



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
Departamento de Métodos Cuantitativos
en Economía y Gestión

Buen gobierno, ayuda externa y desarrollo. El caso de Cabo Verde.

Las Palmas de Gran Canaria. Noviembre 2015

TESIS DOCTORAL
Marta Wood Valdivielso

DIRECCIÓN:
José Boza Chirino
Mañas González Hernández
Javier de León Ledesma

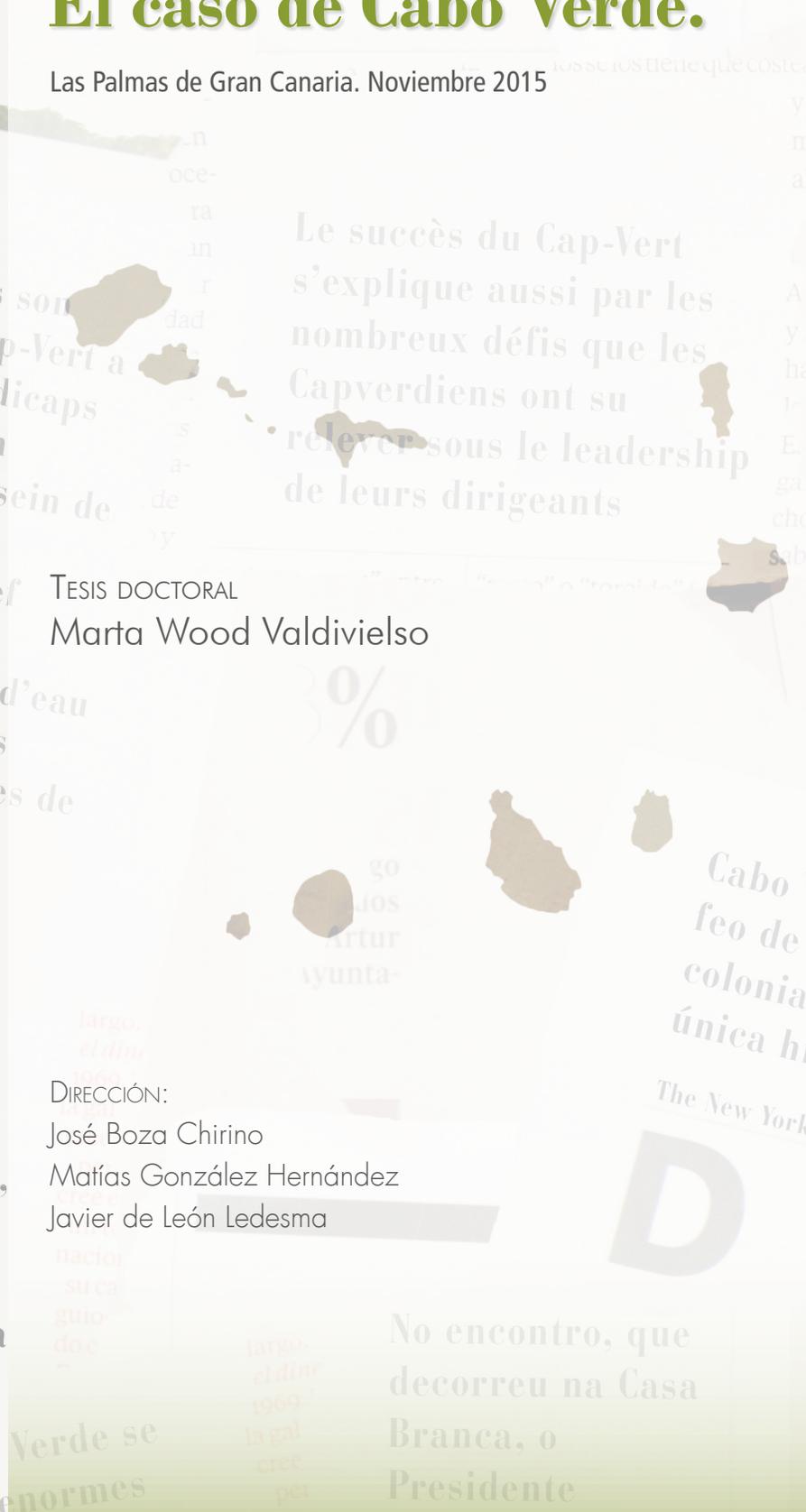
Cabo Verde es el patito
feo de entre todas las ex
colonias portuguesas, la
única historia de éxito
The New York Times, Marzo de 1989

El liderazgo
compromis
del gobier
de Cabo V
en el futu
del hamb
infantil e
historia
éxito eje

Le succès du Cap-Vert
s'explique aussi par les
nombreux défis que les
Capverdiens ont su
relever sous le leadership
de leurs dirigeants

Power has changed ha
regularly and peacefu
several times, followin
successful elections

No encontro, que
decorreu na Casa
Branca, o
Presidente



**D/D^a.....SECRETARIO/A DEL
DEPARTAMENTO DE.....
DE LA UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA,**

CERTIFICA,

Que el Consejo de Doctores del Departamento en su sesión de fecha.....tomó el acuerdo de dar el consentimiento para su tramitación, a la tesis doctoral titulada “.....”
presentada por el/la doctorando/a D/D^a..... y dirigida por el/la Doctor/a.....

Y para que así conste, y a efectos de lo previsto en el Artº 6 del Reglamento para la elaboración, defensa, tribunal y evaluación de tesis doctorales de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, firmo la presente en Las Palmas de Gran Canaria, a...de.....de dos mil.....



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Departamento de Métodos cuantitativos de Economía y Gestión

Programa de doctorado: Aplicaciones a las finanzas y seguros, a la economía sectorial, al medio ambiente y a las infraestructuras. Bienio 2005/2007

Título de la Tesis

Buen Gobierno, Ayuda Externa y Desarrollo. El caso de Cabo Verde

Tesis Doctoral presentada por D^a Marta Wood Valdivielso

Dirigida por el Dr. D. José Boza Chirino

Dirigida por el Dr. D. Matías González Hernández

Dirigida por el Dr. D. Javier de León Ledesma

El Director,

El Director,

El Director,

La Doctoranda,

Las Palmas de Gran Canaria, a 15 de Noviembre de 2015

Agradecimientos

Muchas son las personas que han participado desinteresadamente para la realización de este trabajo.

Mi más sincero agradecimiento a todos aquellos que dedicaron su tiempo para contestar a la encuesta, a Serafina Alves, Severine Arnal, Antonio Baptista, Luca Bernasconi, Alexander Bohr, Sandro de Brito, Juan José Conde, Carla Cruz, Cristóbal Delgado, Briac Deffobis, Vitor Dionizio, Marco Antonio Estébanez, Carlos Furtado, José Luis Guersi, Frank Hess, Thierry Lipert, Susana María Hontoba, Vargas Melo, Eusebio Mora, Miguel Pérez, Mónica Quesada, Riccardo Rossi, Cristino Sánchez, Anastacio Silva, Marta Villa y David Vilar.

A algunos de ellos les motivaron los lazos personales que trazamos en Cabo Verde, pero para la gran mayoría ha sido el simple interés de poner su grano de arena para el desarrollo de este país.

Gracias especialmente a Jaime Puyoles, Isabel Filiberto, Edson Medina, José Bettencourt y Darío Muhammudo, quienes desde otros lugares me acompañaron más estrechamente y aportaron diferente información.

A mis directores de tesis, a José Boza quien me acompañó, incondicional y paciente, desde el año 2005, cuando comencé esta tarea; a Matías González por su absoluta implicación y por haberme contagiado de su entusiasmo por el tema estudiado, y, como no, a Javier de León gracias al cual nunca he caído en la temida soledad del doctorando.

A mis padres, que me han seguido y animado en todo momento a pesar de la distancia.

A Enrico, quien en innumerables pláticas sobre el país, inspiró algunas de las ideas expuestas.

Y por último, más pequeñas pero más importantes, a Irene y a Emma, quienes desde su inocencia infantil han estado conmigo en este viaje día a día sobre mi regazo, primero una, luego la otra, y a quienes tantas horas debo de juego y de arrullo.

Quem é pobre não pode fazer uma política de rico

Pedro Pires, Primer Presidente de la República de Cabo Verde, 1975

Índice

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	17
1. GRANDES LÍNEAS DEL TRABAJO	19
2. ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	21
3. HIPÓTESIS	22
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	27
1. INTRODUCCIÓN	29
2. EL BUEN GOBIERNO.....	31
2.1 <i>¿Qué es el buen gobierno?</i>	31
2.2 <i>Buen gobierno, calidad institucional y crecimiento económico</i>	34
2.3 <i>El buen gobierno y la ayuda</i>	37
3. LA AYUDA	40
3.1 <i>El debate en torno a la eficacia de la ayuda</i>	40
3.2 <i>Análisis crítico de los hechos</i>	45
4. EL APOYO PRESUPUESTARIO.....	49
4.1 <i>Antecedentes y contexto histórico</i>	49
4.2 <i>Definición de apoyo presupuestario</i>	54
4.3 <i>La eficacia del apoyo presupuestario y la elección de la modalidad de la ayuda</i>	56
5. LA CONDICIONALIDAD.....	62
5.1 <i>¿Qué es la condicionalidad? Concepto y evolución</i>	62
5.2 <i>Formas de condicionalidad</i>	65
5.3 <i>La eficacia de la selectividad y condicionalidad de la ayuda</i>	68
CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO, CABO VERDE	73
1. INTRODUCCIÓN	75
2. CRECIMIENTO EQUILIBRADO E INCLUSIVO: ANÁLISIS Y FUNDAMENTOS	79
2.1 <i>Análisis a partir de la identidad macroeconómica fundamental</i>	81
2.2 <i>Desempleo e inflación</i>	89
2.3 <i>Los fundamentos del crecimiento a largo plazo</i>	95
2.4 <i>Equilibrios interno y externo</i>	100
2.5 <i>Crecimiento, desigualdad y pobreza</i>	109
3. LA AYUDA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN CABO VERDE	119
3.1 <i>La evolución de la ayuda al desarrollo</i>	119
3.2 <i>La asignación de la ayuda</i>	126
3.3 <i>Implementación y condicionalidad de la ayuda en Cabo Verde</i>	131
3.4 <i>La integración internacional y la ampliación de las modalidades de la ayuda</i>	133
4. PRECONDICIONES PARA EL CRECIMIENTO: VISIÓN COMPARTIDA, BUEN GOBIERNO Y CAPITAL SOCIAL	137
4.1 <i>Una visión compartida sobre un modelo de crecimiento inclusivo</i>	137
4.2 <i>El buen gobierno</i>	143
4.3 <i>Caracterización de la sociedad, estabilidad institucional y sentido democrático</i>	147
CAPÍTULO IV: EXPLOTACIÓN DE DATOS Y MODELO EMPÍRICO	153
1. INTRODUCCIÓN	155
2. EL MARCO DE ANÁLISIS	156
2.1 <i>La maldición de los recursos naturales y el big push</i>	159
2.2 <i>El modelo teórico</i>	166
2.3 <i>El modelo de explotación de recursos naturales en la frontera aplicado a Cabo Verde</i> 168	
3. EL MODELO EMPÍRICO	172
4. METODOLOGÍA EMPLEADA Y JUSTIFICACIÓN.....	175

5.	ENCUESTA A EXPERTOS	177
5.1	<i>Categorías del encuestado</i>	177
5.2	<i>Cronología de la encuesta</i>	179
5.3	<i>Estructura y contenidos de la encuesta</i>	182
6.	ANÁLISIS UNIVARIANTE. SÍNTESIS DESCRIPTIVA DE LOS RESULTADOS.....	192
7.	ANÁLISIS MULTIVARIANTE. LA ELABORACIÓN DE LOS CONSTRUCTOS Y LA FORMACIÓN DE GRUPOS DE EXPERTOS	200
7.1	<i>Componentes de buen gobierno</i>	201
7.2	<i>Componentes de apoyo presupuestario</i>	203
7.3	<i>Componentes de ayuda y crecimiento inclusivo</i>	204
7.4	<i>Componentes de ayuda presupuestaria eficaz</i>	206
7.5	<i>Componentes de crisis, lucha contra la pobreza y confianza en el sistema</i>	207
7.6	<i>Componentes de grupo de apoyo presupuestario, eficacia y condicionalidad</i>	209
8.	MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE LAS COMPONENTES O CONSTRUCTOS.....	210
9.	EL MODELO CAUSAL DEL BUEN GOBIERNO PARA CABO VERDE.....	214
9.1	<i>Especificación del modelo propuesto de Análisis Factorial Confirmatorio (AFC)</i>	214
9.2	<i>Interpretación del modelo causal estimado</i>	221
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....		227
1.	HIPÓTESIS DEL MODELO CAUSAL	229
2.	CONCLUSIONES SOBRE BUEN GOBIERNO.....	231
3.	CONCLUSIONES SOBRE LA AYUDA.....	234
4.	CONCLUSIONES SOBRE EL CASO PARTICULAR DEL APOYO PRESUPUESTARIO Y LA CONDICIONALIDAD	237
5.	CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO.....	238
6.	CABO VERDE HACIA UN MODELO DE CRECIMIENTO AUTOSOSTENIDO.....	241
7.	CONSIDERACIONES FINALES: EL <i>BIG PUSH</i> Y LA TRANSICIÓN ECONÓMICA EN CABO VERDE	245
ANEXO I: ENCUESTA		251
ANEXO II: EXPLOTACIÓN DE DATOS		256
ANEXO III: EL MODELO FORMAL		258
BIBLIOGRAFÍA		269
BASES DE DATOS Y PUBLICACIONES ESTADÍSTICAS CONSULTADAS.....		291

