingreso de España en 1958 al FMI, el Banco Mundial y la OCDE y la elaboración y puesta en práctica (parcial) del Plan de Estabilización de 1959, España logra pasar de los 470\$ de renta por habitante en 1963, año del primer préstamo del BIRF, a graduarse de esta institución en 1977 con una renta promedio de 3.190\$ por habitante. Sin duda que este crecimiento a una tasa del 14,7% que supone multiplicar por 6,7 veces la renta media de 1963, no se debe exclusivamente a la ayuda externa, pero no puede dudarse que, más allá de la significatividad concreta de la ayuda financiera multilateral recibida, ésta trajo unos efectos externos muy importantes para comprender cómo España ha podido superar el atraso y la pobreza.

La cuarta sección compara la trayectoria de España, Chile, Costa Rica y Nicaragua desde 1959 y muestra experiencias diversas que iluminan cómo la ayuda, sin ser determinante para el crecimiento económico, puede llegar a ser eso precisamente, una “ayuda”. La quinta sección resume las principales conclusiones.

² Véase www.acrahlf.net

2. La autarquía. España sin ayuda internacional.

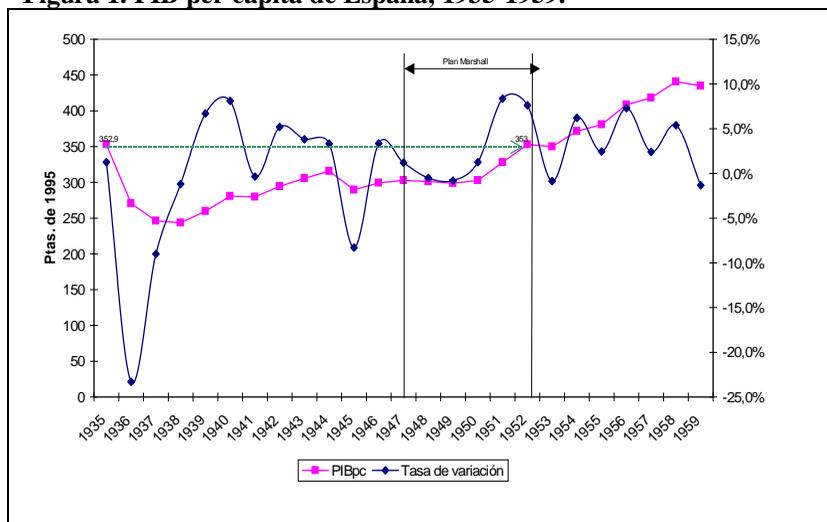
Al finalizar la guerra civil española (1936-39), el resto de Europa apenas comienza la II guerra mundial (1939-45). España adopta un régimen político dictatorial bajo el mando del general Franco y se declara no beligerante ante el conflicto internacional. Ya lo había hecho en la primera guerra mundial, beneficiándose económicamente de ello como proveedor de bienes a los países combatientes. Franco apuesta por un modelo económico autárquico, tanto por razones obvias durante el periodo de la guerra mundial, como por convicción ideológica en los primeros años de postguerra.

CRONOLOGÍA BÁSICA DEL PERIODO AUTÁRQUICO.

1923 Dictadura de Primo de Rivera
1931 II República
1936-39 Guerra Civil
1940 modelo económico autárquico y de sustitución de importaciones (hasta 1959)
1944 ausencia de participación en Bretton Woods. Exclusión fundacional del FMI y BIRF
1946 condena de Naciones Unidas al régimen de Franco
1947 ausencia de participación en el nacimiento del GATT (30-octubre), exclusión de varios organismos internacionales y del Plan Marshall (1947-52)
1948 exclusión de la Organización Europea de Cooperación Económica y la Unión Europea de Pagos
1950 primer crédito de ayuda americana (1951-63) procedente del Eximbank
1951 retorno de embajadores a España
23/9/1953 firma del Tratado de Madrid con Estados Unidos: primer signo de apertura

La autarquía, la industrialización sustitutiva de importaciones y el orgullo nacional de ser autosuficientes, condicionaron un modelo económico cerrado. Esto supuso un largo periodo de lento crecimiento y pobreza en el que España sólo logra alcanzar el nivel de vida de preguerra, 17 años más tarde. Como puede verse en el Figura 1, la renta per capita de 1935 sólo se iguala en 1952, en los 353 pesetas constantes de 1995.

Figura 1. PIB per capita de España, 1935-1959.



Fuente: Datos de Prados de la Escosura (2003) y cálculos propios.

El 12 de diciembre de 1946, la Asamblea General de Naciones Unidas condena la dictadura española invitando al resto de los países a la retirada de embajadores de nuestro país [resolución 39(I)]. A partir de 1947, España deja de incorporarse sucesivamente a la Organización Mundial de Correos, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Internacional de Aviación Civil, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), la Unión Europea de Pagos (1948), la Organización para la Cooperación Económica Europea (1948) y del Plan para la Reconstrucción de Europa, más conocido como Plan Marshall, al haber sido este general norteamericano, Secretario de Estado, su impulsor final mediante la lectura de un discurso programático en la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947³. Su firma en París el 12 de julio de 1947 suponía la exclusión española de los casi 13.000 millones de dólares que Estados Unidos facilitaría a todos los países europeos, fuera del bloque soviético y de

³ El breve discurso puede consultarse en http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en_2649_201185_1876938_1_1_1_1,00.html

Finlandia, por su especial estatus con dicho bloque. La razón principal de la exclusión no puede justificarse en el hecho de que España fuera una dictadura, ya que Portugal y Grecia también lo eran y no fueron tratadas como España. Es probable que fuera la intervención de la Alemania nazi y la Italia fascista a favor de Franco quien ayudara a componer una imagen negativa de la opinión pública norteamericana hacia España. Es más, Carrasco (2008) mantiene que la oposición británica y francesa a que España recibiese fondos del Plan Marshall, fueron más fuertes que la propia estadounidense, quien declaró en febrero de 1948 que su país no tenía objeción en incluir a España dentro de los 16 países que iban a ser ayudados. Los flujos recibidos por cada uno de los países firmantes del Plan Marshall se ofrecen en la tabla 1.

Tabla 1. Flujos de ayuda Marshall por países y periodos. Millones de \$.

País	1948-49	1949-50	1950-51	Total
Reino Unido	1.316	921	1.060	3.297
Francia	1.085	691	520	2.296
Alemania Occidental	510	438	500	1.448
Italia y Trieste	594	405	205	1.204
Países Bajos	471	302	355	1.128
Bélgica y Luxemburgo	195	222	360	777
Austria	232	166	70	488
Dinamarca	103	87	195	385
Noruega	82	90	200	372
Grecia	175	156	45	366
Suecia	39	48	260	347
Suiza	—	—	250	250
Turquía	28	59	50	137
Irlanda	88	45	—	133
Portugal	—	—	70	70
Islandia	6	22	15	43
Totales	4.924	3.652	3.095	12.741

Fuente: Schain (2001),

La comparación del crecimiento de la renta per capita entre España (excluida de la ayuda) y Grecia y Portugal, que recibieron 366 y 70 millones de dólares respectivamente, muestra que la ayuda no fue un factor determinante para el bienestar medio de estos países. Es

Larrú, J.M. *El “Caso España”*: La ayuda norteamericana recibida por España interesante notar cómo España y Grecia crecieron al mismo ritmo, un 2,6%, en el periodo del Plan Marshall (1947-52) (Figura 2 en el Anexo).

El contexto internacional en el que nace la ayuda Marshall es muy significativo para contrastarlo con el actual.

En primer lugar, la ayuda americana supone una contribución cuantitativamente significativa. Si actualizamos 13.000 millones de dólares de 1948 a valores actuales, obtenemos un monto de 95.021 millones de dólares de 2007⁴, que es una cifra muy parecida a la que hoy en día aportan los donantes del CAD de la OCDE⁵ (Figura 3).

En segundo lugar, la ayuda vino acompañada de todo un fortalecimiento institucional internacional. En 1948 se crean la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)⁶, la

⁴ El cálculo es propio utilizando el convertidor de Williamson (2008).

⁵ El total de ayuda en 2007 (provisional) reportado por el CAD ha sido de 103,7 millones de dólares. Si descontamos de la fuerte subida del volumen de ayuda de 2005-06 las partidas debidas a las operaciones de deuda externa a Irak y Nigeria, nos situamos en niveles muy cercanos al histórico del Plan Marshall. La AOD de 2004 fue de 79.432 millones de dólares corrientes, máximo anterior al periodo 2005-06. El punto de inflexión más cercano en el tiempo de la serie de AOD se sitúa en 1997 con 48.465 millones de dólares. El máximo anterior es el de 1992 con 60.448 millones.