Índice de Gráficos

Gráfico 2.1. <i>Evolución del apoyo presupuestario general del Comité de Ayuda al Desarrollo como porcentaje de la ayuda al desarrollo total</i>	52
Gráfico 2.2. <i>Apoyo presupuestario general (millones de dólares)</i>	53
Gráfico 3.1. <i>Evolución de indicadores socioeconómicos de Cabo Verde, variables normalizadas (1960-2011)</i>	75
Gráfico 3.2. <i>Evolución del PIB per cápita en dólares, a precios constantes, base 2005 (1960-2014)</i>	76
Gráfico 3.3. <i>Evolución de la tasa de mortalidad infantil, menores de cinco años, por cada 1000 (1960-2014)</i>	76
Gráfico 3.4. <i>Evolución de la esperanza de vida, en años (1960-2013)</i>	76
Gráfico 3.5. <i>Producto Interior Bruto, en millones de dólares a precios constantes, base 2005 (1980-2014)</i>	82
Gráfico 3.6. <i>Evolución de la estructura del PIB desde la óptica del gasto, en millones de escudos caboverdianos, a precios constantes de 1980 (1991-2007)</i>	84

Gráfico 3.7. Evolución de la estructura del PIB por sectores en millones de escudos caboverdianos, a precios constantes de 1980 (1991-2007).....	84
Gráfico 3.8. Evolución del número de establecimientos hoteleros (1999-2012)	85
Gráfico 3.9. Evolución del número de huéspedes (1999-2012).....	85
Gráfico 3.10. Indicadores sobre la importación en el sector de la construcción, variables normalizadas.....	88
Gráfico 3.11. Tasa de desempleo, total, en porcentaje de la población activa (2005-2014).....	90
Gráfico 3.12. Tasa de desempleo. Comparación Canarias-Cabo Verde (2008-2015)	91
Gráfico 3.13. Evolución de la población activa total, mayores de 15 años (1990-2013).....	91
Gráfico 3.14. Tasas de natalidad y mortalidad en Cabo Verde (1960-2012).....	92
Gráfico 3.15. Tasa de inflación anual (2000-2014).....	94
Gráfico 3.16. Evolución del cociente FBKF/empleo en Cabo Verde (1991-2007).....	96
Gráfico 3.17. Evolución del producto por empleado en Cabo Verde (1991-2011).....	96
Gráfico 3.18. Tasa de variación anual del producto interior por empleado (1991-2011)	97
Gráfico 3.19. Trayectoria hipotética de la relación entre renta per cápita, cambio técnico y cociente capital trabajo en Cabo Verde	99
Gráfico 3.20. Inversión pública en Cabo Verde, en millones de escudos caboverdianos (1991 – 2014)	102
Gráfico 3.21. Evolución de las componentes principales del gasto público, en millones de escudos caboverdianos (1991-2010).....	103
Gráfico 3.22. Saldo del sector público, excluida la ayuda, en millones de escudos caboverdianos (1991-2014)	104
Gráfico 3.23. Saldo del sector público incluida la ayuda, en millones de escudos caboverdianos (1991-2014)	105
Gráfico 3.24. Déficit Público como porcentaje del PIB (2000-2014)	105
Gráfico 3.25. Deuda Pública como porcentaje del PIB (2000-2014)	106
Gráfico 3.26. Balanza por cuenta corriente en millones de escudos caboverdianos (1991 – 2014)	107
Gráfico 3.27. Balanza de pagos en millones de escudos caboverdianos (1991-2014).....	108
Gráfico 3.28. Posición de Cabo Verde en el índice de desarrollo humano, año 2014.....	110
Gráfico 3.29. Incidencia de la pobreza por capital e islas, medido en porcentaje de hogares	112
Gráfico 3.30. Caracterización de los hogares caboverdianos, medido en porcentaje de hogares (2010)	113
Gráfico 31. Mortalidad infantil, por cada diez mil nacimientos (1969-2015).....	114
Gráfico 3.32. Número de médicos por cada diez mil habitantes (2005-2012)	115
Gráfico 3.33. Número de camas hospitalarias, total (2005-2012)	115
Gráfico 3.34. Tasa de alfabetización de población de 15-24 años, en porcentaje de la población total (2005-2012)	116
Gráfico 3.35. Tasa de alumnos inscritos en educación superior en porcentaje de la población total (2000-2012)	116
Gráfico 3.36. Porcentaje de población con acceso a agua potable (2005-2015)	117
Gráfico 3.37. Porcentaje de población con acceso al saneamiento (2005-2015)	118
Gráfico 3.38. Evolución porcentual de los usuarios de Internet, por cada cien personas (1997-2014)	119
Gráfico 3.39. AOD per cápita recibida, a precios corrientes (dólares).....	119
Gráfico 3.40. Evolución del crecimiento de la AOD (2004-2012)	120
Gráfico 3.41. Evolución de la AOD en países de desarrollo humano similar (2004-2012).....	120
Gráfico 3.42. Ayuda Oficial para el Desarrollo en millones de dólares (1975-2012)	121
Gráfico 3.43. Evolución de la ayuda per cápita en Cabo Verde	122
Gráfico 3.44. Evolución de la ayuda per cápita en países de la región.....	122
Gráfico 3.45. Transferencias recibidas de Gobiernos extranjeros	123
Gráfico 3.46. Variaciones de la AOD per cápita y del PIB per cápita	123
Gráfico 3.47. Evolución del total del apoyo presupuestario	125

Gráfico 3.48. Evolución del detalle del apoyo presupuestario.....	126
Gráfico 3.49. Distribución de las inversiones en miles de euros, todos los fondos (2005-2010)	128
Gráfico 3.50. Distribución de las inversiones con financiación de apoyo presupuestario y proyectos, en miles de euros (2005-2010)	129
Gráfico 3.51. Inversión total por sectores en 2005, 2007 y 2010 respectivamente.....	130
Gráfico 3.52. Inversión del apoyo presupuestario en 2005, 2007 y 2010 respectivamente	130
Gráfico 3.53. Indicador de voz y rendición de cuentas	144
Gráfico 3.54. Indicador de estabilidad política y ausencia de terrorismo	145
Gráfico 3.55. Indicador de efectividad del gobierno.....	145
Gráfico 3.56. Indicador de calidad de la regulación	145
Gráfico 3.57. Indicador de imperio de ley.....	146
Gráfico 3.58. Indicador del control de la corrupción	146
Gráfico 4.1. Funciones de producción antes y después del big push	162
Gráfico 4.2. Tasa de variación del capital/trabajo con relación a su valor absoluto.....	163

Índice de figuras

Figura 1.1. Hipótesis de la investigación sobre las relaciones entre buen gobierno, ayuda al desarrollo y crecimiento inclusivo.....	26
Figura 2.1. La cadena de causalidad – Dentro de la Caja Negra	45
Figura 2.2. Definición de apoyo presupuestario propuesta.....	56
Figura 3.1. Evolución de objetivos en la planificación: lucha contra la pobreza vs. crecimiento económico.....	143
Figura 4.1. Especificación del modelo causal a partir del diagrama recorrido.....	215
Figura 4.2. Resultados del modelo	219
Figura 5.1. Políticas públicas y capitalización de la economía	246

Índice de tablas

Tabla 2.1. Síntesis de efectos adversos de la ayuda	59
Tabla 2.2. Fases de una operación de apoyo presupuestario vs. Principios de la Declaración de París	61
Tabla 3.1. Resumen de las operaciones financieras del Estado, en millones de euros	101
Tabla 3.2. Balanza de pagos, en millones de euros, (2009-2013).....	108
Tabla 3.3. Incrementos de la AOD per cápita por país.....	121
Tabla 3.4. Ayuda Oficial al Desarrollo y Apoyo Presupuestario de Cabo Verde.....	124
Tabla 3.5. Fondos de apoyo presupuestario (en millones de euros)	125
Tabla 3.6. Estrategias globales de desarrollo de Cabo Verde.	140
Tabla 3.7. La planificación del desarrollo en Cabo Verde según los documentos estratégicos.	141
Tabla 4.1. Perfiles de los encuestados	178
Tabla 4.2. Supuestos empleados en la elaboración de la encuesta	183
Tabla 4.3. Preguntas sobre la Eficacia de la Ayuda y los Principios de la Declaración de París y Accra	184
Tabla 4.4. Preguntas sobre la eficacia de la ayuda y los principios de la Declaración de París y Accra (continuación).....	185
Tabla 4.5. Preguntas sobre la eficacia de la ayuda y los principios de la Declaración de París y Accra (continuación).....	185
Tabla 4.6. Preguntas sobre la Eficacia de la Ayuda y los Principios de la Declaración de París y Accra (continuación)	186
Tabla 4.7. Preguntas sobre el contexto político y socioeconómico de Cabo Verde	188

<i>Tabla 4.8. Preguntas sobre el contexto político y socioeconómico de Cabo Verde (continuación)</i>	189
<i>Tabla 4.9. Preguntas sobre el contexto político y socioeconómico de Cabo Verde (continuación)</i>	189
<i>Tabla 4.10. Preguntas sobre el contexto de la ayuda</i>	191
<i>Tabla 4.11. Participación de la sociedad civil</i>	193
<i>Tabla 4.12. Factores de atracción de la ayuda</i>	194
<i>Tabla 4.13. Dependencia de la ayuda</i>	195
<i>Tabla 4.14. Crecimiento equilibrado</i>	197
<i>Tabla 4.15. Efectos del Buen gobierno</i>	198
<i>Tabla 4.16. Sistemas nacionales de gestión y finanzas públicas</i>	199
<i>Tabla 4.17. Componentes de buen gobierno</i>	201
<i>Tabla 4.18. Componentes de buen gobierno</i>	204
<i>Tabla 4.19. Componentes de ayuda y crecimiento inclusivo</i>	205
<i>Tabla 4.20. Componentes de ayuda presupuestaria eficaz</i>	207
<i>Tabla 4.21. Componentes crisis y lucha contra la pobreza</i>	208
<i>Tabla 4.22. Apoyo presupuestario y condicionalidad</i>	210
<i>Tabla 4.23. Matriz de correlaciones</i>	213
<i>Tabla a1.1. Eficacia de la Ayuda</i>	251
<i>Tabla a1.2. Apropiación</i>	251
<i>Tabla a1.3. Alineación</i>	251
<i>Tabla a1.4. Armonización</i>	252
<i>Tabla a1.5. Rendición mutua de cuentas</i>	252
<i>Tabla a1.6. Gestión orientada a resultados</i>	253
<i>Tabla a1.7. Crecimiento y desarrollo</i>	253
<i>Tabla a1.8. Crecimiento y desigualdad</i>	254
<i>Tabla a1.9. Buen gobierno</i>	254
<i>Tabla a1.10. Condicionalidad del apoyo presupuestario</i>	255
<i>Tabla a1.11. Relaciones de confianza en apoyo presupuestario</i>	255
<i>Tabla a2.1. Estadísticas de fiabilidad</i>	256
<i>Tabla a2.2. Componentes de buen gobierno</i>	256
<i>Tabla a2.3. Componentes de ayuda y crecimiento inclusivo</i>	256
<i>Tabla a2.4. Componentes de ayuda presupuestaria</i>	257
<i>Tabla a2.5. Componentes de crisis y lucha contra la pobreza</i>	257
<i>Tabla a2.6. Componentes de apoyo presupuestario y condicionalidad</i>	257
<i>Tabla a2.7. Modelo Análisis Factorial de Confirmatorio. Correlaciones</i>	258
<i>Tabla a2.8. Grados de libertad</i>	258
<i>Tabla a2.9. Medidas de bondad del ajuste para el modelo factorial confirmatorio (I)</i>	258
<i>Tabla a2.10. Medidas de bondad del ajuste para el modelo factorial confirmatorio (II)</i>	258

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.	GRANDES LÍNEAS DEL TRABAJO	19
2.	ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	21
3.	HIPÓTESIS	22

1. Grandes líneas del trabajo

Ya desde en los primeros albores de la ayuda internacional, investigadores y donantes se preguntaban el porqué de la falta de resultados y sobre si la ayuda era realmente eficaz. Medio siglo después, la eficacia de la ayuda sigue siendo objeto de investigación y controversia, concretamente en la relación entre ayuda, crecimiento, alivio de la pobreza y otros conceptos de más reciente aparición como el buen gobierno. No solo no existe acuerdo sobre la efectividad de la ayuda en sí misma (Easterly, 2007 vs. Hansen y Tarp, 2001), sino también en cuestiones tan relevantes tales como si la condicionalidad de la ayuda ha sido o no eficaz (Crawford, 1997, Collier et al., 1997), sobre si la ayuda es más efectiva en países mejor gobernados (Burnside y Dollar, 2000, 2004), y sobre la propia definición de buen gobierno (Hoebink, 2006).

El trabajo que aquí se presenta modeliza toda esa problemática, dentro de un contexto concreto, Cabo Verde, una economía de pequeñas dimensiones pero con significativos resultados tanto en términos de crecimiento y reducción de la pobreza, como en avances registrados en el ámbito de la gestión de la ayuda enmarcados en altos niveles de buen gobierno durante los últimos veinte años. Todo ello, teniendo en cuenta los límites establecidos por la propia indefinición de las relaciones establecidas en la literatura académica sobre el crecimiento, ayuda y buen gobierno expuestas en el párrafo anterior, pero observando la realidad de esta economía que ha sido referenciada con frecuencia por la comunidad internacional como un ejemplo en África Occidental en términos de buen gobierno y de gestión de la ayuda.

Cabo Verde ha experimentado un crecimiento sostenido de su producto interior bruto (PIB) y de la economía en su conjunto desde su independencia en 1975. Ello ha sido posible gracias a los esfuerzos del país para salir del círculo de la pobreza a través de la apertura al exterior, políticas públicas redistributivas y de inversión, pero también gracias a un contexto sociopolítico favorable y de estabilidad institucional. El propósito de este trabajo se centra identificar y evaluar los factores determinantes relativos a la ayuda externa como parte del proceso de intensa capitalización que ha propulsado el crecimiento económico y financiado políticas orientadas a la reducción de la pobreza y la exclusión social en Cabo Verde.

Las políticas distributivas y de mitigación de la pobreza que han caracterizado la acción de gobierno de Cabo Verde a lo largo de décadas han contribuido a mantener la estabilidad social y política del país y, a partir de ahí, a incrementar el atractivo de Cabo Verde como país receptor de inversión y ayuda. En otros términos, la apuesta por una gobernanza inclusiva ha contribuido a atraer ayuda externa para financiar inversión y políticas distributivas, y de otro lado ha propiciado un clima social y político de estabilidad necesario para atraer inversión extranjera directa y legitimar la ayuda externa en las sociedades donantes.

Además de insistir en este círculo que relaciona buen gobierno y ayuda en este contexto, en este trabajo también sostendremos que el buen gobierno ha incidido en la eficacia de la ayuda al desarrollo, en nuestro caso particular, en la gestión del apoyo presupuestario. Esta herramienta presentada en un contexto de buen gobierno ha permitido entre otros, mejorar las relaciones con los donantes enmarcadas en las Declaraciones de París (2005) y Accra (2008) sobre la efectividad de la ayuda. Por ello el apoyo presupuestario ha devenido un instrumento de canalización de la ayuda que ha sido clave en la financiación nacional aumentando la coherencia y el alcance de las políticas públicas (Tavakoli y Smith, 2013).

También se presupone que el buen gobierno ha influido decisivamente en la cuantía de la ayuda, ya que se esgrime como el motivo principal de que Cabo Verde se haya convertido en uno de los primeros receptores mundiales de ayuda internacional al desarrollo, medido en términos per cápita y de relación ayuda/PIB¹. De igual modo, se estima que el buen gobierno materializado en sistemas nacionales de gestión solventes está ayudando a acelerar la provisión de la ayuda en forma de apoyo presupuestario (Levy, 2004: 17).

Por otro lado, las relaciones internacionales establecidas en este marco de buenas prácticas parecen haber favorecido una estrecha relación institucional con la Unión Europea en diversos ámbitos, tales como la seguridad, la convergencia normativa o la investigación, desarrollo e innovación. Otras organizaciones multilaterales, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo, han contribuido a proyectar internacionalmente la imagen del archipiélago, además de como

¹ Según las estadísticas de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Último acceso, 2015

estandarte de buen gobierno en África Occidental, como un espacio amigable para la inversión privada.

2. Estructura de la tesis

Este trabajo se estructura en cinco capítulos contando con la presente introducción. El primer capítulo, introduce las hipótesis y el esquema general de nuestra investigación.

En el segundo capítulo se expone el estado de las cuestiones fundamentales que guiarán el trabajo a nivel teórico. En él nos referimos a cuatro cuestiones centrales y a sus correspondientes relaciones: el buen gobierno, la ayuda y el crecimiento (caso particular del apoyo presupuestario) y la condicionalidad. Se trata de debates que han tenido un amplio protagonismo en la literatura académica de la ayuda, especialmente durante las últimas dos décadas. Concretamente, en este capítulo analizamos el estado de la cuestión del buen gobierno y su posible incidencia en la eficacia de la ayuda y en el crecimiento, en si la ayuda es o no eficaz por sí misma y cuáles son los tipos de relaciones que rigen o determinan dicha eficacia; en el caso particular del apoyo presupuestario, sus orígenes y evolución, y por último el estado de la cuestión sobre la condicionalidad de la ayuda, sus causas y su trayectoria hasta la actualidad, especialmente referida a la herramienta de ayuda seleccionada para el estudio (esto es, el apoyo presupuestario).

En el tercer capítulo, como aplicación práctica se estudia el caso de Cabo Verde, un país de características particulares y que parece reunir las condiciones necesarias en términos de buen gobierno para promover una gestión de la ayuda eficaz. Y a pesar de ello, ha sido un objeto de estudio poco común por parte de los investigadores. En este capítulo se analizan los orígenes y posibles causas del proceso de crecimiento económico sostenido que ha vivido este país en las últimas décadas, que ha tenido como output una significativa reducción de la pobreza desde su independencia. Para ello también se presentan las posibles causas que han dado lugar a un estilo de gobernabilidad que lo hace diferente al resto de países del entorno. Concretamente, se analiza a través de las teorías económicas, la forma en la que el buen gobierno ha incidido en los procesos de generación de desarrollo y crecimiento inclusivo en el país.

El cuarto capítulo introduce el marco teórico construido a partir de las teorías sobre la trayectoria óptima de agotamiento de los recursos naturales por un lado, y por otro, de aquellas otras teorías que han sido contribuciones a la economía del crecimiento iniciada por Solow en 1956 y su aplicabilidad para el Cabo de Cabo Verde. Seguidamente se presenta el modelo empírico, que se remite a los elementos centrales del trabajo (ayuda, crecimiento, buen gobierno) cuyos vínculos se explican en el marco de las relaciones estudiadas en el capítulo II relativas a la forma en que las prácticas basadas en el buen gobierno han favorecido la eficacia de la ayuda, concretamente la ayuda presupuestaria, y la gestión de la ayuda al buen gobierno, así como su posible contribución al desarrollo. Seguidamente se presenta la explotación de datos que contribuirán a refutar las hipótesis planteadas en el capítulo introductorio utilizando la metodología Delphi.

Por último, el capítulo cinco concluye.

3. Hipótesis

La literatura académica que busca relaciones entre la ayuda y el crecimiento económico, es prolija. Este trabajo relaciona ayuda y crecimiento a través del buen gobierno. Es decir, la idea que delimita el área de estudio es, en primer lugar, que el buen gobierno ha desempeñado un papel relevante en la efectividad de la ayuda, y en segundo lugar, que la ayuda en Cabo Verde no sólo ha servido para impulsar el crecimiento económico sino que también ha contribuido a crear las capacidades para el crecimiento endógeno de la economía con la reducción en el largo plazo de la dependencia de la ayuda. De igual modo, también se plantea la relación inversa, es decir, la ayuda ha contribuido a fortalecer las capacidades institucionales que hacen posible el buen gobierno. En ambos casos, asumimos que el buen gobierno es el medio a través del cual la ayuda se hace efectiva y el crecimiento se hace posible.

Más concretamente, uno de los argumentos de este trabajo es que el buen gobierno exhibido por Cabo Verde ha influido en la gestión efectiva de la ayuda, particularmente de la ayuda programática y del apoyo presupuestario, y en su capacidad para promover crecimiento económico en el archipiélago. Todo ello ha favorecido la conformación de una imagen amable en el exterior por parte de la comunidad internacional hacia el archipiélago que ha permitido aumentar la cuantía

de la ayuda al desarrollo recibida, con cuya gestión se han fortalecido las capacidades institucionales que hacen posible el buen gobierno. Es decir, existe una relación bidireccional entre buen gobierno y ayuda. Paralelamente, otro punto de partida importante es la idea de que gracias al buen gobierno, el crecimiento ha sido inclusivo. En suma, se siguen dos supuestos, de un lado se plantea la relación entre el buen gobierno y la ayuda, que se refuerzan mutuamente, y de otro, la relación entre el buen gobierno y el crecimiento inclusivo como resultado.

En el contexto de este trabajo y de acuerdo al estado de la cuestión sobre el buen gobierno, entendemos que este concepto debe ser tratado con la debida concreción, referido a las buenas prácticas dentro de políticas determinadas, ya que de otra forma la hipótesis dejaría un amplio espacio para la interpretación. En su sentido más amplio, la gobernabilidad se define como *la forma en que se faculta para sus funciones a los decisores públicos, el modo en la que las decisiones políticas se formulan y aplican, y el grado en que se permite que la intervención del gobierno invada y limite los derechos de los ciudadanos (...)* y el buen gobierno se refiere *al respeto a los derechos políticos, civiles y humanos de los ciudadanos, al imperio de la ley y del estado de derecho, a la provisión de servicios públicos para la gente, eficaces y sin corrupción, y a la utilización de los recursos públicos de una manera responsable y transparente, con el objetivo de promover el bienestar social general* (Neumayer, 2003). En consecuencia, el buen gobierno en Cabo Verde puede reflejarse en diferentes ámbitos, políticas y/o prácticas que concretizamos en este trabajo.

Una gestión transparente y responsable por ejemplo, refleja una concepción tecnocrática del buen gobierno, como un conjunto de prácticas de la administración pública que necesariamente llevan a una mejora en los resultados. Cuando nos referimos a la provisión de bienes públicos para la población con el ánimo de promover el bienestar general, entendemos que el buen gobierno engloba el conjunto de creencias de los decisores públicos materializadas en las políticas que favorecen la redistribución equitativa de la riqueza, lo que incide en un crecimiento inclusivo. En el ámbito de la acción colectiva, por otro lado, se presupone en general la existencia de vías de participación de la ciudadanía para el acceso a la información y a la deliberación sobre estrategias y políticas alternativas, y para el impulso de acciones en contra de la vulneración y a favor de la permanencia de derechos sociales. Así, entendido desde marcos conceptuales delimitados, el buen gobierno puede ser

un factor claramente distintivo de Cabo Verde en relación al contexto de África subsahariana.

Por ello, como hipótesis principal sostendremos que *el buen gobierno ha sido la condición necesaria para que la ayuda haya contribuido decisivamente al intenso proceso de crecimiento económico con énfasis en la inclusión social en el país*. El buen gobierno habría actuado como factor de atracción de los flujos de inversión y de ayuda necesarios para propulsar el intenso proceso de capitalización de la economía caboverdiana que ha hecho posible el crecimiento económico y la extensión de sus beneficios a la inmensa mayoría de la población del archipiélago, evitando fracturas sociales derivadas de un crecimiento rápido en el tiempo. Este proceso de capitalización se ha manifestado, en primer lugar, como formación bruta de capital fijo privado y público; en segundo lugar, como capital humano gerencial, técnico y operacional; y en tercer lugar, como capital social resultado de la cohesión social a través de las políticas de inclusión practicadas (educativa, sanitaria, de vivienda, etc.) y la dinamización del tejido asociativo y de espacios de participación social. A partir de dicho capital, también estimamos que el buen gobierno ha podido promover una posición más sólida del país frente a los posibles choques adversos derivados de la coyuntura internacional de los últimos años, mejorando por tanto su capacidad de resiliencia.

Como hipótesis auxiliar a la anterior nos referiremos particularmente al papel que el buen gobierno ha tenido sobre la gestión de la ayuda al desarrollo, tomando como referencia la herramienta del apoyo presupuestario, y cómo este instrumento a su vez, ha podido incidir en otros ámbitos determinados del buen gobierno y en la eficacia de la ayuda, de acuerdo a las sinergias creadas entre ambas variables. En suma, el conjunto de hipótesis plantean que en Cabo Verde se dan una serie de condiciones basadas en el buen gobierno que han sido esenciales para la efectividad de esta modalidad de ayuda.

Concretamente, sostenemos que el buen gobierno es el principal factor que ha hecho que Cabo Verde haya recibido más ayuda externa que otros países en desarrollo con niveles de ingreso y características estructurales semejantes. También estimamos que el apoyo presupuestario ha dotado de mayor eficacia a la ayuda externa, gracias a estar inscrito en un marco de buen gobierno. Nos referimos aquí al conjunto de buenas prácticas establecidas en las Declaraciones de París (2005) y Accra (2008)

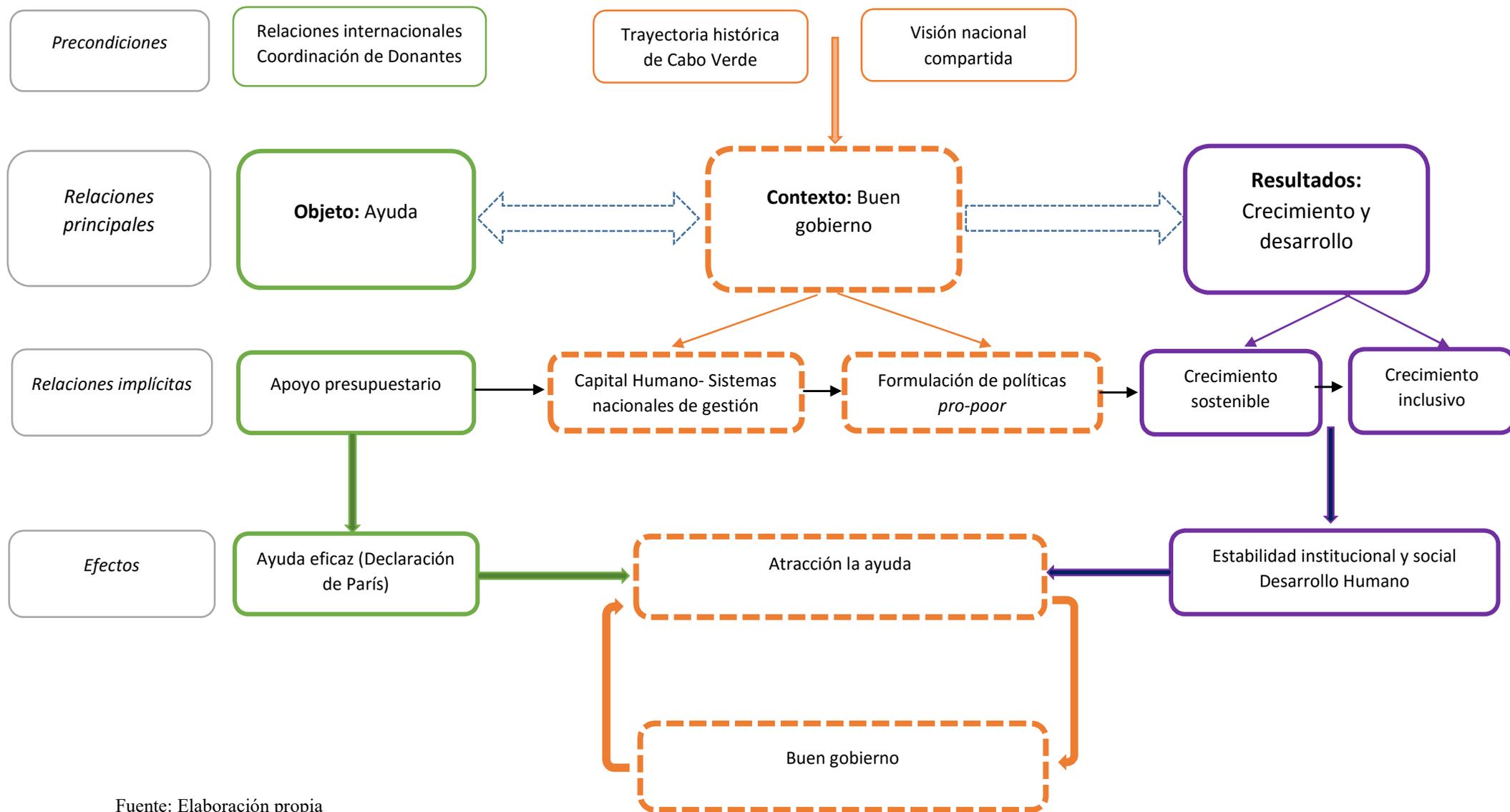
que dieron amplio respaldo a las ayudas programáticas y que tanto el país como sus principales socios no tardaron en desarrollar, consolidar y llevar a cabo.