⁶ La OECE se creó como foro de discusión general, inicialmente relacionado con la distribución de los fondos del Plan Marshall. Su convención constitutiva estableció la sede en París (Chateau de la Muette) y fijó los órganos, comités y posibles grupos de trabajo para el estudio de problemas y búsqueda de soluciones. Entre las realizaciones más importantes de la OECE, hay que destacar los códigos de liberalización de mercancías y de invisibles, la formación de la Unión Europea de Pagos, y la preparación del Acuerdo Monetario Europeo, todo lo cual contribuyó de forma decisiva a trastocar el clima de bilateralismo imperante en Europa en 1947, en una situación abierta a la creciente libertad de comercio y a la cooperación en todos los campos económicos. En 1961 la OECE, en la que todos los miembros de pleno derecho eran europeos, y en la que estaban EE.UU. y Canadá como observadores, se transformó en la Organización de

Asociación para la Cooperación Económica (ACE)⁷, y la Unión Europea de Pagos (UEP)⁸, que serán las instituciones determinantes en la ejecución del Plan Marshall. En junio de 1946, había comenzado a operar el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional creados en Bretton Woods en 1944. Y, por último, en 1948 se entrará en funcionamiento el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) tras la ratificación de la Carta de la Habana por 23 países fundadores. Es decir, la ayuda financiera sólo es un elemento más de la estructura económica

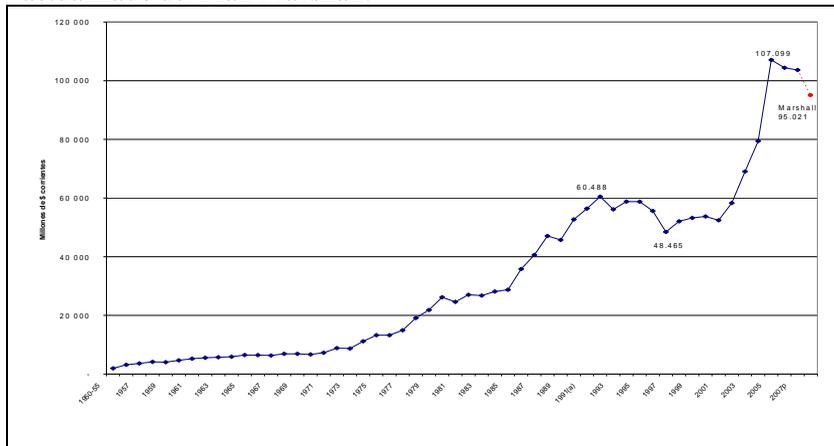
Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) integrando en la actualidad a 30 países.

⁷ Esta institución, crada *ad hoc*, por Truman para la administración de la ayuda Marshall, estuvo dirigida por Paul Hoffman y disponía de un delegado en cada capital europea (normalmente un empresario norteamericano). La ACE fomentó el gasto conjunto de la ayuda entre varios países beneficiarios y creó unidades de estudio de identificación de las necesidades prioritarias, mediante equipos conjuntos de funcionarios, empresarios y sindicatos. Una práctica que bien podría repensarse para el actual sistema de ayuda. Riddell (2007) ha planteado de hecho un esquema internacional que contiene semejanzas con la ACE. Él denomina la nueva institución a crear la *International Aid Office* compuesta de forma conjunta por donantes y receptores.

⁸ La UEP fue una organización promovida por la OECE para sustituir los sistemas bilaterales, propios de los acuerdos de clearing, por un mecanismo multilateral de compensación de saldos entre los países europeos occidentales. Creada en 1948, y teniendo por agente al Banco Internacional de Pagos de Basilea, la Unión desempeñó un importante papel en los primeros tiempos de la recuperación económica impulsada por el Plan Marshall, para dejar de funcionar, de hecho, con la entrada en vigor de la convertibilidad de las monedas de los países miembros de la Unión. Formalmente, la UEP fue sustituida en 1955 por el Acuerdo Monetario Europeo (AME), que representó el reconocimiento formal de la convertibilidad, completada con un fondo europeo para la prestación de ayuda financiera a los países con desequilibrios transitorios en sus balanzas de pagos.

Larrú, J.M. *El “Caso España”*: La ayuda norteamericana recibida por España mundial o, si se prefiere, del orden económico internacional de la postguerra.

Figura 3. Evolución de la AOD del CAD y comparativa con el valor actualizado del Plan Marshall.



Fuente: Datos del CAD y actualización propia de la ayuda Marshall.

La ayuda Marshall va a actuar sobre países que, si bien han sido devastados por una hecatombe humanitaria, conservan su marco y capacidad institucional de preguerra. Lo más sencillo de reconstruir en economía son infraestructuras. Lo más complejo es dotar a los países de un marco institucional estable, propio, que sea fruto de un verdadero consenso social y una conciencia colectiva que permita, cuando menos, denominárseles “países”. No es esta la realidad con la que nos encontramos en la actualidad, donde la proliferación de países (al menos nominalmente dentro de los que tiene un voto en el marco de Naciones Unidas) conduce a que muchos tengan un marco institucional tan débil que se les denomine estados “frágiles”, “fracasados”, “inviabiles”, o “bajo estrés”⁹. La ayuda externa naciente a finales de los 40, va a actuar en un orden internacional con tipos de cambio estables y fijos supervisados por el FMI, con bajos niveles de

⁹ “Least Industrialized Countries Under Stress” (LICUS) como los denomina el Banco Mundial.

movimientos internacionales de capital y en un contexto de liberalización comercial promovida tanto por el propio FMI, la UEP, el GATT y los Estados Unidos. Terminada la ayuda Marshall (1947-52), la integración económica firmada en 1957 con los Tratado de Roma crearán una Europa de cooperación económica (CEE), sectorial (CECA) y energética (EURATOM). La cooperación en materia de defensa a través de la OTAN, reforzarán el entorno estable en el que la Europa Occidental podrá rentabilizar la ayuda recibida.

El escenario mundial actual es bien distinto. Proliferación de acuerdos bilaterales y multiregionales de comercio frente al estancamiento de la liberalización comercial multilateral de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio. Crecimiento terciarizado de las economías desarrolladas basado en tecnología e innovación frente al liderazgo y los eslabonamientos que supusieron de las infraestructuras en los años cincuenta. Múltiples regímenes de tipos de cambio e inestabilidad financiera internacional con altas dosis de contagio en las crisis¹⁰. Internacionalización del terrorismo y la inseguridad, frente a dos bloques que ejercían una mutua vigilancia basados en la disuasión propia de la Guerra Fría. Añadamos a estas diferencias, la generalizada y creciente legislación contra las migraciones internacionales y encontraremos un escenario internacional muy diferente sobre el que la ayuda debe actuar y mostrar su eficacia.

Pero volvamos a la España autárquica. Este aislamiento internacional, querido desde dentro y aplicado desde fuera, produjo una pérdida de bienestar que Carrasco (2008) ha estimado en el -8% del PIB para el periodo 1940-58¹¹. La pérdida de bienestar fue más leve en los años que abarcan la II Guerra Mundial ya que el comercio con Europa,

¹⁰ Como señala Eichengreen (1995) cualquier valoración del Plan Marshall debe tener en cuenta que el escenario internacional en que se hicieron las transferencias era de escasísima movilidad internacional de capital privado.

¹¹ La metodología de Carrasco consiste en calcular la variación en el bienestar a partir de la suma del efecto comercial, la sustitución de importaciones, la sustitución del consumo, las rentas arancelarias y las transferencias netas del exterior.

Larrú, J.M. *El “Caso España”*: La ayuda norteamericana recibida por España obviamente, fue menor y España obtuvo fuertes demandas de alimentos y materias primas de los países beligerantes. Carrasco (2008:27) cifra las pérdidas del periodo 1940-45 en 81,16 millones de euros, lo que representa un 12% del PIB de aquellos años. Pero la exclusión de la ayuda externa para la reconstrucción europea y la política autárquica mantenida durante 1947-55 supusieron pérdidas netas de 319 millones de euros, es decir, un 26% del PIB de aquellos años. Por el contrario, la Europa ayudada por el Plan Marshall logró mejorar su PIB por habitante un 33% (un 70% si excluimos del grupo al Reino Unido, menos devastado durante la contienda).

La cerrazón comenzó a suavizarse en 1953 con la firma del Concordato con la Santa Sede y el Tratado de Madrid con Estados Unidos el 23 de septiembre. Gracias a éste, España recibiría del país americano 589 millones de dólares en el periodo 1955-58, mientras se firmaban acuerdos de colaboración en materia de defensa (instalación de las bases norteamericanas) y economía. Como conclusión general puede mantenerse que España supone una prueba de cómo la falta de ayuda externa y de comercio generan pérdidas netas de bienestar en la población, probablemente por las expectativas pesimistas y la falta de inversión interna y externa a las que inducen. España muestra cómo el mundo –al menos desde el punto de vista económico- es peor sin ayuda externa, ni comercio. Ahora bien, cómo se gestiona y ordena de forma concreta la ayuda para que sea eficaz, también es una cuestión fundamental. El argumento se refuerza cuando analizamos la apertura española al comercio y la recepción de ayuda externa.

3. La apertura. España receptora de ayuda externa.

La historia de la recepción de ayuda externa por parte española puede dividirse en dos grandes momentos. Uno es el comprendido entre 1952-63 en lo que la historiografía económica denomina “la ayuda americana”¹². El otro es el comprendido entre 1963-77 en el que España recibe doce préstamos del Banco Mundial.