Paralelamente, las condiciones particulares que se dan en el país, a saber, el nivel de desarrollo, las relaciones de confianza entre gobierno y socios, y sobre todo a la apuesta por el buen gobierno, podrían haber sido fundamento suficiente para reducir y reorientar la condicionalidad de la ayuda con las nuevas ayudas presupuestarias. En nuestro caso, nos referimos a una condicionalidad que se ve ampliamente superada por diversos factores: los antecedentes de desarrollo en el país es decir, un intenso y sostenido proceso de crecimiento económico anterior con resultados positivos sobre la reducción de la pobreza; un equilibrio macroeconómico generalmente estable; la existencia de una estrategia de desarrollo nacional definida; una percepción positiva sobre los sistemas nacionales de gestión con un programa creíble para la mejora de la gestión pública financiera; y unos niveles de transparencia y corrupción aceptables. Todo ello, refleja unas condiciones mínimas establecidas para la generalidad de los países que, en el caso de Cabo Verde se encuentran ya consolidadas y que permiten la recepción de este tipo de ayudas en unos términos de baja o nula condicionalidad.

Por último, la opción por el buen gobierno es en buena medida el resultado de un gran acuerdo nacional protagonizado por los principales grupos de interés del país. Este trabajo trata el supuesto de que las élites político-culturales de Cabo Verde conformaron una visión compartida sobre el futuro del país planteándose como objetivos la vertebración territorial y política, basada en modelo reconocible y homologable de democracia parlamentaria con alternancia de partidos, que sucedió a un corto periodo de vigencia de un régimen de partido único; la construcción de un tejido social sustentado en políticas activas de mitigación de la pobreza y prevención de la marginalización; y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos internos (déficit y deuda pública, e inflación) y externos (déficit comercial y de balanza de pagos y, como consecuencia, estabilidad cambiaria).

La figura 1.1, a continuación, muestra el armazón del conjunto de hipótesis que orientan el desarrollo de esta investigación, y de la relación existente entre ellas.

Figura 1.1. Hipótesis de la investigación sobre las relaciones entre buen gobierno, ayuda al desarrollo y crecimiento inclusivo



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

1.	INTRODUCCIÓN	29
2.	EL BUEN GOBIERNO.....	31
2.1	¿QUÉ ES EL BUEN GOBIERNO?	31
2.2	BUEN GOBIERNO, CALIDAD INSTITUCIONAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	34
2.3	EL BUEN GOBIERNO Y LA AYUDA	37
3.	LA AYUDA	40
3.1	EL DEBATE EN TORNO A LA EFICACIA	40
3.2	ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS HECHOS	45
4.	EL APOYO PRESUPUESTARIO.....	49
4.1	ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTÓRICO.	49
4.2	DEFINICIÓN DE APOYO PRESUPUESTARIO.....	54
4.3	LA EFICACIA DEL APOYO PRESUPUESTARIO Y LA ELECCIÓN DE LA MODALIDAD DE LA AYUDA	56
5.	LA CONDICIONALIDAD.....	62
5.1	¿QUÉ ES LA CONDICIONALIDAD? CONCEPTO Y EVOLUCIÓN	62
5.2	FORMAS DE CONDICIONALIDAD.....	65
5.3	LA EFICACIA DE LA SELECTIVIDAD Y CONDICIONALIDAD DE LA AYUDA	68

1. Introducción

El presente capítulo tiene por objeto la revisión de la literatura existente en torno a las ideas, conceptos, relaciones y hechos que se ven implicados en el esquema anteriormente presentado, y que ha servido de soporte para la formulación de las hipótesis de trabajo de esta investigación, expuestas en el capítulo introductorio. El buen gobierno actuará como variable clave en el análisis de la relación entre la ayuda y sus impactos en términos de crecimiento económico y desarrollo humano, o lo que se ha dado en denominar, la cuestión de la eficacia de la ayuda. Adicionalmente, se revisa el rol desempeñado por la modalidad de la ayuda denominada apoyo presupuestario, como expresión y al mismo tiempo coadyuvante del buen gobierno, y, a través de éste, su influencia sobre la eficacia de la ayuda, dada la importancia que esta modalidad ha tenido en el caso de estudio del que se ocupa esta investigación. Finalmente, se revisa la condicionalidad de la ayuda como elemento definitorio de las relaciones entre donantes y beneficiarios.

Cada uno de estos grandes bloques ha sido y sigue siendo ampliamente estudiado en la literatura científica, sin que los investigadores hayan llegado a un consenso concluyente sobre la naturaleza y alcance de las relaciones entre buen gobierno, ayuda, crecimiento económico y desarrollo humano o crecimiento inclusivo. En este capítulo se presentará cada una de estas variables y las relaciones entre ellas, lo que servirá para perfilar el enfoque que seguirá esta investigación en capítulos posteriores. La exploración empírica que se hace en el capítulo III sobre el comportamiento de las variables representativas del crecimiento y la pobreza, tendrán como guía los conceptos y relaciones presentados en este capítulo. Igualmente, la formulación y contrastación de las hipótesis sobre las relaciones entre buen gobierno, ayuda, apoyo presupuestario y crecimiento inclusivo en Cabo Verde en las últimas décadas, que se llevan a cabo en el capítulo IV, se apoyarán en la revisión de la literatura que se presenta en las próximas páginas.

El primer epígrafe revisa el origen y las transformaciones experimentadas por la noción de buen gobierno, lo que ha dado lugar a una definición de este concepto en permanente reconstrucción, influenciada por la evolución de los contextos, la experiencia acumulada y los idearios de partida. Se analizan los constituyentes y determinantes del buen gobierno, su relación con conceptos cercanos como el de

calidad institucional, y sobre todo las ideas y evidencia acumulada sobre las relaciones entre el buen gobierno y la efectividad de la ayuda al desarrollo, uno de los temas con más presencia en la literatura sobre cooperación de las últimas décadas. La propia noción de eficacia de la ayuda también es objeto de revisión, debido a la notable diversidad de enfoques sobre los objetivos ante los que en última instancia debe rendir cuentas la ayuda. La cuestión de si es el buen gobierno el que atrae y hace más efectiva la ayuda, o si es esta última la que favorece la transición de los países a mejores niveles de gobernanza, sigue planeando en la actualidad sobre el debate de académicos y expertos (Neumayer, 2003, Guillaumont y Chauvet, 2001, Rajan y Subramanian, 2008).

En esta misma línea, también se presenta el debate en torno a la eficacia de la ayuda, y particularmente, del apoyo presupuestario, frente a otras modalidades de ayuda. Se da cuenta de que no existe, nuevamente, un consenso general sobre que la ayuda haya sido eficaz para promover el crecimiento económico, existiendo tanto defensores como detractores de esta idea (Clemens et al., 2012 vs. Easterly, 2003, 2007). Un aspecto particular de este debate, que se revisa en las próximas páginas, es la cuestionada relación entre la ayuda y la reducción de la pobreza, y cómo ello depende esencialmente de contextos socioinstitucionales, que pueden ser muy variables. Al respecto, se revisan las teorías que han concedido a la mejora de los capitales humano, social e institucional, un rol protagonista en la relación entre ayuda y desarrollo.

En el ámbito metodológico, se da cuenta de la importancia crítica que la definición de las variables de análisis, las fuentes de datos y su depuración, y la modelización a priori de las relaciones entre las variables clave, tiene en los resultados de investigación. También de la contribución de quienes consideran clave desentrañar el papel de variables instrumentales, que median entre la ayuda y sus efectos en términos de crecimiento y pobreza, abriendo la *caja negra* para poner al descubierto las relaciones causales entre estas variables (Bourguignon y Sundberg, 2007). Por último, también se detalla la problemática de la condicionalidad y la selectividad de la ayuda, dos de los elementos cuya eficacia también se ha visto cuestionada (Burnside y Dollar, 2000, 2004 vs. Hansen y Tarp, 2000, Dalgaard y Hansen, 2001). En el caso que se plantea, y particularmente para el apoyo presupuestario, nos remitimos a la evolución de la condicionalidad como elemento

definitorio de las relaciones que han primado entre donantes y beneficiarios de las ayudas.

1. El buen gobierno

1.1 ¿Qué es el buen gobierno?

El concepto de la gobernanza comenzó a considerarse en los años ochenta, en un contexto en el que los principios de la economía de mercado y de la propiedad privada recobran centralidad en el ideario y en la práctica de la mayor parte de los países donantes, y en cualquier caso de los más influyentes. Se consideraba entonces que las reformas acompañadas de la gobernanza terminarían con la ineficiencia de las economías en desarrollo (Sundaram y Chowdhury, 2012). En 1989, aparece explícitamente la gobernanza de la mano del Banco Mundial como una posible respuesta a la falta de resultados de la ayuda hasta ese momento, particularmente en el continente africano². En 1992 el Banco incide en este concepto³ en un contexto de profundo cambio en la forma de entender el desarrollo⁴. El concepto de gobernanza evoluciona y en 1994 se define por primera vez el llamado buen gobierno, como un *proceso de toma de decisiones previsible, abierto y fundamentado (es decir, un proceso transparente); una burocracia imbuida en valores; un brazo ejecutivo del gobierno fiable por sus acciones y una sociedad civil fuerte en la participación de los asuntos públicos; y todo ello bajo el imperio de la ley* (Banco Mundial, 1994: vii).

El buen gobierno tomó progresiva importancia hasta la publicación “Assesing Aid” del Banco Mundial (1998) que defendía la canalización de la ayuda hacia aquellos países con mejores políticas o mejor gobernados. Estas últimas teorías ejercerían una importante influencia sobre el clima de la ayuda internacional y los países europeos entrarían en un debate en torno al buen gobierno y a la forma en que este debía condicionar o dirigir sus ayudas⁵.

² (Véase.) Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth. Banco Mundial, (1989).

³ (Véase.) Governance and Development. Banco Mundial, (1992).

⁴ En este momento se hace evidente la falta de resultados de los Programas de Ajuste Estructural, con ayudas fuertemente condicionadas al cumplimiento de medidas macroeconómicas, lo que da lugar a una crisis institucional de los organismos multilaterales. Ello favoreció una nueva forma de entender la problemática del desarrollo, la condicionalidad de la ayuda y la lucha contra la pobreza.

⁵ Teorías de Burnside y Dollar (2000, 2004) referidos más adelante.

Previo a exponer una definición de buen gobierno, debe quedar patente que han sido múltiples las definiciones ofrecidas y que las ideas y relaciones que contienen, además han sido interpretadas con diferente mirada y amplitud, por lo que estamos ante un constructo que es esencialmente polisémico, ya sea en razón de la perspectiva (donante o socio) o ideario desde el que se adopte. Se trata, además, de un concepto evolutivo, en respuesta a los cambios en los contextos sociopolíticos, en los resultados cosechados por la ayuda al desarrollo y en las ideas dominantes al respecto (Andrews, 2010). El carácter evolutivo de este concepto ha afectado no sólo a su contenido sino también, y de forma relacionada, a los ámbitos prioritarios en los que se expresa el buen gobierno, que en unos casos han sido los equilibrios macroeconómicos y en otros la calidad democrática de las instituciones (Grindle, 2007: 555). Hay incluso quien denuncia el abuso del término de gobernanza o buen gobierno en el ámbito de la ayuda internacional, utilizándolo de una u otra forma en función de la ideología y de las políticas que *a priori* pretenden ser legitimadas (Hewith, 1998: 106).

La diversidad en torno a la interpretación del concepto también se da a nivel nacional (la manera en que cada país entiende el buen gobierno) y viene determinada por el contexto político y la herencia institucional de cada país (Jørgensen y Sørensen, 2012: 72). Pero aun así todas las definiciones, ya sean de gobiernos u organismos multilaterales, tienen un núcleo común basado en la importancia de los valores públicos, específicamente rendición de cuentas, eficiencia y eficacia, apertura y transparencia, participación y la primacía o imperio de la ley (Doeveren Van, 2011: 301).

La falta de consenso e indefinición del concepto también se da en la literatura académica en donde el buen gobierno se caracteriza o define de diversas formas. A partir de las diferentes interpretaciones dadas a la noción de buen gobierno, Hoebink (2006: 155) establece tres categorías:

- (i) el buen gobierno entendido desde un punto de vista tecnocrático, basado en el correcto funcionamiento de las instituciones del estado y donde la rendición de cuentas o la transparencia son elementos definitorios esenciales (enfoque más propio de los organismos multilaterales).
- (ii) Una interpretación basada en la protección de los derechos humanos y en el apoyo a las estructuras y procesos democráticos (característica de la Comisión Europea).

- (iii) Una visión instrumental, que concibe el buen gobierno como elemento necesario para combatir la pobreza, a través de diferentes políticas orientadas a este objetivo.

La interpretación tecnocrática abarca todos los aspectos relevantes del sector público: las instituciones reguladoras y legisladoras en los ámbitos político y económico, los decisores públicos que establecen las prioridades en la asignación de recursos, las organizaciones que gestionan los sistemas administrativos y proveen bienes y servicios a los ciudadanos o el capital humano en la administración pública, entre otros (Grindle, 2004: 525). Para la segunda concepción, el buen gobierno debe ir más allá de la sola existencia de instituciones democráticas debiendo asegurar la producción de bienes públicos de dichas instituciones: la libertad de asociación o elecciones libres y competitivas como medios para mantener la paz y garantizar la ley y el orden, y asegurar un nivel mínimo de bienestar social (Goldsmith, 2001: 141). El enfoque instrumental, por su parte, establece que la cuestión central del buen gobierno es apoyar la provisión para todos de bienes públicos esenciales, orientado a lo que se ha denominado un desarrollo inclusivo (Crook y Booth, 2011: 97).

La definición de Neumayer (2003) que servirá de referencia para este trabajo engloba los tres enfoques. El autor diferencia gobernabilidad y buena gobernanza y define esta última como aquella que se refiere al *respeto a los derechos políticos, civiles y humanos de los ciudadanos, al imperio de la ley y del estado de derecho, a la provisión de servicios públicos para la gente, eficaces y sin corrupción, y a la utilización de los recursos públicos de una manera responsable y transparente, y con el objetivo de promover el bienestar social general.*

Paralelamente a la problemática de la definición, surge la de la medición del buen gobierno. El Banco Mundial provee una batería de indicadores contruidos para medir las diferentes dimensiones del buen gobierno de acuerdo con su definición de 1994 anteriormente referida, a saber, voz y rendición de cuentas, estabilidad política y violencia, efectividad del gobierno, imperio de la ley, calidad de la regulación y control de la corrupción⁶. Aunque han sido ampliamente utilizados por los investigadores, se cuestiona con frecuencia su utilidad, comparabilidad y validez teórica. Desde su creación estos indicadores han ido cambiando en su definición y miden percepciones más que realidades (Thomas, 2010). En suma, se puede decir

⁶ Todos ellos referidos en el capítulo IV.

que el uso de los indicadores depende de la interpretación que se hace del buen gobierno, un concepto que carece de madurez teórica y que además es difícil de aclarar debido a su politización, especialmente en el ámbito de la ayuda internacional (Thomas, 2007, 2010: 50).

1.2 Buen gobierno, calidad institucional y crecimiento económico

El esquema presentado en el capítulo de Introducción, ha servido de guía para la exploración que presentamos en el presente capítulo, sobre los principales conceptos y relaciones que caracterizan el sistema de la ayuda internacional al desarrollo y su evolución (figura 1.1). El propósito de este esquema es hacer expresas y comprensibles las complejas relaciones que existen entre los principales conceptos y categorías de análisis que nutren la literatura sobre la cooperación internacional, tales como la ayuda al desarrollo y su efectividad, la influencia del buen gobierno en la efectividad de la ayuda, la importancia de la calidad institucional que engloba tanto a las organizaciones como a los recursos humanos, y los procedimientos de instrumentación de la ayuda, con especial referencia al apoyo presupuestario. Como telón de fondo, se encuentra la relación de todos estos conceptos con las trayectorias de crecimiento económico y desarrollo humano de los países beneficiarios de la ayuda.

En un contexto en el que las teorías modernas sobre el crecimiento económico – el crecimiento económico viene impulsado por la dotación de capital y trabajo y el progreso técnico (Solow, 1956)- no explicaban totalmente el crecimiento de las economías, se han desarrollado diversas líneas de pensamiento que comparten la relevancia de los marcos institucionales y la calidad de las instituciones en la explicación del crecimiento y el desarrollo. A partir de éstas, se ha ido extendiendo en el ámbito de los organismos especializados de cooperación la idea de que la calidad institucional y buen gobierno son elementos esenciales para obtener un crecimiento económico sostenido en las economías pobres (Knack y Keefer, 1995, Acemoglu et al., 2004, Rodrik et al., 2004). Por ello, la idea de que el buen gobierno favorece el crecimiento económico está ampliamente extendida en el panorama de la ayuda internacional.

Sin embargo, esta idea no ha corrido la misma suerte en la literatura académica, no existiendo una respuesta unánime sobre si el buen gobierno es una

condición necesaria para impulsar el crecimiento económico, o bien si es el crecimiento el que crea las condiciones para que pueda establecerse el buen gobierno. La relación positiva entre buen gobierno y crecimiento económico se daba por supuesta aún antes de que comenzaran a publicarse indicadores de buen gobierno⁷, teniendo como principales valedores en el ámbito académico a los investigadores del Banco Mundial⁸. Sin embargo, existe una vasta literatura académica que matiza esta afirmación a partir de la explotación de los datos que ofrecen estos indicadores.

Una de las afirmaciones más incisivas es la de Kurtz y Schrank (2007) quienes señalan que no existe ninguna evidencia sobre la relación entre buen gobierno y crecimiento económico. En todo caso tendría mayor consistencia la idea de que el desarrollo económico llevaría a una modernización institucional y política, lo que favorecería la gobernanza (2007: 539).

Por su parte, Khan (2009: 15) asegura que la reducción de la pobreza tiene más que ver con un proceso de crecimiento económico sostenido en el tiempo que con el buen gobierno. Para este además, no existe evidencia que relacione el buen gobierno con la mejora en la distribución de la riqueza ya que la evidencia empírica demuestra que en gran parte de los casos, el buen gobierno mejora el estado de las elites si no se mantiene una estrategia de gasto enfocado a la reducción de la pobreza. Esta tesis coincide con la idea de Bjørnskov (2010) para quien la conjunción entre ayuda y democracia también está asociada a un mayor nivel de renta de las élites. En este sentido, el buen gobierno se puede enfocar a mejorar las políticas redistributivas, más que entenderse como una reforma necesaria para el crecimiento económico. Esta idea complementa a la propuesta por Huynh y Jacho-Chávez (2009) – el buen gobierno no debe entenderse como una reforma total sino como una política determinada para animar el crecimiento económico u otras cuestiones determinadas – después de encontrar, a través de un análisis no paramétrico de los indicadores de buen gobierno, que solo la mitad podrían estar relacionados con el crecimiento económico (participación, estabilidad política e imperio de ley) siendo los otros tres no significativos (control de la corrupción, de la regulación y efectividad del gobierno).

⁷ Aquellos propuestos por el Banco Mundial.

⁸ Kaufmann, D., Kraay A., y Mastruzzi, M. que publicaron la serie *Governance Matters* en los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009. Esta última publicación recoge los datos actualizados de la serie publicada por el Banco Mundial.

En todo caso, en general los investigadores son prudentes al afirmar que la gobernanza o buen gobierno conduce indefectiblemente al crecimiento económico, ya que hay una multitud de elementos a considerar al hacer esta afirmación como el contexto, el pasado histórico y el nivel de desarrollo del país, además de todas las implicaciones políticas que esta afirmación conlleva, sin mencionar la validez, por muchos autores discutida, de los parámetros con los que se mide el buen gobierno.

En nuestro trabajo también tomamos como referencia la postura de Rodrik (2008: 18) quien considera al buen gobierno como *un fin y un medio, un objetivo clave para el desarrollo en su sentido más amplio, y también un instrumento para conseguir mejores políticas y mejorar los resultados económicos*.

Pero como se ha indicado, hablar de buen gobierno conlleva en muchos de los casos, considerar la importancia que dentro de este concepto tiene la calidad de las instituciones que ejercen dicho gobierno, aunque la conceptualización y la medición de ambos términos resulta compleja. Por ello también se ha considerado al capital humano antes que a las instituciones como una base más sólida para explicar el crecimiento, dado que dicho capital mejora la calidad de las instituciones (Glaeser et al., 2004 a partir de Lipset, 1960). O también, que el capital social en sí mismo tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico (Knack y Keefer, 1997).

Diversos autores tratan de dibujar un perfil de país bien o mal gobernado o, dicho de otra forma, de definir los determinantes con los que se perfila la calidad de sus instituciones. La Porta et al. (1999: 265) indicaron que los países que tenían peores niveles de calidad de gobierno (en términos de intervencionismo, eficiencia del sector público, calidad de la provisión de bienes, tamaño del aparato gubernamental y libertad política), se correspondían esencialmente con países cercanos al Ecuador, con una amplia variedad etnolingüística y también estaban definidos en función de su pasado histórico, colonial o legal. Alesina et al. (2003) estudiaron el sentido inverso, es decir, la relación entre la heterogeneidad étnica, lingüística y religiosa en un país, con el buen gobierno y el crecimiento. Estos apoyaron las tesis de Easterly y Levine (1997) de que, efectivamente existe una relación negativa entre la diversidad étnica y el crecimiento, como también De La Porta et al. (1999), aunque en este caso con matices con respecto a las variables utilizadas en el análisis. Por el contrario, para los autores, la heterogeneidad religiosa no explica efectos negativos en el buen gobierno (Alesina et al., 2003: 157). Aixalá y Fabro (2008) también estudiaron los determinantes de la calidad institucional,

corroborando en parte las tesis de los autores anteriormente citados, pero siendo cautos en cuanto a su interpretación según el nivel de renta del país. Alonso y Garcimartín (2011) aportaron nuevas evidencias para determinar aquellos elementos que definían la calidad de las instituciones y, al contrario de los criterios que se habían planteado hasta ahora, propusieron tres determinantes fundamentales, a saber, el propio nivel de desarrollo, la existencia de un sistema impositivo eficaz y el nivel educativo. En opinión de estos autores, los determinantes de la calidad institucional planteados por los autores anteriores, o no tenían incidencia, o su impacto era indirecto a través de estas variables.

Con todo, permanece latente la idea ya expresada con respecto al buen gobierno de que su teorización no está consolidada y de que, especialmente en el ámbito de la ayuda internacional, es susceptible de múltiples interpretaciones. Así Booth (2011/b: 6) sostiene que la literatura académica sobre buen gobierno y calidad de las instituciones ha mostrado más progresos efectivos en la manera de pensar sobre las instituciones, la gobernanza y el desarrollo, que en el diseño de políticas o la confirmación de prácticas efectivas para la promoción del desarrollo.

1.3 El buen gobierno y la ayuda

En el esquema presentado se parte de la presunción de que el buen gobierno percibido ha sido y es un elemento fundamental para la atracción de flujos externos. En el caso concreto de la ayuda, el buen gobierno también es un elemento de atracción cuando el donante decide ser selectivo en la elección de los beneficiarios, canalizando la ayuda hacia los países mejor gobernados. La selectividad de la ayuda comenzó a ser defendida a partir de la ya mencionada publicación “Assesing Aid” del Banco Mundial (1998) que recogía la tesis fundamental de Burnside y Dollar (1997, 2000, 2004). Estos consideraban que el ritmo de crecimiento económico de los países pobres depende positiva y significativamente de la calidad de sus políticas económicas, no de la ayuda recibida. Estos autores reúnen evidencia para sustentar la conclusión de que efectivamente la ayuda es más eficaz allí donde es invertida en buenas políticas (2000: 847), ya que en economías altamente distorsionadas, la ayuda se disipa en gastos públicos improductivos. A raíz de esta teoría, Collier y Dollar (2002) propusieron un modelo de asignación eficiente de la ayuda como un punto de

referencia en los casos en los que el donante tenía poca información sobre el país o no tenía poder para hacer valer sus preferencias (2004: 267).

La literatura también se ha ocupado de analizar esta relación en sentido inverso, esto es, el modo en que la ayuda incide sobre el buen gobierno. Al respecto, existe una corriente de pensamiento que relaciona la ayuda con efectos adversos sobre el buen gobierno, desde un enfoque tecnocrático. Sostiene que la dependencia de la ayuda debilita la rendición de cuentas y fomenta la corrupción o el conflicto en torno al control de los fondos por parte de las instituciones. Es decir, altos niveles de ayuda afectan negativamente a diferentes dimensiones del buen gobierno tales como la corrupción, la calidad de la gestión pública y el funcionamiento de las leyes (Knack, 2001), así como a los esfuerzos de los gobiernos para mejorar la efectividad de sus sistemas fiscales (Bräutigam y Knack, 2004: 256, Bueno de Mesquita y Smith, 2009: 195), o también al crecimiento desmesurado de los aparatos gubernamentales (Boone, 1996). Recientemente, Young y Sheehan (2014) han estudiado las dimensiones de calidad institucional que se ven significativamente afectadas por los flujos de ayuda. En opinión de estos autores, los flujos de ayuda son perjudiciales para las instituciones tanto económicas como políticas (íbid: 205).

También se han estudiado los efectos de la ayuda sobre el buen gobierno, entendido este como la gobernanza que permite el desarrollo y consolidación de estructuras y procesos democráticos. Knack (2004) mantiene una visión escéptica y no encuentra relación entre la ayuda y mejora de la gobernanza democrática, mientras que otros consideran que ésta puede tener incluso efectos adversos (Braütingam y Knack, 2004, Rajan y Subramanian, 2007, Bueno de Mesquita y Smith, 2009).

Otra corriente de pensamiento ha defendido una visión más optimista de la ayuda a este respecto, sustentando que la ayuda efectivamente puede tener un impacto positivo sobre los regímenes políticos - o al menos no se puede decir que tenga un impacto negativo (Goldsmith, 2001). Hay autores, por su parte, que sostienen que la ayuda tiene un efecto amplificador, es decir, potencia los regímenes que están en el poder, sean estos democráticos o dictatoriales (Dutta et al., 2013). Algunos aspectos de este debate, tendrán continuidad en los epígrafes siguientes, cuando se aborden aspectos más específicos de la relación entre ayuda, desarrollo y buen gobierno.

Desde la introducción del buen gobierno en las teorías del desarrollo, este ha sido un elemento utilizado como condición para el desembolso de la ayuda con el

objetivo de promover reformas en este ámbito así como para incidir en la mejora de los procesos democráticos en un país. Desde esta perspectiva, la promoción del buen gobierno es uno de los objetivos que adquieren mayor importancia en las políticas exteriores de la Comisión Europea⁹ que le ha atribuido progresivamente un papel central en el ámbito del desarrollo. Sin embargo, los cambios en la condicionalidad de la ayuda que introdujo la Comisión a finales de los noventa, contribuyeron a promover el buen gobierno como resultado más que como condición. Esos cambios reflejaban la desvinculación de este organismo de las políticas emanadas de las instituciones de Bretton Woods, y derivaron en un enfoque común para todos los países miembros (Carbone, 2010: 13). La política europea sobre la gestión de la ayuda se orienta, al menos formalmente, a la mejora del buen gobierno a través de iniciativas en todos los niveles, local, nacional, regional e internacional (Dellicour y Sacaze, 2012).