¹² En Calvo (2001) puede encontrarse una amplia revisión de la literatura al respecto. Un enfoque divulgativo es el de Barciela (2000).

CRONOLOGÍA BÁSICA DE LA APERTURA Y RECEPCIÓN DE AYUDA

1944 Conferencia de Bretton Woods. Creación del BIRF y el FMI.
1946 Primera reunión del Consejo de Gobernadores del BIRF. 35 países miembros. E. Meyer primer presidente.
1950 recepción en agosto del primer crédito norteamericano por parte del Eximbank
1951 Ingreso de España en la OMS, la UNESCO (1952), la OIC (1953).
1953-63 recepción de la “ayuda americana”: 1.360 millones de dólares
1955 España es admitida en la Organización de Naciones Unidas
15/9/1958 Ingreso de España en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Monetario internacional (FMI)
1958 ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
1959 Plan de Estabilización y Liberalización Económica (21 de julio); visita de Eisenhower a España y firma de los pactos con EE.UU.(21 de diciembre)
1960 España ingresa en la Asociación Internacional de Fomento (AIF) (Parte II de la lista de países en vías de desarrollo hasta 1993 que es reclasificada en la Parte I, país desarrollado). No recibe préstamos por superar el umbral de renta per capita.
1960 Ingreso en la Corporación Financiera Internacional (CFI) de apoyo a la internacionalización de las empresas.
3/8/1962 Informe del Banco Mundial (16 especialistas dirigidos por Hugh Ellis-Rees).
1963-1977 recepción de 12 préstamos (desembolso total de 416,4 millones de dólares).
1964-67 I Plan de Desarrollo.
1968-71 II Plan de Desarrollo.
1972-75 III Plan de Desarrollo.
1976 creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). España comienza a ser donante.
1978 Graduación de España en el Banco Mundial al alcanzar un PIBpc de 3.190\$.
1988 España pasa a ser prestamista del Banco Mundial.
1988 Ingreso en el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).
1991 España entra en el Comité de Ayuda al Desarrollo, como donante de la OCDE

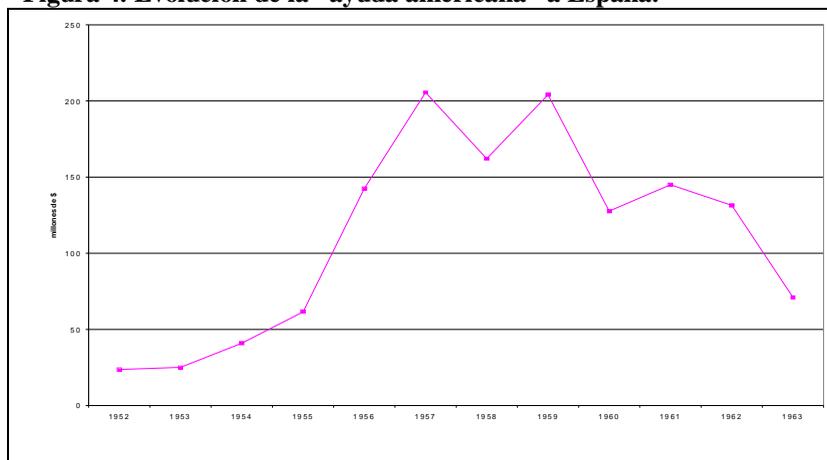
Larrú, J.M. *El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España*

Las cantidades recibidas son mucho mayores durante el periodo de la ayuda americana, aunque su naturaleza sea diferente a lo que hoy en día consideramos la AOD, rasgo que comparte más la ayuda multilateral procedente del Banco Mundial. Expongo a continuación los principales hechos estilizados de cada periodo.

1952-1963. La ayuda americana y su impacto en la economía española.

La Figura 4 ofrece una panorámica de evolución cuantitativa de la ayuda americana, que se completa con los datos de la tabla 2. Esta tabla permite notar que ya en la ayuda de los cincuenta se producía el fenómeno de los retrasos en los desembolsos y las diferencias entre lo inicialmente aprobado y lo finalmente otorgado, tal como sucede hoy en día con muchos de los flujos de AOD.

Figura 4. Evolución de la “ayuda americana” a España.



Fuente: Calvo (2001).

Los programas que incluye esta ayuda son dos préstamos otorgados por el Eximbank, las partidas contenidas en la Ley Pública 480 (ventas y donativos distribuidos por Cáritas), el crédito del *Development Loan Fund* y las partidas para la defensa y ventas de excedentes agrícolas a través de la *Commodity Credit Corporation*. Quedan excluidas las ayudas militares y los depósitos en los fondos de

contrapartida y el programa dólar-peseta, al considerarlos cooperación económica cambiaria, no tanto ayuda para el desarrollo. Tampoco se están considerando los fondos de contrapartida generados por la “Enmienda McCarran” o la ayuda privada procedente de las ONGs católicas norteamericanas (*National Catholic Welfare Conference*) estimada en 129,4 millones de dólares (Barciela 2000:7).

Tabla 2. Compromisos y desembolsos de la ayuda americana a España.

	Desembolsos	Compromisos	Diferencias
1952	23,7	66,1	-42,4
1953	25,1	21	4,1
1954	40,9	87,2	-46,3
1955	61,5	146,1	-84,6
1956	142,4	164,8	-22,4
1957	205,6	144	61,6
1958	162,1	228,4	-66,3
1959	204,1	179,3	24,8
1960	127,7	167,6	-39,9
1961	145	157,7	-12,7
1962	131,5	49,4	82,1
1963	71,1	34,2	36,9
TOTAL	1340,7	1445,8	-105,1

Fuente: Calvo (2001) y cálculos propios.

Las adquisiciones a las que fueron destinadas estas ayudas fueron materias primas (carbón y algodón, entre otros) con casi 400 millones de dólares (aproximadamente el 30% de la ayuda), alimentos (578 millones, el 42%), bienes de capital para la industria (356 millones, un 26%), así como fletes y asistencia técnica (el 2% restante).

Si bien la ayuda americana representó menos del 1% del PIB español entre 1953-63, siendo inferior a la obtenida por los demás países europeos beneficiarios del Plan Marshall, su importancia cualitativa no es desdeñable, ya que supuso una rehabilitación de las expectativas empresariales privadas que pusieron la base del crecimiento económico posterior. España continuó con un régimen comercial muy

Larrú, J.M. *El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España* protector y cerrado (el grado de apertura medido por la suma de exportaciones e importaciones apenas alcanzó un máximo del 11% del PIB en 1953), que se manifestará de forma expresiva en el alto arancel de 1960, pasadas ya las buenas intenciones del propio Plan de Estabilización y Liberalización Económica de 1959 que –en el fondo– fue más estabilizador que liberalizador.

Algunos economistas han señalado la importancia de la ayuda americana para solventar los embotellamientos productivos de la España de los cincuenta, pero Calvo (2001) ha desmontado esta teoría probando cómo los multiplicadores del algodón, trigo o carbón tenían todos ellos multiplicadores por debajo de la media que ofrecen los datos de la tabla *input-output* de 1954. De no haber recibido la ayuda americana, España podría haber crecido al 90% respecto a como lo que hizo gracias a ella.

Pero un efecto indirecto muy positivo que acompañó –y de algún modo prueba– al cambio de las expectativas generadas por la ayuda americana, fue la recepción de inversión extranjera directa (IED). La IED americana de EE.UU. en 1953 era de 40 millones de dólares. En 1959 alcanzó los 50 millones y en 1965 fue de 275 millones. Por parte española, la inversión privada que en 1941-49 no alcanzaba el 9% del gasto nacional, llegó a sobrepasar el 15% en el periodo 1950-58 (Calvo 2001).

El hecho de que países receptores de ayuda, atraigan otros flujos financieros extranjeros que apoyen el crecimiento es un fenómeno que sigue sucediendo en algunos receptores de AOD actual. La contrapartida es que también existen casos de países en los que no acude capital extranjero privado, ni inversión directa, ni remesas de emigrantes, como les ocurre a muchos africanos. La AOD debería ser el flujo compensatorio por excelencia de las preferencias internacionales de los flujos de capital que buscan el lucro. Su carácter anti-cíclico para el país receptor debería primar sobre el carácter pro-cíclico del donante, tal como sucede en la actualidad (Bulir y Hamann 2001, 2003, 2006 o Bulir y Lane 2002, entre otros). En resumen, si bien la ayuda americana recibida por España entre 1952-63 tuvo unos impactos muy inferiores a los producidos por el Plan Marshall, supuso un cambio significativo en las expectativas

empresariales que permitieron suavizar las penurias y bajo crecimiento per capita al que se había sometido el régimen franquista de la autarquía.

El principal cambio en la situación del bienestar español se produjo a partir del Plan de Estabilización de 1959 y con la llegada del reconocimiento político e institucional de España en la esfera internacional.

La ayuda multilateral a España: los préstamos del Banco Mundial.