Desde la perspectiva del donante, el buen gobierno se materializa en el conjunto de prácticas que contribuyen a una gestión eficaz de la ayuda. En el ámbito del apoyo presupuestario, y dada su estrecha relación con los principios de la Declaración de París (2005), se asume que aquellas prácticas que llevan al cumplimiento de estos principios fortalecen el buen gobierno en la gestión de la ayuda presupuestaria. La revalorización de la apropiación de políticas implica que el país receptor lidera un proceso de planificación, diseña sus propias estrategias y gestiona los fondos a través de sus sistemas nacionales. La gestión de la ayuda orientada a resultados también tiene importantes implicaciones con la fijación de metas y objetivos marcados en cada una de las diferentes políticas. Las prácticas que promueven la rendición mutua de cuentas favorecen directamente el buen gobierno, ya que tiene implicaciones esenciales en la gestión transparente de las finanzas públicas, minimizando males como la corrupción o la fungibilidad de la ayuda.

Por último, muchos son los autores que han estudiado la relación que puede existir entre la cantidad de ayuda recibida y el buen gobierno. En concreto, los modelos estudiados desde los setenta hasta nuestros días han introducido como variables explicativas de la ayuda recibida elementos como la estabilidad política y democracia (McKinlay y Little, 1977), los derechos humanos (Abrams y Lewis, 1993), o derechos civiles y políticos, apertura comercial y funcionamiento de la ley

⁹ (Véase.) Acuerdos de Cotonú (2000), IV Acuerdos de Lomé, y Comunidad Europea (2006).

(Alesina y Dollar, 2000), entre otros. Sin embargo, resulta complejo establecer una conclusión única sobre el impacto del buen gobierno en la ayuda recibida en términos generales, ya que los estudios existentes miden diferentes elementos del buen gobierno, en diferentes periodos de tiempo y sobre diferentes países donantes y receptores.

No obstante, Neumayer (2003: 97) considera que todos los aspectos del buen gobierno tienen cierta influencia estadística en el momento de elegir a los países destinatarios de la ayuda, aquellos que cumplen los criterios de elegibilidad. Sin embargo el autor concluye que esta significatividad está solo limitada a unos pocos donantes y en general ningún donante selecciona el destino de su ayuda basado en la mejora de dichos elementos de buen gobierno de manera consistente.

2. La ayuda

2.1 El debate en torno a la eficacia de la ayuda

La búsqueda de la relación entre ayuda recibida y eficacia, en términos de outputs obtenidos, es una tarea en la que muchos autores han participado sin llegar a una conclusión. Siendo la literatura extensa, se puede hacer una división entre aquellos autores que tienen una visión optimista de la ayuda y que aseguran que ésta contribuye al crecimiento, y los que tienen una visión pesimista defendiendo no solo que la ayuda no tiene efectos positivos sino que tal vez pueda tener efectos adversos.

Entre los autores pesimistas tenemos a Boone (1996: 289) quien trató de relacionar la efectividad de la ayuda con el régimen político del país. Según Boone la ayuda no promueve la inversión ni beneficia a los pobres en términos de mejora de los índices de desarrollo humano, sino que hace aumentar el tamaño del aparato gubernamental, concluyendo que el refuerzo de las libertades políticas y sociales era más efectiva en términos de desarrollo y reducción de la pobreza que los programas de ayuda.

Otro autor, Easterly (2007: 332), pone de relieve que la ayuda *fue un error (...) aunque afortunadamente la incapacidad de los expertos y los donantes para dar respuestas al desarrollo no ha impedido el proceso de desarrollo en sí mismo (...)*

*alrededor del mundo*¹⁰. Easterly abogaba por una mejora de la calidad de la ayuda más que en la cantidad, relativizando la idea de que la ayuda pudiera *comprar el crecimiento en naciones pobres que incluyen una increíble variedad de instituciones, culturas e historias* (Easterly, 2003: 40). Esta opinión contrasta con otros estudios más actuales como el de Wamboye et al., (2014) quienes concluyen que ambas, calidad y cantidad de la ayuda, son determinantes para la eficacia de la ayuda. Easterly et al. (2004: 780) también expresaron sus dudas sobre la efectividad de la ayuda en este sentido.

Svensson (2000: 457) señaló que la ayuda estaba relacionada con el incremento de la corrupción, sobre todo en países con grupos sociales o étnicos enfrentados, y no encontró evidencia de que los donantes asignaran su ayuda teniendo en cuenta dicho problema en los países receptores. Kosack (2003: 1) también expuso sus dudas sobre la efectividad de la ayuda, siendo para este autor útil si esta se basa simplemente en el incremento del crecimiento, y un despilfarro de recursos económicos si se entendiera otra cosa. Para Kosack la ayuda no es efectiva en todos los casos, y solo tiene una relación positiva y significativa con la calidad de vida cuando el país receptor es democrático. Rajan y Subramanian (2008: 643) tampoco encontraron evidencia de una relación robusta entre ayuda y crecimiento económico y sugirieron que para que la ayuda fuera efectiva en el futuro habría que replantearse íntegramente del modelo de ayuda. Doucouliagos y Paldam (2008, 2009, 2011) también son contrarios a la idea de que la ayuda haya sido eficaz, resaltando la evidencia empírica de haberse obtenido *tristes resultados* tras cuarenta años de ayuda al desarrollo. Estos autores trataron de dar una explicación a la gran diversidad de resultados en la literatura académica exponiendo que gran parte de estas diferencias de opinión venía influenciada por el medio de publicación empleado para el estudio, la afiliación institucional de los autores, y las diferencias en los datos y especificación de modelos (2008: 16). Concretamente Doucouliagos y Paldam (2009: 456) creen que existe un sesgo de los investigadores que generalmente son reacios a publicar los resultados negativos de la ayuda, mientras que son mucho más tendentes a publicar aquellos resultados positivos que podrían considerarse como una clave fundamental en el estudio de la eficacia de la ayuda.

¹⁰ Este escepticismo extremo se muestra también en otras publicaciones más actuales y de amplia popularidad. (Vease) Moyo D. (2010) *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Douglas & McIntyre, Ltd (eds).

En cuanto a los autores con una visión más optimista de la ayuda, cabe citar en primer lugar a Burnside y Dollar (2000, 2004) y Collier y Dollar (2002) cuyos modelos fueron tomados como referencia en múltiples estudios, y dieron pie a la llamada selectividad de la ayuda al considerar que la misma era eficaz si los países a los que se destinaba tenían buenas políticas en marcha.

Dalgaard et al. (2004: 212) concluyeron que la ayuda puede tener un papel fundamental en la reducción de la pobreza, concretamente en la consecución de los objetivos del milenio de 2015, aunque esta no debiera considerarse la solución definitiva a este problema, ya que la ayuda en sí misma no es suficiente y habría que tener en cuenta otras características estructurales importantes¹¹. Mekasha y Tarp (2013) se reafirman en esta idea con la revisión actualizada de la literatura una década después.

Brückner (2013: 126) aborda la cuestión de la relación entre ayuda y crecimiento arrojando resultados que muestran que la relación de ambas variables es positiva si y solo si se tiene en cuenta que, a su vez, el comportamiento de la ayuda está negativamente relacionado con el crecimiento, poniendo de manifiesto el problema implícito de endogeneidad, problema ya tratado anteriormente por otros autores (Dalgaard y Hansen, 2001).

La revisión de los modelos de Boone (1996), Burnside y Dollar (2000, 2004) y Rajan y Subramanian (2008) por parte de Clemens et al. (2012) evidenciaron que efectivamente existía una relación positiva entre ayuda y crecimiento y que la razón principal de que otros estudios no hubieran observado esta relación era que habían analizado los efectos de la ayuda en horizontes temporales inapropiados (íbid: 612), o series demasiado cortas. Prudentes en su interpretación y para dar una explicación al desacuerdo generado sobre la relación entre ayuda y crecimiento, los autores entienden que el hecho de que el aumento de la ayuda venga típicamente seguido de un incremento en el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente, para demostrar científicamente que la ayuda lleva al desarrollo (íbid: 613), dada la multitud de posibles relaciones causales entre el crecimiento y otros factores tales como la inversión, ahorro o la calidad institucional.

¹¹ Concretamente los autores se referían a la evidencia de que la ayuda tenía mayores efectos en unos países que en otros, y particularmente menor impacto en los países tropicales, proponiendo una nueva vía de investigación.

A la vista de tal disparidad de opiniones, detractores y defensores de la ayuda, algunos autores buscan las causas del desacuerdo en la calidad de los modelos estadísticos, la elección de variables, o la sensibilidad de algunos de los parámetros empleados. Roodman (2007) hizo una revisión de la literatura para poner de manifiesto la fragilidad de los resultados de los modelos empleados caracterizados por cierta arbitrariedad en la elección de las variables, y sugiere que la ayuda probablemente no es un factor decisivo para el desarrollo, o al menos no tanto como el ahorro nacional, la desigualdad o la gobernanza (íbid: 255). Con el mismo objetivo Fielding y Knowles (2011: 982) revisaron la literatura desde principios de siglo y criticaron la sensibilidad de los parámetros estadísticos empleados en los modelos, en función de la variable que se utiliza para medir la ayuda.

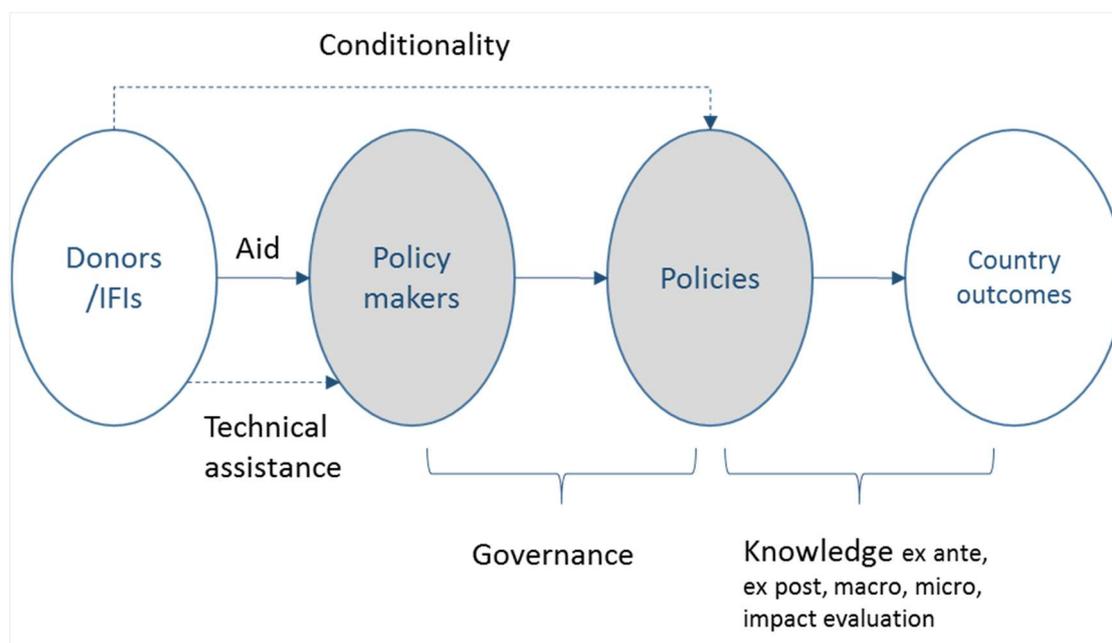
Pero el debate sobre la eficacia de la ayuda está lejos de terminar. En la actualidad numerosos autores publican estudios que introducen variables más específicas en la relación de ayuda y crecimiento. Algunos ejemplos son Feenya y Ouattara (2009) que analizaron el impacto de la ayuda sobre los diferentes tipos de crecimiento económico, concluyendo que la ayuda tiene una influencia estadísticamente positiva en el crecimiento del ingreso per cápita en el sector de la agricultura, siendo el impacto de la ayuda más débil en el sector industrial (íbid: 730). O Heckelman y Knack (2009) que estudiaron la relación entre la ayuda y los cambios en la libertad económica durante una década, encontrando que la ayuda no tenía efectos significativos sobre la última en general, salvo cuando se utilizaba el índice de libertad económica en cada una de sus formas desagregadas (íbid: 52) en cuyo caso encontraban ciertos efectos positivos de la ayuda. Minoiua y Reddy (2010) diferenciaron la ayuda destinada al desarrollo (aquella que ha sido específicamente llamada a promover el desarrollo o, dicho de otra forma, el gasto que promueve el crecimiento) de la ayuda no destinada a tal fin (todo tipo de ayuda o gasto diferente de la primera), y establecieron los efectos en largos períodos de tiempo. La ayuda al desarrollo ha tenido un impacto positivo y robusto sobre el crecimiento en largos períodos de tiempo, mientras que la ayuda no destinada específicamente al desarrollo puede estar asociada ocasionalmente con efectos negativos para el crecimiento económico (íbid: 37).

Publicaciones más recientes han propuesto nuevos modelos para analizar la eficacia de la ayuda en diferentes contextos. Naito (2013) estudió la relación entre ayuda para el comercio, el crecimiento y las infraestructuras; Sharma y Bhattarai

(2013) analizaron el binomio ayuda y crecimiento para una realidad específica (Nepal); o Museru et al. (2014) que estudiaron el impacto de la ayuda y la volatilidad en las inversiones públicas, sobre el crecimiento económico en África Subsahariana. Por su parte, Askarov y Doucouliagos (2015) investigaron sobre la relación entre ayuda y crecimiento económico para un grupo de economías en transición (mayoritariamente de Europa del este, Rusia y repúblicas ex soviéticas, y China y el sudeste asiático), encontrando que por lo general, la ayuda había tenido un impacto positivo para este grupo de países.

Bourguignon y Sundberg (2007), en una contribución muy saludada, no establecieron una relación causal directa entre ayuda y crecimiento, debido a la extraordinaria cantidad de factores intermedios que pueden debilitar o fortalecer esta relación (Ibíd: 316); alternativamente, se centraron en el análisis de la cadena de causalidades que influyen en la eficacia de la ayuda, cadena en la que resultan fundamentales tres tipos diferentes de enlaces o relaciones (Ibíd: 317) (figura 2.1):

- De las políticas a los resultados. La investigación y evaluación sistemática de las políticas debe conducir a generar conocimiento acumulado fundamental para mejorar esta relación.
- De los decisores públicos a la formulación y ejecución de políticas. Incluye a las capacidades humanas, a las instituciones y las organizaciones públicas y privadas.
- De las agencias donantes y multilaterales a los decisores públicos de los países receptores. Las primeras suelen influir sobre los segundos mediante la asistencia técnica y diversas formas de condicionalidad de la ayuda.

Figura 2.1. La cadena de causalidad – Dentro de la Caja Negra

Fuente: Bourguignon y Sundberg (2007: 316).

Como se verá en el capítulo 4, el modelo presentado sigue esta idea de abrir la caja negra para identificar y comprender las particulares relaciones que han existido entre la ayuda, el crecimiento y el desarrollo, y el buen gobierno, en el archipiélago de Cabo Verde.

2.2 Análisis crítico de los hechos

Con todo, la ayuda al desarrollo ha estado bajo escrutinio prácticamente desde el mismo momento en que se conforma el sistema internacional de ayuda al desarrollo, especialmente a partir de la oleada de descolonizaciones llevada a cabo en los años 50 y 60 del siglo XX. Tan temprano como en 1969 se publicó el informe *Partners in Development* de la Comisión Pearson¹² que destacaba la decepción ante los resultados alcanzados en las políticas de desarrollo de países pobres, apareciendo por primera vez el concepto de *fatiga de la ayuda*. En efecto existió una rápida

¹² (Véase.) The Pearson Commission on International Development (Pages of The World Bank History) en

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20121526~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html>

disminución de ayuda oficial en relación al PIB de los países de la OCDE, entre 1960 y 1973 (Rhenals y Martínez, 2009: 29) motivada, entre otros, por la disminución del índice de crecimiento económico, el aumento de la población y de la deuda, y la precepción sobre la ineficiencia de la ayuda, especialmente la canalizada a países con gobiernos corruptos (Reid, 1966: 315). Esta crisis fue un caldo de cultivo para la generalización de la idea de que si los países pobres necesitaban fondos para acelerar su crecimiento económico debían aceptar la experiencia y las ideas del Banco Mundial para mejorar la eficiencia en el gasto de sus fondos¹³, lo que constituiría el germen de los rígidos Programas de Ajuste Estructural. A ello se unió, a partir de 1973, la inflación derivada de la subida de los precios del petróleo que también afectaría al sobreendeudamiento exterior de los países en desarrollo, especialmente de América Latina. En este contexto y hasta los noventa, los países de África Subsahariana quedaron en una situación de relativo olvido en el reparto de las ayudas (Bird, 1999: 3).

A lo largo de la década de los ochenta existió una notable obsesión por la aceleración del crecimiento económico internacional, reflejada en el Consenso de Washington (1989) y en los Programas de Ajuste Estructural con altos niveles de condicionalidad para el acceso al crédito del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Las ayudas dejaron de ser medidas de carácter extraordinario pasando a ser medidas ordinarias y por tanto los organismos de Bretton Woods pasaron a ejercer un poder de influencia sobre las economías mucho más profundo (Muriel, 2000: 2, Nieto, 2005: 75). La mejora del rendimiento de las economías debía basarse en la eficiencia en la asignación de los recursos nacionales, y el criterio para medir dicho rendimiento era el crecimiento del PIB, la estabilidad macroeconómica o el equilibrio fiscal, mientras que la idea de desarrollo de la sociedad en el largo plazo y la mejora de las condiciones de vida de la población perdía importancia (Gore, 2000: 794, Nieto, 2005: 114). Así, los Programas de Ajuste Estructural demostraron su ineficacia y la consecuente crisis de legitimidad de los organismos multilaterales que sobrevino con dicho fracaso motivó la sustitución de estos programas por los *servicios de ajuste estructural*¹⁴, con préstamos en condiciones preferenciales, y largos plazos de devolución para el respaldo de ajustes macroeconómicos y reformas

¹³ (*Véase.*) Reid, E. (1966: 321).

¹⁴ De sus siglas en inglés ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility).

estructurales a medio plazo para enfrentar problemas persistentes de la balanza de pagos (Muriel, 2000: 198). Finalmente fue la Comisión Europea quien comenzó a proveer apoyo directo para los ajustes estructurales pero con condiciones adicionales relacionadas con la protección o el gasto en el sector social (Comisión Europea, 2005: 3), dando el primer paso hacia un apoyo presupuestario más enfocado a la mejora de las condiciones de vida y reducción de la pobreza.

En la década los 90 se dio un segundo episodio de *fatiga de la ayuda*, siendo uno de los mayores determinantes de las caídas de ayudas presupuestarias (Fuchs et al., 2014: 173). Se admite que en ello tuvieron influencia las ideas conservadoras de la era Reagan-Thatcher de la década anterior, que consideraban que la asistencia económica distorsionaba el libre funcionamiento de mercado y obstaculizaba el desarrollo del sector privado (Rhenals y Martínez, 2009: 29). A ello se unió el fin de la Guerra Fría que hizo disminuir las ayudas a los países del área de influencia soviética (Bird, 1999: 13). Otros factores políticos también contribuyeron a la crisis del sistema de ayuda, como la ausencia de políticas claras y coordinadas de los agentes del desarrollo para enfrentar la lucha contra la pobreza (Unceta, 2003: 190), el debilitamiento de la convicción sobre la responsabilidad y el compromiso de los países donantes en la lucha contra la pobreza (Dubois, 2000), y la idea sugerida por Mosley (1987)¹⁵ de que la ayuda internacional no había sido efectiva a la hora de alcanzar objetivos políticos, o dicho de otra forma, no había sido útil para comprar influencia política (Bird, 1999: 12).

Los efectos de los Programas de Ajuste Estructural, que buscaban una solución rápida al problema del subdesarrollo, dieron paso a un cambio de enfoque sobre esta problemática, debido a sus poco alentadores resultados. En primer lugar, a principios de los noventa se redefinió la problemática de la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Se publicó el primer Informe del Desarrollo Humano en 1990 en donde se reconocía que *el objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa frente a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera*¹⁶. Se recuperaba así una idea del Banco Mundial de

¹⁵ (Véase.) Mosley (1987) en *Overseas Aid: Its defence and Reform*. The Economic Journal, 97(388), pp. 1023-1025.

¹⁶ (Véase.) Informe de Desarrollo Humano (1990). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Versión en castellano.

inicios de los setenta, cuando se realizaron esfuerzos para la medición de la pobreza basada en la calidad de vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad (Bird, 1999: 3), que quedaría ensombrecida con el Consenso de Washington.

En segundo lugar, se adoptó el Marco Integral de Desarrollo¹⁷ en 1998, que situaba el principio de apropiación de políticas locales para la reducción de la pobreza en un lugar protagonista, frente las concepciones dominantes de los Programas de Ajuste Estructural en donde primaban las imposiciones de medidas para el crecimiento económico continuado y acelerado. Dicho marco perseguía la implantación de estrategias holísticas y un horizonte temporal de largo plazo, la apropiación de las políticas de desarrollo por la parte local, un mayor nivel de asociación de gobiernos, donantes y sociedad civil para promover la transparencia y confianza mutua, y las estrategias orientadas a resultados. También se implantaron los documentos estratégicos de lucha contra la pobreza¹⁸ que contribuyeron a mejorar el enfoque hacia la pobreza por parte de los gobiernos, a comprometer a la sociedad civil en los debates sobre la política de lucha contra la pobreza a una escala sin precedentes, y a centrar la atención en el alineamiento y armonización de donantes a nivel local e internacional (Foster et al., 2002, Booth, 2003, Driscoll y Evans, 2005).

En suma, se propone una nueva estrategia de desarrollo para la transformación de la sociedad a través de la mejora de la calidad de vida de manera sostenible y de la reducción de la pobreza como objetivo final (Stiglitz, 1998: 84).

Por último, también formó parte de este cambio de paradigma el nuevo enfoque de la condicionalidad de la ayuda que tuvo lugar a finales de los noventa. El Banco Mundial y la comunidad científica comenzaron a sugerir que la efectividad de la ayuda solo podía estar garantizada cuando el socio local se apropiaba de la

¹⁷ CDF de sus siglas en inglés Comprehensive Development Framework. El MID fue considerado por los críticos del Banco Mundial como fruto de la crisis de legitimidad de las instituciones de Bretton Woods (Colom, 2003) después del fracaso de los Programas de Ajuste Estructural.

(Véase.) Wolfensohn J. (1999). CDF proposal, en

http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0_CO-87.HTM

¹⁸ (Véase.) Banco Mundial, *What are PRSP?* En <http://go.worldbank.org/CSTQBOF730> y Fondo Monetario Internacional, *Ficha técnica: Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Versión española* en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prsps.htm>

misma¹⁹, y la institución también consideraba que la ayuda sería más eficiente en aquellos países en donde ya había buenas políticas en marcha.

Por su parte, la Comisión Europea de finales de los noventa revisó el impacto de la política tradicional basada en la condicionalidad²⁰ y propuso un cambio de orientación en las políticas de apoyo a los programas de ajuste estructural en el año 2000, ya que el apoyo a las reformas económicas y ajustes estructurales *“había sido cada vez más utilizado a favor de unas reformas económicas amplias, como oposición a los asuntos de estabilización económica tradicionales, y que la naturaleza de las relaciones entre los países socios y la Comunidad Europea había cambiado”* (Comisión Europea, 2000: 1). El compromiso de la Unión Europea con respecto a los derechos humanos, los principios democráticos y el buen gobierno, tuvo que ver con la propuesta de este nuevo enfoque.

3. El apoyo presupuestario

3.1 Antecedentes y contexto histórico

El apoyo presupuestario entendido como una simple transferencia de fondos de un país u organismo a otro descende de una larga serie de antecedentes en el sistema de ayuda internacional. Ya en 1965, Singer hacía la distinción entre la ayuda de proyectos y la ayuda como apoyo general a los presupuestos nacionales para planes a largo plazo. También analizó las potencialidades de la combinación entre ambas modalidades (Singer, 1965: 539).

¹⁹ (Véase.) World Bank, Adjustment Lending Retrospective (2001) en http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/ALR06_20_01.pdf; y The World Bank Annual Review of Development Effectiveness: Making Choices, Operations Evaluation Department (2002) en http://ieg.worldbank.org/Data/reports/arde_2002.pdf

²⁰ La reforma de la condicionalidad propuesta por la Comisión Europea tuvo su origen en el debate originado en torno al Programa Especial de Apoyo para África (1987), que buscaba mejorar la efectividad de los desembolsos para financiar las balanzas de pagos. Las conclusiones presentadas se elaboraron a partir de un estudio realizado en Burkina Faso, que tuvo por objetivo identificación de elementos para la mejora de la apropiación sobre reformas de los países socios, la adopción de nuevas modalidades de desembolso, la promoción de la visión a medio plazo y orientada a resultados, y la mejora en la coordinación de donantes a través de misiones conjuntas. Sobre las conclusiones de ese estudio se perfiló la nueva condicionalidad para el apoyo presupuestario.

La ayuda así entendida podría remontarse a la década de los cincuenta. En esta década la ayuda americana pretendía apartar del comunismo a aquellos países del área de influencia soviética, para evitar su expansión y salvaguardar los intereses norteamericanos, hasta quedar separada la asistencia económica, destinada a financiar planes de desarrollo, de los fondos de seguridad frente al comunismo, en 1961 (Reuss, 1961: 24-27). Desde Europa, las metrópolis enviaban fondos para apoyar a sus colonias después de su independencia. Francia proveía una ayuda substancial en forma de subsidios para el comercio, pero también en apoyo al presupuesto²¹ (Hutchinson, 1964: 67). Entre 1946 y 1959, el país galo destinó dos tercios de la ayuda en infraestructuras básicas para el desarrollo social y económico a sus colonias africanas a través de programas de inversión diseñados por Francia y sus excolonias conjuntamente (Bossuat, 2003: 435). Otras metrópolis, como Inglaterra, Italia o Bélgica también otorgaban a sus colonias otros tipos de ayuda en forma de créditos y de asistencia técnica (Bossuat, 2003: 68).

Desde entonces, y a lo largo de los últimos cincuenta años, la ayuda basada en fortalecimiento de las finanzas nacionales de los países receptores ha pasado por diferentes estadios, hasta llegar al concepto de apoyo presupuestario que conocemos actualmente, que se da en un contexto de profundos cambios en el enfoque de la cooperación, con mayor énfasis en la mitigación de la pobreza y otros modos de concreción de la condicionalidad de la ayuda. Este nuevo enfoque empezaría a operar a finales de década de los 90 del siglo XX y comienzos del nuevo siglo.

Estos cambios en la concepción y ejecución de la ayuda con protagonismo creciente del apoyo presupuestario, también tuvieron su reflejo en el marco normativo. De 2000 a 2010 se establecieron multitud de declaraciones y consensos que demostraban tener elevadas expectativas en la modalidad de apoyo presupuestario, como pieza angular de la nueva arquitectura de la ayuda. La Declaración de los Objetivos del Milenio (2000), dibujó un panorama propicio para que el apoyo presupuestario se constituyera como la herramienta más adecuada para

²¹ Habría que hacer un análisis detallado sobre la composición y los términos de concesión de dicha ayuda, en cuyas estadísticas podrían haberse incluido partidas tales como los ingresos de capital repatriados a Francia por parte de los inversores franceses, la ayuda que nunca salió de Francia (un tercio de los salarios de los trabajadores implicados en la asistencia técnica a los países y un décimo de la ayuda para equipos), así como el gasto para mantener el personal francés en los países receptores y los gastos de su administración (Bossuat 2003: 444).

alcanzar dichos objetivos. Con la Declaración de Roma para la Armonización y Alineación de donantes (2003), el apoyo presupuestario se relacionaría directamente con la lucha contra la pobreza de una forma sostenible. En la Declaración de París en 2005 y Accra en 2008 sobre la eficacia de la ayuda, la eficacia del apoyo presupuestario quedaba ampliamente sujeta al cumplimiento de los principios dictados en estas declaraciones. En la Declaración de París (2005) los donantes se comprometieron a fomentar la ayuda canalizada a través de los sistemas nacionales, caso del apoyo presupuestario y la Declaración de Accra no solo recomendaba el uso de las ayudas canalizadas a través de los sistemas nacionales (es decir, el apoyo presupuestario), sino que además exigía una explicación cuando fueran utilizadas otras herramientas de ayuda distintas a la anterior.