El 15 de septiembre de 1958, España firma su adhesión como miembro de pleno derecho al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Posteriormente se irá adhiriendo al resto de organismos que componen el conocido como Grupo del Banco Mundial (la Corporación Financiera Internacional y la Asociación Internacional de Fomento en 1960, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones en 1988, a estos dos últimos como miembro fundador)¹³.

El primer servicio que realizó el Banco Mundial a España fue el de una asistencia técnica consistente en la elaboración de un informe independiente sobre la economía española y los retos productivos de futuro. El informe fue encargado en 1960 y tras año y medio de trabajos de una comisión compuesta por 16 especialistas a cargo de Hugh Ellis-Rees, presentó un documento de 550 páginas el 3 de agosto de 1962. La calidad de las propuestas y, sobre todo, convertirse en el primer diagnóstico no oficial sobre la situación económica española, hizo de él un súper ventas, con más de 20.000 ejemplares vendidos. El informe fue valorado poco después por los economistas españoles más influyentes, algunos de ellos inspiradores del Plan de Estabilización¹⁴. El informe adoptó un enfoque estructural y una organización sectorial, completó la información cuantitativa con comentarios cualitativos e institucionales y sirvió de inspiración al I Plan de Desarrollo (1964-67) y al programa de préstamos del Banco.

¹³ Para extender este proceso véase Varela (1994).

¹⁴ Me refiero a la recopilación de Fuentes Quintana 1963.

Larrú, J.M. *El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España*

n° pres tamo	fecha firma	Sector	M\$ concedidos	M\$ dispuestos	% del total de la obra	Obra
360	25/10/63	Carreteras	33	32,2	36%	Mejora y mantenimiento : MOPU
387	31/07/64	RENFE ferrocarril	65	65	33%	Plan Modernización RENFE
429	29/09/65	Puertos	40	40	20%	Plan General de Puertos
507	04/08/67	RENFE ferrocarril	50	50	20%	Plan Modernización RENFE
633	17/07/69	Ganadería	25	25	48%	Ayuda técnica y créditos modernización sector
699	30/06/70	Educación	12	0,5		Reforma educativa
768	28/06/71	Investigación agrícola	12,7	12,7	45%	Instituto Investigaciones Agronómicas
772	30/06/71	RENFE ferrocarril	90	90	20%	Plan Inversiones RENFE 1971-75
832	21/06/72	Educación	50	0*		Reforma educativa
884	27/03/73	Puertos	50	50	51,50 %	Plan Expansión Puertos 1972-75
1141	16/07/75	Ganadería	33	33	22%	Instituto Investigaciones Agronómicas
1425	08/07/77	Investigación	18	18	44%	Centro Investigación Tecnología Industrial (CEDETI)
			478,7	416,4		

Los doce programas que recibió España del Banco Mundial y sus principales características, están recogidos en la Tabla 3

Tabla 3. Préstamos concedidos a España por el Banco Mundial, 1963-77.

	Tipo de interés	Periodo de gracia	Años amortización	Fecha cancelación	Planificación indicativa	Presidente del B.M.
1	5,5	5	20	15/11/1983		1963 E.D. Woods
2	5,5	4	20	15/09/1984	I Plan de Desarrollo Económico y Social, 1964-67	
3	5,5	4	20	01/06/1985		
4	6	4	15	15/10/1982		
5	6,5	5	17	13/12/1986	II Plan de Desarrollo Económico y Social, 1968-71	1968 R. McNamara
6	7	5	20	15/08/1990		
7	7,25	5	20	15/03/1991		
8	7,25	4	20	15/05/1991		
9	7,26		7	15/02/1979	III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-75	
10	7,25	4	17	15/10/1989		
11	8,5	5	15	01/04/1990		
12	8,2	3	13	15/04/1990		

Fuente: Elaboración propia a partir de Calvillo (1979, 1994) y Muns y Millet (1994).

Como se aprecia en la tabla, la suma de los créditos concedidos ascendió a 478,7 millones de dólares de los que se desembolsaron finalmente 416,4 millones. De los doce préstamos (el Banco Mundial sólo financia proyectos que supervisa él mismo y sólo libera los fondos una vez aseguradas por contrato las obras o servicios a prestar), la mitad fueron para la construcción de infraestructuras (carreteras, puertos y ferrocarriles) en coherencia con el énfasis que

Larrú, J.M. *El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España* había en la época de su importancia para el crecimiento económico, dos a ganadería, dos a educación, uno a investigación agrícola y otro al fortalecimiento de la investigación y desarrollo. La mayoría de los préstamos fueron de largo plazo (la mitad a 20 años), con periodos de carencia de 4-5 años y tipos de interés entre el 5,5%-8,5%. El último pago de devolución fue realizado el 15 de mayo de 1991.

Más que entrar en los detalles de cada préstamo que bien pueden consultarse en las obras citadas como fuente de la tabla, voy a destacar algunos rasgos que me parecen importantes por su relación con el sistema actual de ayuda internacional. Es decir, la cuestión relevante ahora es saber qué podemos aprender de la historia que nos pueda orientar para una mayor eficacia de la ayuda actual.

Un primer rasgo relevante es la *identificación* de los proyectos y su grado de *apropiación*. Calvillo (1994) valora de forma crítica la selección de los proyectos financiados por el Banco, apoyándose en que como la financiación del mismo es a largo plazo y los costes de formulación y transacción altos, se optó por “solicitar préstamos para programas ya encarrilados administrativamente” (Calvillo 1994:416). Así, España va presentando proyectos sin un orden o selectividad previa, adecuándose a las preferencias del propio Banco Mundial. Si bajo la presidencia de E. Woods la preferencia eran los programas de infraestructuras, eso es lo que presentó España. Cuando la presidencia estuvo en manos de McNamara a partir de 1968 y se percibió su gusto por los programas sociales, se cambió la orientación y se presentaron proyectos educativos, agrícolas y ganaderos. Está por analizar de forma empírica la influencia que tuvieron los documentos de planificación indicativa (los tres Planes quinquenales de Desarrollo) en el desarrollo español. Autores como Fuentes Quintana (1993) son de la opinión que su influencia fue más bien negativa y que España creció en la década de los sesenta “a pesar de dichos planes” y gracias a la estabilización macroeconómica producida por las reformas del Plan de Estabilización.

Salvando las debidas distancias, podemos aceptar este punto de vista y reconocer que hoy en día los documentos planificadores de desarrollo, las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, están mostrando limitaciones como las españolas de los sesenta. Muchos de

los Documentos de Estrategia de Lucha la Pobreza (PRSP en inglés), al menos en su primera generación, se han realizado para satisfacer la exigencia del Banco Mundial y el FMI, incluso a menudo ha sido necesaria la asistencia técnica de estos mismos organismos para poder realizarlos, buscando más –como hizo España- sólo la financiación que la coherencia y la apropiación de las políticas públicas y las reformas prioritarias que los gobiernos quieren acometer.

Quizá el caso que mejor ilustra este punto es el de los préstamos educativos (números 699 y 832) presentados por España al Banco Mundial. Como se observa en la séptima columna de la tabla 3 correspondiente al porcentaje de financiación que suponía el préstamo, el Banco nunca libera el total de un proyecto, sino que cofinancia. El préstamo 699 se pidió para la construcción de 19 centros de educación primaria, 20 de secundaria y 8 institutos técnicos, así como para equipamiento y becas con el fin de contratar especialistas extranjeros en educación. Como se observa en la tabla, sólo fueron liberados 0,5 millones de dólares de los 12 pedidos cancelándose el resto. España tuvo que pagar al Banco los gastos de esta cancelación (casi 1 millón de dólares) en concepto de las garantías (*commitments fee*) y gastos de gestión incurridos.

Una historia muy parecida es la del préstamo 832 que no obtuvo ningún desembolso efectivo final. La mala identificación se marcó como objetivo la construcción de 82 centros educativos, instalaciones para la Universidad Politécnica de Valencia y la asistencia técnica por el Banco Mundial para llevar a cabo el plan de enseñanza. Los cálculos exagerados del diseño suponía que España debía cofinanciar el 68% del total. Cuando el subsecretario de educación (Mayor Zaragoza) estudió la disponibilidad de fondos propios para llevar a cabo dicha reforma, notó en seguida la falta real de fondos españoles para poder llevar a cabo una reforma de dicha envergadura y no hubo más remedio que cancelarlo.

El caso es paradigmático de cómo el “dinero fácil” del Banco puede llevar a proyectos políticos de reformas a priori esenciales, como la educativa, sin fundamentos realistas del esfuerzo financiero que suponen las reformas por la parte nacional.

Larrú, J.M. *El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España*

En resumen, el caso de los préstamos fallidos a España en materia educativa muestran cómo *la apropiación no es sencilla, la cofinanciación puede ser más útil que las donaciones* al hacer consciente al país de los costes de las reformas y que *la planificación puede no ser la clave del éxito en el desarrollo*. Los Planes de Desarrollo no fueron capaces de estimar los costes reales de una reforma educativa a la que nadie negaría su importancia teórica en el desarrollo de cualquier país. Pero *qué* hacer es más sencillo de detectar que *cómo* financiarlo y al *ritmo* concreto al que el país puede ir absorbiendo ayuda de forma eficaz. Los préstamos ayudan más en este proceso de concienciación-apropiación que las donaciones, pues compartir costes y aumentar la deuda externa pueden ser indicadores valiosos de que el desarrollo nacional endógeno no debe estar protagonizado por los recursos externos.

Otro aspecto aprovechable del caso español es *la institucionalidad* necesaria para llevar a cabo los préstamos. En la columna titulada “obra” de la tabla 3, se menciona la institución, a menudo creada *ad hoc*, que era responsable del proyecto. Hay bastante acuerdo entre los historiados económicos y políticos en señalar que la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional que prestó y exigió la relación con el Banco Mundial es uno de sus servicios más útiles (por ejemplo Muns y Millet 1994 y Sanahuja 2001). Los préstamos del Banco se ensamblaron en entornos institucionales fuertes (Plan de mejora del Ministerio de Obras Públicas, RENFE, Plan de expansión de puertos, Instituto de Investigaciones Agronómicas, Centro de Investigación de Tecnología Industrial) o fortalecidos. Es decir, para que el desarrollo tenga éxito, es necesario que exista un entorno institucional con suficiente capacidad *al tiempo* que la propia ayuda cataliza ese proceso largo y complejo de la capacitación del Estado para convertirlo en un Estado desarrollista (*developmental state*) como se está haciendo hincapié en la actualidad¹⁵.

Un último apunte sobre la *condicionalidad*. A menudo se critica este aspecto como una imposición de los organismos financieros

¹⁵ Véanse, a modo de ejemplo, el reciente informe de la Commission on Growth and Development (2008) o Fritz & Rocha-Menocal (2007).

internacionales a los países receptores de su ayuda. Desde luego la condicionalidad ha evolucionado mucho con el tiempo. En los años sesenta, el Banco Mundial no impuso ningún tipo de condicionalidad política o macroeconómica a España. Fue obligatorio ajustarse al formato de préstamos del BIRF (España no era susceptible de recibir ayudas más concesionales como las que concede la AIF por superar su umbral máximo de renta). Es decir, el Banco presta con cargo a proyectos que él puede controlar y supervisar, interviniendo a menudo en su mismo diseño, no desembolsando hasta que el contrato de la obra o servicio está en firme. España no tenía en la década de los sesenta un “cuadro macroeconómico estable”. La inflación en 1963 era del 8,8 y creció al 13% en 1965, un déficit exterior del 1% PIB en 1963 que creció al 2,1% en 1965, una alta tasa de paro encubierta por las migraciones, un tipo de cambio de la peseta planamente intervenido, un régimen comercial proteccionista con el elevado arancel de 1960 que contradecía lo planificado en el Plan de Estabilización, un grado de apertura económica de apenas el 18% PIB (como suma de exportaciones e importaciones). Es decir, España no cumplía en los sesenta casi ninguna de las condiciones macroeconómicas que hoy se consideran convenientes ni fue forzada a su ajuste para recibir préstamos del Banco Mundial. Es más, fue el informe de 1962 del propio Banco, el que contribuyó a convencer al gobierno franquista de las reformas económicas que había que realizar, pero nunca las impuso. España fue abriéndose gradualmente al exterior, siguió manipulando la convertibilidad de la peseta, dominó la inflación hasta llevarla al 2,2% en 1969 pero luego repuntó al 24% en 1977, año del último préstamo concedido. La independencia del Banco de España en materia monetaria y de supervisión del sistema financiero no llegará hasta 1995. En resumen, España puede servir de ejemplo para ver cómo la colaboración entre un país y el Banco Mundial puede ser provechosa en materia de “condicionalidad blanda”. El servicio técnico de diagnóstico económico que prestó el Banco a España en su informe de 1962 fue realmente positivo. Pero no se impusieron las reformas. España las fue implementando al ritmo que su gobierno (no democrático) quiso, sin que fuera condición

Larrú, J.M. El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España necesaria para encadenar una serie de préstamos cuyo resultado final en términos de desarrollo ha sido muy diverso.

Sintetizando lo expuesto hasta aquí, el caso de España puede servir de muestra para algunos de los aspectos más actuales en torno a la eficacia de la ayuda.

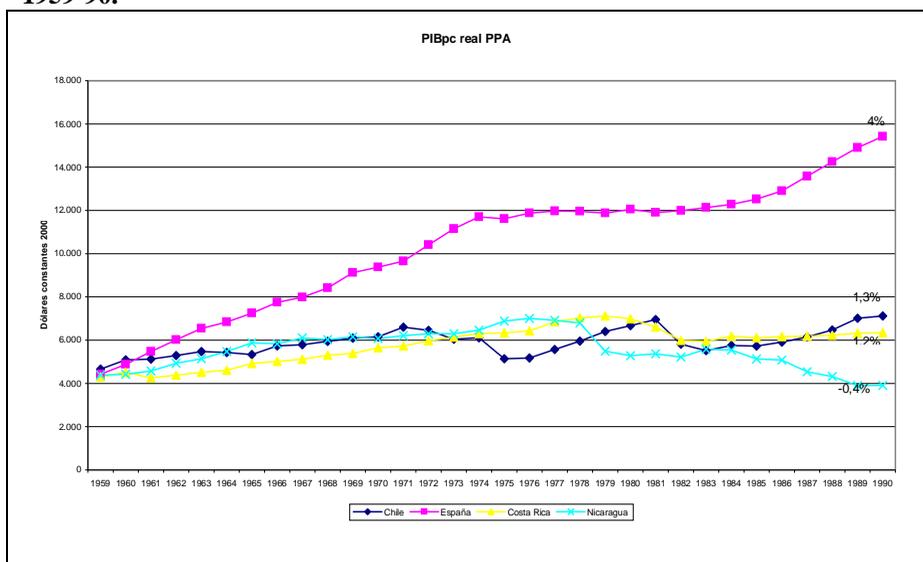
España fue ayudada por el Banco Mundial siendo un país de renta media y los doce préstamos en los que se concretó la relación entre ambos tuvieron desigual desempeño y eficacia. Los préstamos para infraestructuras fueron eficaces. Los destinados a educación no lo fueron por una falta de diseño coherente con el esfuerzo financiero nacional que debía cubrir la parte no financiada por el Banco. España obtuvo una pequeña ayuda en términos relativos a su PIB, pero la contribución del Banco al diagnóstico económico y las recomendaciones recibidas en el Informe de 1962, fueron muy útiles. No está claro que el crecimiento económico español de los sesenta se deba precisamente a su capacidad planificadora o a estrategias *ad hoc* de lucha contra la pobreza.

España pidió préstamos conforme intuía que el Banco iba a financiar esos destinos. Pero España tenía ya un marco institucional y una capacidad de Estado y administrativa suficiente como para gestionar los créditos blandos del Banco Mundial con garantías. Aunque las condiciones del Banco no fueron las de un “ajuste estructural”, España se fue dando cuenta se que su modelo autárquico, intervencionista y corporativista no le conducía por el camino del desarrollo. Economistas nacionales y expertos del Banco supieron trabajar de forma conjunta para orientar la política económica de un país que terminaría el periodo de préstamos (1963-77) habiendo logrado un crecimiento acumulativo anual de su renta per capita de un 8,5% (Muñiz y Mollet 1994:38). La renta per capita de 1963 era de 470 dólares. Quince años más tarde fue de 3.190 dólares. Desde luego que la ayuda externa no fue el único factor explicativo del “milagro español”. La comparación con otros países pone la relativa eficacia de la ayuda a España en una perspectiva interesante, que es lo que se desarrolla en el siguiente epígrafe.

4. Apertura y ayuda externa. el caso español en una perspectiva comparada.

Como se observa el Figura 5, el nivel de vida español al comienzo de la etapa de apertura iniciada con el Plan de Estabilización (1959) era prácticamente el mismo que el que tenían Chile, Costa Rica y Nicaragua. La comparación entre estos cuatro países es interesante ya que representan una diversidad geográfica que nos permite –en cierta medida- aislar este factor condicionante del crecimiento económico. Cuatro realidades geográficas diversas pero que comparten ciertos rasgos comunes: montañosos, económicamente pequeños, predominantemente agrícolas, receptores de ayuda externa¹⁶.

Figura 5. PIBpc real PPA de España, Chile, Costa Rica y Nicaragua 1959-90.



Fuente: datos de PWT 6.2.

¹⁶ Chile supera los 15 millones de habitantes, Costa Rica los 4 millones y Nicaragua los 5 millones. En cuanto a desigualdad, el más igualitario es Nicaragua con un Gini de 43,1, seguido de Costa Rica (49,8) y el más desigual es Chile (57,1).

El primer aspecto que sobresale del Figura 5 es que el desempeño español en las tres décadas contempladas es claramente superior al del resto. Algo hizo España para crecer entre 1959-90 a una tasa del 4%, que no hicieron Chile o Costa Rica que crecieron al 1,3% y 1,2% respectivamente, y mucho menos hizo Nicaragua que presenta un desempeño negativo con una tasa del -0,4% para los treinta años.

La Figura 6, en el Anexo, muestra la evolución de la apertura comercial de los 4 países, medida a través del porcentaje del PIB que representa la suma de las exportaciones e importaciones. El país más abierto es Costa Rica cuyo coeficiente de apertura es del 62% en 1990, frente al 44% de Chile, el 42% de Nicaragua y el 32% de España. No era este el orden al inicio del periodo, pues el más abierto era Nicaragua que partía de un 38%. Así, el mayor aumento en el coeficiente de apertura es el de Costa Rica con 33,2 puntos porcentuales, seguida de España con 25 puntos y Chile con casi 24 puntos de incremento. Nicaragua, sin embargo apenas experimenta una variación de un 2% de mayor apertura en 1990 frente a 1959, con una apertura máxima del 60% en 1989. La tendencia al proteccionismo continua tras el año 1990 y sólo recupera el nivel del 60% en el año 1998. A pesar de estos vaivenes en la política comercial nicaragüense, España siempre ha sido una economía menos abierta que Nicaragua. Este simple análisis nos conduce a no hacer afirmaciones tajantes del tipo de que los países más abiertos son los que crecen y antes se desarrollan. España logra el mejor desempeño de los cuatro en términos de crecimiento per capita siendo el país más cerrado a lo largo de los treinta y dos años considerados en el Figura. ¿Qué puede decirse de la ayuda? La falta de datos no nos permite incluir a España en una imagen conjunta con Chile, Costa Rica y Nicaragua. El Figura 7 muestra la evolución de la AOD neta de estos tres países desde 1960 a 2004. El principal receptor es, con diferencia, Nicaragua que es precisamente el país más pobre. La tabla 4 resume los datos básicos del desempeño de los tres países cuando comparamos su evolución del PIBpc con la ayuda recibida.

Tabla 4. PIBpc y AOD de Chile, Costa Rica y Nicaragua, 1960-2004.

	Chile	Costa Rica	Nicaragua
PIB pc 1960	4.664,03	4.300,07	4.382,00
PIB pc 2004	12.677,92	8.737,91	3.417,33
Tasa crecimiento PIBpc	2,1%	1,5%	-0,5%
AOD neta acumulada, \$ corrientes	3.272.520.00	3.000.180.00	12.914.690.00
Tasa de crecimiento de la AOD neta	2,1%	3,3%	11,8%

Fuente: Datos de PWT y CAD y cálculos propios.

En 1960, Chile aventajaba a Nicaragua y Costa Rica en unos 300 dólares per capita. Cuatro décadas y media más tarde, Chile ha logrado una tasa de crecimiento de su PIB por habitante del 2,1%, Costa Rica sólo del 1,5%, pero Nicaragua ha evolucionado de forma regresiva con una tasa del -0,5%. Nótese que la comparación es en términos de Paridad de Poder Adquisitivo y considerando el largo plazo. Chile posee en 2004, 2,7 veces la renta de 1960; Costa Rica la multiplica por un factor de 2,03; mientras que Nicaragua se ha empobrecido teniendo en 2004 una renta 0,78 veces más pequeña.

El escenario da que pensar cuando notamos que Nicaragua ha recibido una suma cuatro veces más alta de AOD que Chile y Costa Rica. La AOD neta chilena ha crecido al 2,1%, la de Costa Rica al 3,3% y la de Nicaragua al 11,8%.

No debemos hacer un análisis simplista y atribuir el mal desempeño nicaragüense sólo a ser receptor de AOD. Pero la comparación entre éstos países en el tiempo puede servir como un aviso de que recibir más ayuda no se traduce en mejoras automáticas del bienestar de la población. Cuantías tales como casi 13.000 millones de dólares (¡casi toda la ayuda del Plan Marshall!) que acumula Nicaragua en este periodo, no han sido eficaces en términos de reducción de su pobreza. Según la base de datos Povcalnet elaborada por el Banco Mundial, Nicaragua tenía en 1981 un 29,5% de su población por debajo del ingreso de 1 dólar diario. En 2004, ese porcentaje era del 44,9%, un 15,4% más. Por el contrario, países con menos ayuda como Chile -

Larrú, J.M. El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España incluso con seis años de retornos netos negativos de AOD- partiendo de niveles similares de PIB per capita en 1960, ha logrado un desempeño muy positivo, aunque menor al español.

No hay recetas únicas para que los países crezcan, lo mismo que no hay recetas universales para que la ayuda sea gestionada de forma eficaz por los donantes y receptores. La comparación entre Chile, Costa Rica y Nicaragua, cuando estudiamos comparativamente la evolución de su nivel de vida y la ayuda recibida, muestra tres posibilidades muy dispares a la vez que interesantes, siendo –además– países que no presentan problemas de ser casos extremos de dependencia de la ayuda. Según la base de datos *World Development Indicators* del Banco Mundial, Nicaragua tiene un promedio de AOD/PIB en el periodo de 12,3% (aunque una mediana del 5%), con un mínimo del 1,6% en 1972 y un máximo del 72% en 1991). Mucho menos volátil ha sido la AOD recibida por Chile (promedio del 0,5% de AOD/PIB con mediana del 0,23%) y por Costa Rica (promedio del 1,8% y mediana del 1,5%). En términos de AOD per capita, los promedios entre 1960-2004 son de 6,2\$ en Chile; 24,2\$ Costa Rica y 64,7\$ para Nicaragua.

Las Figuras 8, 9 y 10, en el Anexo, permiten comparar los tres desempeños.

5. Conclusiones.

¿Qué puede aportar la experiencia española como receptor de ayuda internacional en el actual debate sobre su eficacia? Esta ha sido la pregunta central que ha guiado este estudio. España se cerró al comercio y las relaciones exteriores tras su guerra civil y el resultado de la autarquía fue un empobrecimiento y atraso notables. La ayuda americana a lo largo de los años cincuenta logró paliar en alguna medida ese efecto a través de la mejora de las expectativas empresariales, lo que se tradujo en un incremento de la inversión tanto externa como nacional.

Cuando España ingresa en el Banco Mundial en 1958 da un importante paso en la normalización de las relaciones exteriores que se verán fuertemente impulsadas en 1959 por el Plan de Estabilización. El Banco elaboró en 1962 un decisivo informe sobre la

situación económica española y comenzó a prestar a España. Los doce préstamos recibidos del Banco Mundial desde entonces hasta 1977 se destinaron a infraestructuras, educación, agricultura y ganadería. Los préstamos educativos fueron un fracaso. Las lecciones que podemos extraer para la actualidad de esta experiencia son las siguientes: la *apropiación* no es sencilla, la cofinanciación vía préstamos puede ser más útil que las donaciones al hacer consciente al país de los costes de las reformas y que la planificación puede no ser la clave del éxito en el desarrollo. Los Planes de Desarrollo españoles no fueron capaces de estimar los costes reales de una reforma educativa a la que nadie negaría a priori su importancia teórica en el desarrollo de cualquier país. Pero *qué* hacer es más sencillo de detectar que *cómo* financiarlo y al *ritmo* concreto al que el país puede ir absorbiendo ayuda de forma eficaz.

Por otra parte, España disponía de una *institucionalidad* previa suficiente para gestionar los recursos y esta fue reforzada por el propio Banco Mundial. A veces, la cuantía del dinero desembolsado no es lo más importante en un sistema de ayuda eficaz.

La *condicionalidad* del Banco fue blanda y ajustada a sus patrones de gestión. No hubo condicionalidad política ni imposición de reformas. España encontró su propio camino y ritmo para incorporar la ayuda a su proceso endógeno de desarrollo.

La comparación de la renta per capita de España con países con un nivel muy similar en 1959, nos ha conducido a lecciones interesantes. La divergencia de nivel de vida comparando la trayectoria española con la de Chile, Nicaragua y Costa Rica enseña que no existe ninguna condena a la pobreza. España superó el atraso y la pobreza con muy poca ayuda externa pero abriéndose al comercio y la integración regional años más tarde al ingresar 1985 a la Comunidad Económica Europea, algo que ya estuvo muy presente en el Plan Marshall. Chile, Costa Rica y Nicaragua presentan tres modelos diferentes de cómo la ayuda puede catalizar (Chile y Costa Rica) y no garantizar el progreso material. Costa Rica ha logrado el crecimiento basándose en un patrón de gran apertura y poca ayuda. Chile tiene etapas de poca y mucha recepción de ayuda, aunque su correlación con su crecimiento es pequeña y nunca llega a ser un país dependiente de ella. Nicaragua,

Larrú, J.M. *El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España* por el contrario, es el país que recibe más ayuda y el que sigue siendo un país de renta baja, a pesar de compartir con España hechos como largas dictaduras (los Somoza desde 1936 a 1979). Cada país debe descubrir su senda de crecimiento. No hay recetas universales, pero Nicaragua es una muestra de cómo recibir mucha AOD no es garantía de reducción de la pobreza o la desigualdad, si no se producen otras condiciones.

Accra 2008 debe reforzar los principios de eficacia de la ayuda, seguir concretándolos y seguir tomando conciencia de que más volumen de fondos no garantizan nada si no hay mejores gestiones e ideas. La historia debe ser un gran consejero en este importante Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.

Referencias bibliográficas:

Barciela, C. (2000) *La ayuda americana a España (1953-1963)*. Universidad de Alicante. Alicante.

Bulir, A. & Hamann, J. (2001) “How Volatile and Unpredictable Are Aid Flows, and What Are the Policy Implications?”, *International Monetary Fund Working Paper 01/167*.

Bulir, A. & Hamann, J. (2003) “Aid Volatility: An Empirical Assessment”, *IMF Staff Papers 50 (1)*, 64-89.

Bulir, A. & Hamann, J. (2006) “Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the FIRE?”, *IMF Working Paper 06/65*.

Bulir, A. & Lane, T. (2002) “Aid and Fiscal Management”, *IMF Working Paper 02/112*.

Calvillo, G. (1979) “Quince años de préstamos y deudas con el Banco Mundial”, *Información Comercial Española 545, enero*, 44-55.

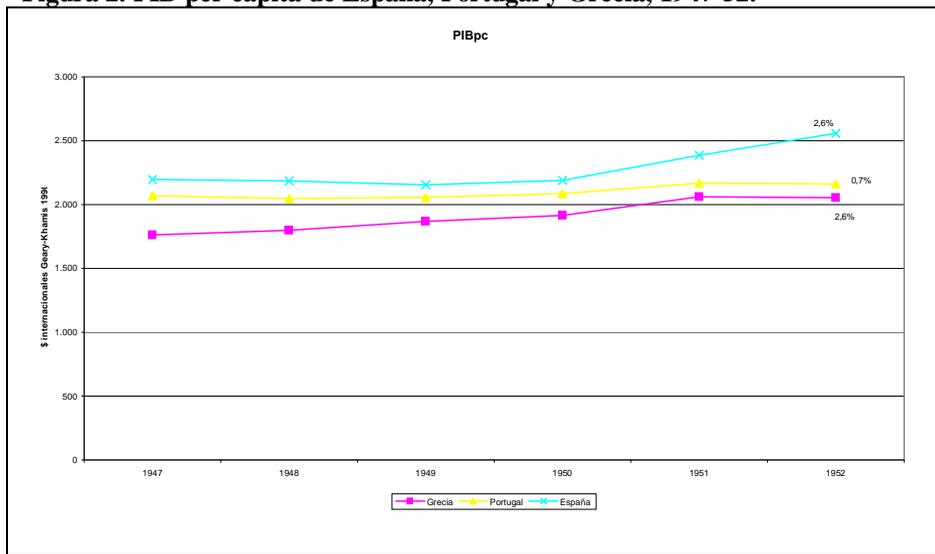
Calvillo, G. (1994) “España-Banco mundial: Quince años de préstamos y deudas” en M. VARELA (coord.) *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*. Pirámide. Madrid. Cap. 23, pp. 413-438.

Calvo, O. (2001) “¡Bienvenido, Míster Marshall! La ayuda económica americana y la economía española en la década de 1950”, en F. Comín y B. Sánchez Alonso (eds). *Los Novísimos en la Historia Económica de España. Revista de Historia Económica. Número extraordinario*. pp.253-275.

Carrasco, J.A. (2008) “The Spanish autarky and the Marshall Plan. A welfare loss analysis”, comunicación para el XI Encuentro de Economía

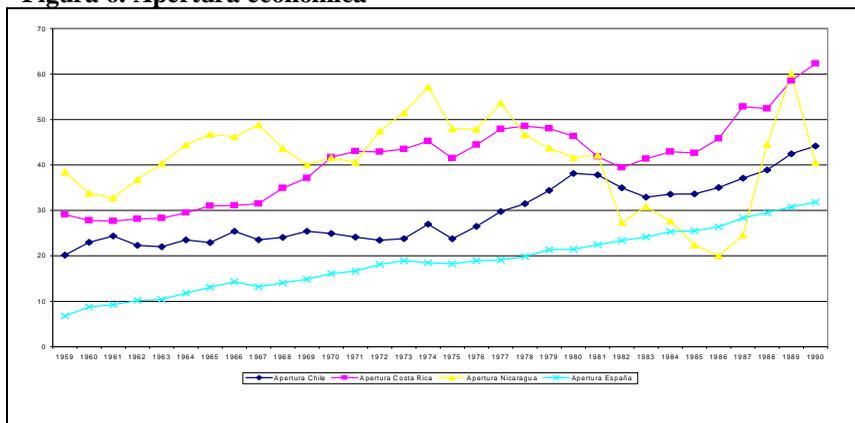
- Estudios Económicos de Desarrollo Internacional* Vol. 9-1 (2009) Aplicada, Salamanca 5-7 junio. Asociación Española de Economía y Finanzas Internacionales.
- Commision On Growth And Development (2008) *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. The World Bank. Washington.
- Eichengreen, B. (ed.) (1995), *Europe's Postwar Recovery*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Fritz, V. & Rocha Menocal, A. (eds.) (2007) "Developmental States in the New Millenium", *Development Policy Review* 25 (5).
- Fuentes Quintana, E. (recop.) (1963) *El desarrollo económico de España. Juicio crítico del Informe del Banco Mundial*. Revista de Occidente. Madrid.
- Fuentes Quintana, E. (1993) "Tres decenios largos de la economía española en perspectiva", en GARCÍA DELGADO (coord.) *España, Economía*. Espasa Calpe. Madrid. págs, 1-140.
- Heston, A.; R. Summers & B. Aten (2006) *Penn World Table Version 6.2*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, September.
- Hogan, M. (1987), *The Marshall Plan, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Maddison, A. *Historical Statistics for the World Economy: 1-2003 A.D.* <http://www.ggdc.net>
- Muns, J. Y Millet, M. (1994) *España y el Banco Mundial. Relaciones 1958-1994*. Mundi-Prensa y Banco Mundial. Madrid.
- Prados De La Escosura, L. (2003) *El progreso económico de España (1850-2000)*. Fundación BBVA. Madrid.
- Riddell, R. (2007) *Does Foreign Aid Really Works?* Oxford University Press. Oxford.
- Rostow, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Sanahuja, J.A. (2001) *Altruismo, Mercado y Poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Intermón-Oxfam. Barcelona. (pp.325-328).
- Schain, M.A. (ed.) *The Marshall Plan: Fifty Years After*. Palgrave. New York.
- Varela, M. (coord.) *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*. Pirámide. Madrid.
- Williamson, S.H. (2008) "Five Ways to Compare the Relative Value of a U.S. Dollar Amount, 1790 to Present", MeasuringWorth.com.
- World Bank (2006) *World Development Indicators*. CD-ROM.

Figura 2. PIB per capita de España, Portugal y Grecia, 1947-52.



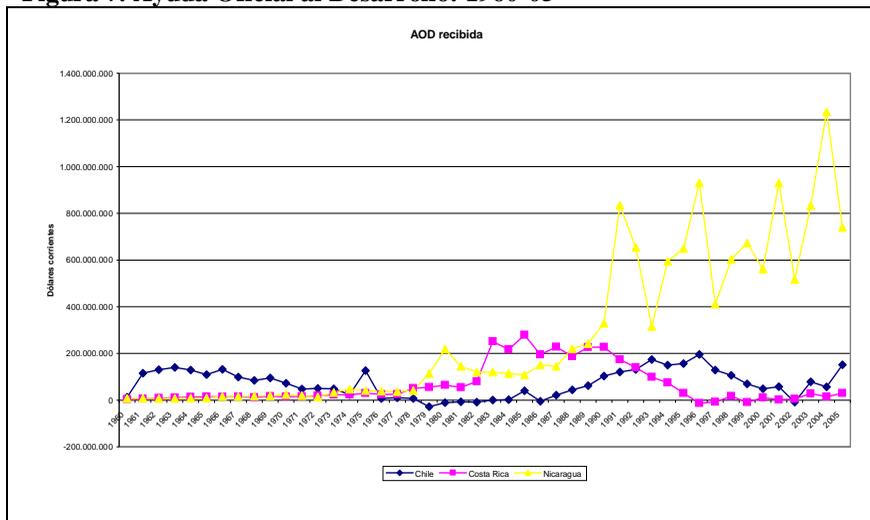
Fuente: Maddison

Figura 6. Apertura económica



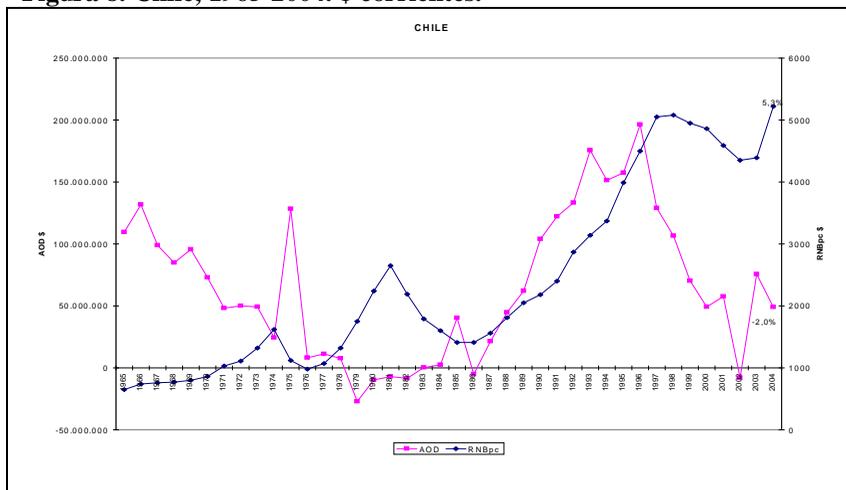
Fuente: datos de PWT 6.2.

Figura 7. Ayuda Oficial al Desarrollo: 1960-05



Fuente: Banco Mundial . World Development Indicators.

Figura 8. Chile, 1965-2004. \$ corrientes.



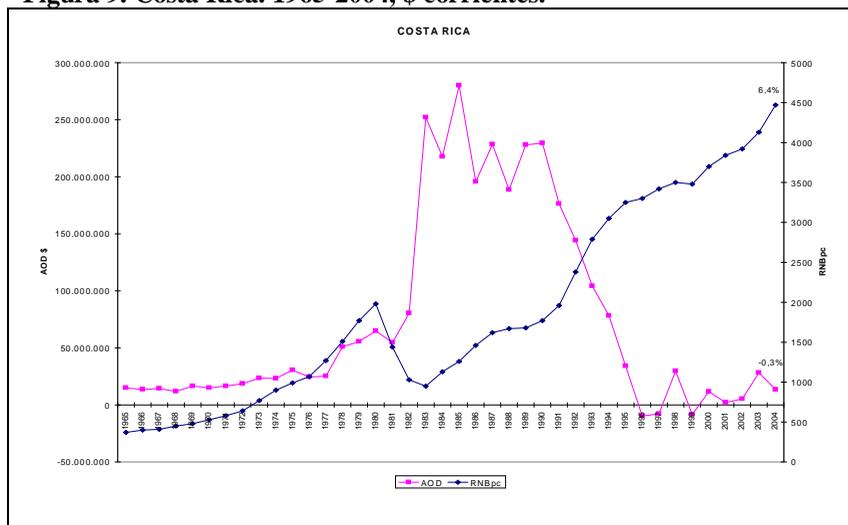
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Larrú, J.M. *El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España*

Chile logra un crecimiento de su PIB per capita especialmente alto durante el periodo 1986-99. Completa cuatro ciclos de crecimiento junto a tres de decrecimiento en el nivel de vida. La tasa de crecimiento del periodo 1965-2004 es del 5,3%¹⁷.

La ayuda presenta tres periodos diferenciados. El primero, 1966-79 con descensos sólo interrumpidos en el ejercicio 1975; un segundo de crecimiento entre 1979-96; y un tercero de descenso entre 1997-2003. Además, Chile permite caer en la cuenta de la existencia de países ayudados que son “donantes netos” por la devolución de las contribuciones pasadas de ayuda reembolsable. Chile lo fue entre 1979-82, en 1986 y en 2002.

Figura 9. Costa Rica. 1965-2004, \$ corrientes.

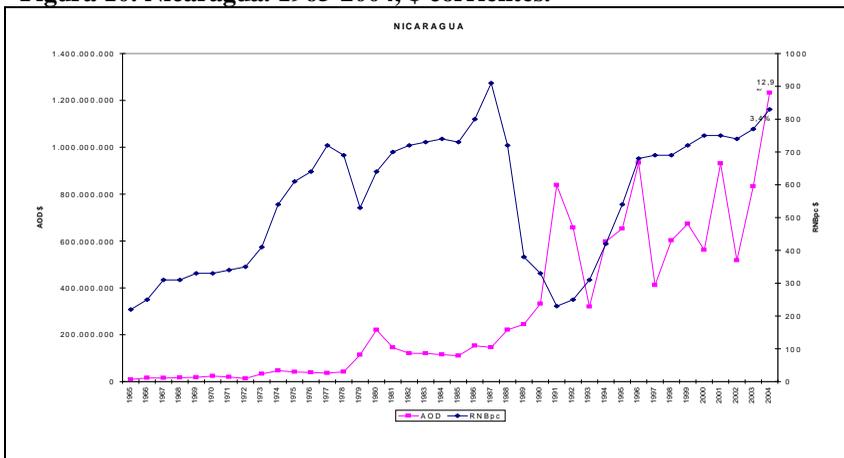


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators .

¹⁷ Nótese que las tasas difieren a las de la tabla 4 ya que: i) los periodos son diferentes; ii) la fuente es ahora los WDI del Banco Mundial, iii) las variables se consideran ahora en dólares corrientes. La tasa de crecimiento de un periodo viene calculada mediante la fórmula: $G = [Vf/Vi]^{1/n} - 1$ siendo G la tasa de crecimiento, Vf el valor final de la variable, Vi su valor inicial y n el número de años comprendidos en el intervalo temporal.

Costa Rica presenta un crecimiento del PIBpc de largo plazo del 6,4%. Crece entre 1976-81, decrece hasta 1983 pero desde entonces mantiene una tendencia constante de crecimiento hasta el final del periodo. La AOD sin embargo es más volátil, sobre todo durante el “rally” 1983-90. A partir de 1990 la caída en la recepción de ayuda es acelerada y Costa Rica devuelve ayuda reembolsable en tres periodos. Es interesante caer en la cuenta de que la comparación entre la AOD inicial con la del final del periodo muestra una tasa de -0,3%.

Figura 10. Nicaragua. 1965-2004, \$ corrientes.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Nicaragua es un caso interesante ya que puede servir de ejemplo de país que recibiendo mucha ayuda no logra desarrollarse. Quizá no “por culpa” de la ayuda, eso exigiría un análisis de causalidad más profundo, pero no deja de sorprender que partiendo de niveles similares de renta per capita en los sesenta, España sea hoy un país desarrollado, Chile y Costa Rica países de renta media alta y Nicaragua siga estancada como país de renta baja. Por supuesto que hay variables tanto económicas -como la deuda externa y los términos de intercambio- como políticas -los periodos de guerra civil- que

Larrú, J.M. *El “Caso España”: La ayuda norteamericana recibida por España* deben tenerse muy en cuenta¹⁸. Lo que ahora nos interesa es observar cómo un país puede lograr un crecimiento continuado del nivel de vida de sus ciudadanos recibiendo poca ayuda externa, como Nicaragua entre 1965-87 periodo en el que alcanzó una renta per capita de 910 dólares, para a continuación darse la vuelta y caer en picado hasta 1991 en el que llega a los 230\$, casi el mismo nivel que en 1965 (220\$) a pesar de incrementarse sustancialmente la AOD recibida.

La lección es sencilla pero muy importante. El desarrollo no es un proceso lineal unidireccional. No es suficiente un “gran empujón” para que luego el crecimiento sea sostenido. No hay un desarrollo por etapas tipo Rostow (1960), sino que puede ser regresivo. El bienestar ganado por Nicaragua en 22 años, lo perdió en ¡sólo cuatro! (1987-91). Tras esa debacle Nicaragua ha vuelto a la senda del crecimiento llegando en 2004 a los 830\$ per capita, un nivel algo superior al de 1986, pero por debajo del disfrutado en 1987 (910\$). La tasa de crecimiento del periodo 1965-2004 es del 3,4%, aproximadamente la mitad que Costa Rica (6,4%) y un tercio respecto a la de Chile (5,3%).

La comparación de la renta per capita con la recepción de AOD también es significativa. Podemos distinguir tres momentos evolutivos. En primer lugar, durante la el periodo 1965-73, Nicaragua recibe un flujo más o menos constante de AOD (en torno a los 15 millones de dólares anuales) mientras que el crecimiento de su nivel medio de vida es considerable.

Un segundo periodo es el del drama nicaragüense de 1987-91 cuando, mientras la renta per capita cae a una tasa del -24%, la ayuda creció a la espectacular tasa del 42%. La AOD recibida ya había alcanzado niveles en torno a los 120-140 millones de dólares anuales en el

¹⁸ Es interesante caer en la cuenta que Nicaragua comparte con España el haber tenido un largo periodo de dictadura. La de los Somoza se alargó 43 años (1936-1979) y la de Franco 36 (1939-1975).

Estudios Económicos de Desarrollo Internacional Vol. 9-1 (2009)
periodo 1979-87, pero desde entonces se dispara hasta los 838 millones de dólares en 1991.

Por último, un tercer periodo es el comprendido entre 1991 y 2004, en el que la volatilidad de la AOD neta es sobresaliente y con una débil correlación entre ella y la renta per capita (coeficiente de correlación de 0,32 con $R^2=0,10$). A pesar de ello, Nicaragua recibió en 2004 el máximo anual de AOD del periodo considerado, superando los 1.232 millones de dólares.