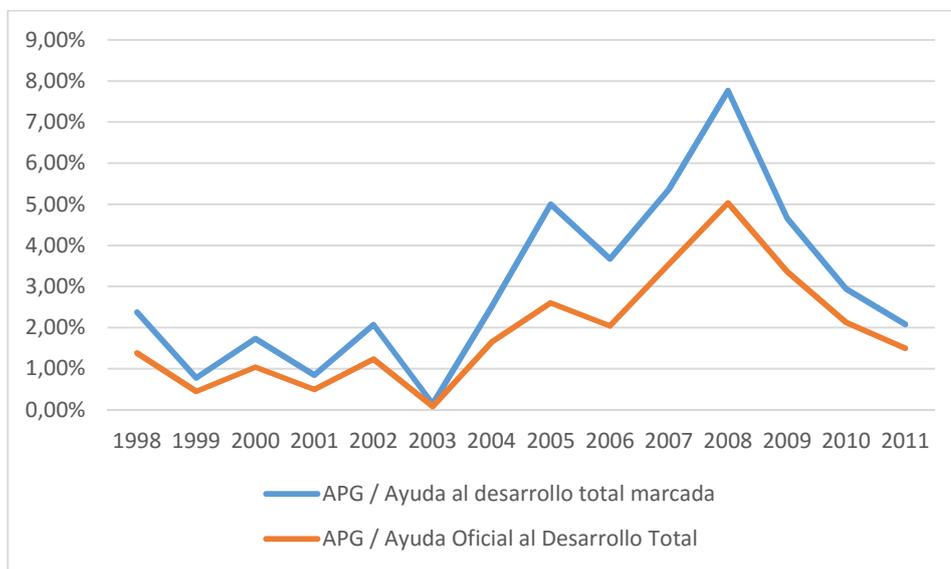
El Consenso Europeo sobre el Desarrollo (2005) también determinó un claro compromiso hacia una mejor canalización de la ayuda, confirmando que cuando las circunstancias lo permitían, el uso del apoyo presupuestario debería incrementarse para *“fortalecer la apropiación, el apoyo de los socios hacia la rendición de cuentas nacional, la financiación de los programas de lucha contra la pobreza, y la promoción de la buena gestión de las finanzas públicas”*²², y también que *“en el caso de que las condiciones así lo permitan, la modalidad preferible para apoyar las reformas económicas y fiscales y el desarrollo de las estrategias de reducción de la pobreza será el apoyo presupuestario, ya sea a favor de sectores específicos o del programa general de gastos públicos”* (Comisión Europea, 2005/b: párrafo 115).

La Comisión Europea estableció una serie de nuevas directrices para la gestión de este tipo de ayuda *para permitir una mayor diferenciación de las operaciones de apoyo presupuestario y responder mejor al contexto político, social y económico del país socio* (Comisión Europea, 2011). Se establecieron los contratos de Buen Gobierno (cuando el país socio demuestra su compromiso con los valores fundamentales tales como derechos humanos, democracia y estado de derecho); contrato de Reforma Sectorial (ayuda destinada a sectores determinados) y contrato de Consolidación Estatal, (los beneficiarios son países frágiles y la ayuda se destina a asegurar las funciones vitales del estado y apoyar la transición a formas de democracia homologables).

²² Sección 26 de la Declaración Conjunta, pp. 9.

La evolución del apoyo presupuestario en este contexto tuvo un crecimiento significativo hasta el año 2008, en que llegó a suponer el 8% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo²³ (gráfico 2.1)²⁴. El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2010) determinó que el apoyo presupuestario de dicha institución representaba el 30% del total de los Fondos Europeos de Desarrollo²⁵ entre 2001 y 2007, esperando que alcanzara el 48% en el período comprendido entre 2008 y 2013²⁶ (Unión Europea, 2011: 11).

Gráfico 2.1. Evolución del apoyo presupuestario general del Comité de Ayuda al Desarrollo como porcentaje de la ayuda al desarrollo total



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE Stats, 2013.

En la primera serie del gráfico 2.1 se ha considerado la relación entre el apoyo presupuestario general y la denominada ayuda *marcada* en los diferentes sectores (infraestructura social, infraestructura económica, sectores productivos, ayuda multisectorial y transversal). En la segunda serie se ha tenido en cuenta también la

²³ Para algunos casos, como por ejemplo la Comisión Europea en Cabo Verde, el apoyo presupuestario llegó a representar el 86% de su ayuda total entre 2008 y 2013.

²⁴ Cabe señalar que cuando se habla de Apoyo Presupuestario General se está considerando únicamente un apoyo presupuestario diferente al apoyo presupuestario sectorial, cuyos fondos se dirigen a determinados sectores. Si tuviéramos también en cuenta también el apoyo presupuestario sectorial, el incremento de la importancia de esta modalidad de ayuda sería todavía mayor.

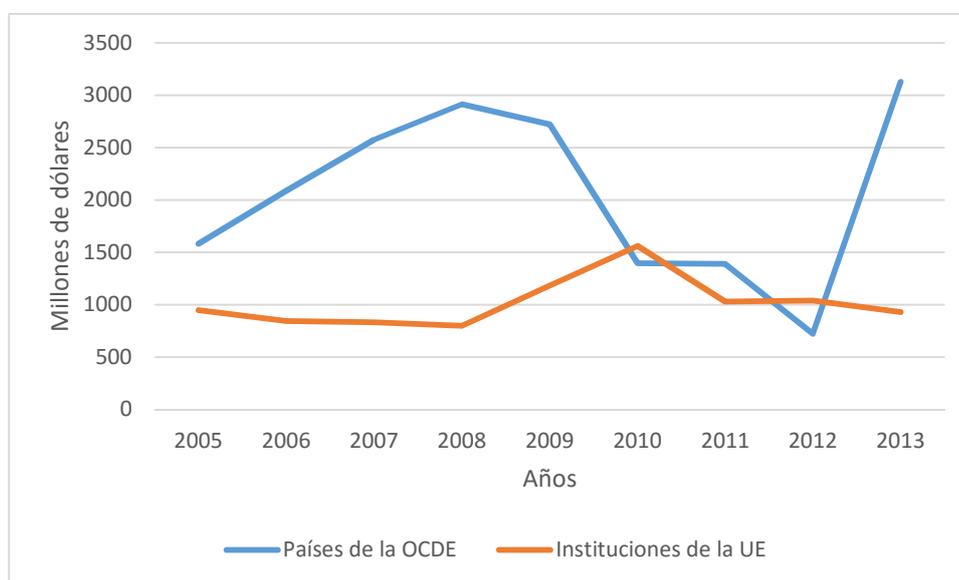
²⁵ Siendo el 21% apoyo presupuestario general y el 9% apoyo presupuestario sectorial).

²⁶ Siendo el 31% apoyo presupuestario general y el 17% apoyo presupuestario sectorial).

ayuda a la importación, al alivio de la deuda, humanitaria y otras formas de ayuda no especificadas, si bien se han dejado fuera otros flujos oficiales de ayuda²⁷.

Como se ve en el gráfico 2.1, a partir de 2008 se produjo una caída muy intensa del apoyo presupuestario debido a una crisis financiera que llevó a todos los países europeos de la OCDE (salvo Austria y Luxemburgo), a disminuir su presupuesto para la Ayuda Oficial al Desarrollo²⁸. En el gráfico 2.2 se muestra el valor absoluto del apoyo presupuestario para los países de la OCDE y para las instituciones de la Comisión Europea.

Gráfico 2.2. Apoyo presupuestario general (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE Stats., 2015.

A partir de 2012 se produce una fuerte elevación de los valores absolutos del apoyo presupuestario volviendo a niveles similares a los de antes de la crisis a través

²⁷ Como son las transacciones oficiales a países que no tienen las condiciones de elegibilidad para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo, bien porque no son países prioritarios o porque la ayuda no está orientada al desarrollo, o bien la cantidad de ayuda en subvenciones es menor del 25% (OCDE Stats, 2013).

²⁸ Según datos de la OCDE (2013), las variaciones fueron las siguientes: Austria (+6.1%), Bélgica (-3.0%), Dinamarca (-1.8%), Finlandia (-0.4%), Francia (-1.6%), Alemania (-0.7%), Grecia (-17.0%), Irlanda (5.8%), Italia (-34.7%), Luxemburgo (+9.8%), Países Bajos (-6.6%), Portugal (-13.1%), España (-49.7%), Suecia (-3.4%), Reino Unido (-2.2%). Por el contrario, la ayuda oficial al desarrollo de las instituciones europeas y organismos multilaterales aumentó en un 8%, debido al incremento de los préstamos (OCDE 2013).

de acuerdos bilaterales, adquiriendo el apoyo presupuestario una renovada importancia en el panorama de la ayuda internacional.

3.2 Definición de apoyo presupuestario

Para la Comisión Europea (2008: 5), la ayuda presupuestaria consiste en transferir directamente el dinero al presupuesto del Estado beneficiario. Esta definición únicamente se refiere a la ejecución práctica del apoyo presupuestario. El país beneficiario decide las prioridades y los programas que los fondos podrán financiar, en el marco de un diálogo permanente con los donantes. La misma definición se refiere también al uso de los fondos, que de una manera general, se transfieren para aumentar las capacidades de financiación de una estrategia nacional de reducción de la pobreza, de reformas económicas y sociales o de una estrategia estructural, identificada por el país socio. Esta definición sugiere tres aspectos importantes en el apoyo presupuestario: la apropiación, la condicionalidad de la ayuda y la participación.

Esta definición es similar a la propuesta por la OCDE en 2006 que además, añade un elemento importante: los fondos transferidos son gestionados conforme a los procedimientos presupuestarios del beneficiario (OCDE, 2006: 26). El Banco Mundial, por su parte, define el apoyo presupuestario como una asistencia financiera que apoya los programas de medio plazo, y añade otro elemento importante al señalar que esta ayuda está enlazada con las políticas sectoriales o nacionales, más que con proyectos específicos o líneas presupuestarias concretas (Koeberle y Stavreski, 2006: 6).

La Comisión Europea presenta en 2011 una definición más madura, añadiendo que el apoyo presupuestario implica, en este orden *el diálogo de políticas, las transferencias financieras a la cuenta del Tesoro Nacional del país socio, la valoración del rendimiento y la construcción de capacidades, basada en la rendición mutua de cuentas. No debe ser vista como un fin en sí mismo, sino como un medio de canalizar una mejor ayuda y alcanzar los objetivos de un desarrollo sostenible promoviendo la apropiación por parte del socio local de las políticas de desarrollo y de reformas, así como implementando la agenda de la efectividad de la ayuda*

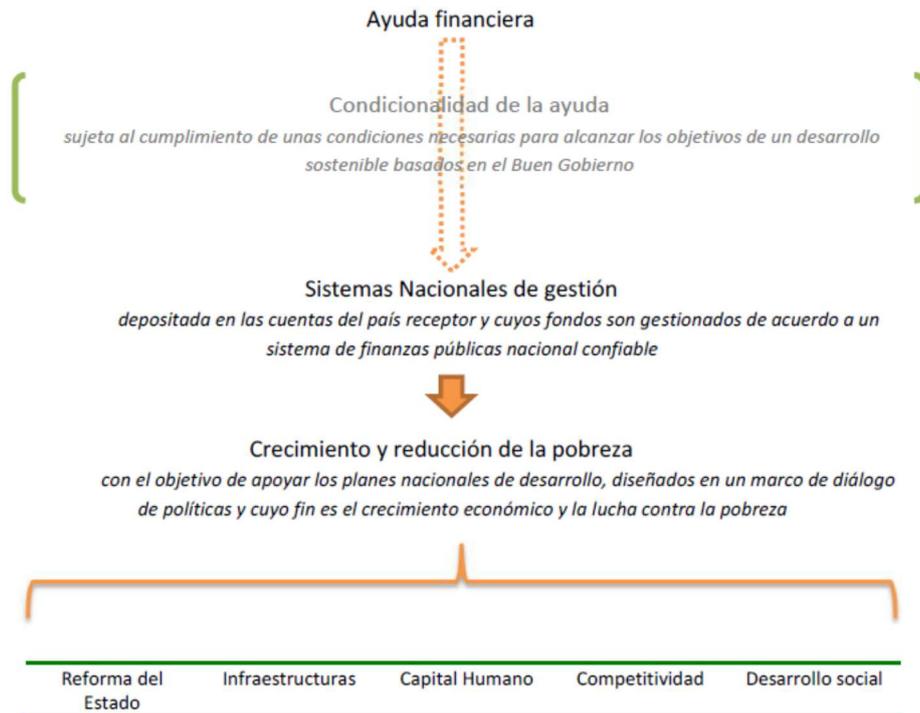
(Comisión Europea 2011: 2). En cuanto a sus objetivos avanza los siguientes (Comisión Europea, 2012: 2):

- (i) la promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos,
- (ii) la mejora de la gestión financiera, la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y la lucha contra la corrupción y el fraude,
- (iii) la promoción de reformas sectoriales y la mejora de la prestación de servicios,
- (iv) la consolidación estatal de los Estados frágiles, y de los países y territorios de ultramar, y
- (v) la mejora de la movilización nacional de los ingresos y la reducción de la dependencia de la ayuda

Actualmente, el apoyo presupuestario se consolida no sólo como modo de instrumentación de la ayuda sino también como parte fundamental de una nueva concepción que incluye la revalorización del objetivo de la lucha contra la pobreza (aportación del Banco Mundial), la implantación de un nuevo enfoque de la condicionalidad para la provisión de la ayuda (aportación de la Comisión Europea); y, más recientemente, la emergencia del concepto de confianza, como cualidad que debería regir en las relaciones entre donante y receptor (consenso entre los donantes). La emergencia de estos tres elementos son los que definen la modalidad de apoyo presupuestario referido, diferenciándola de cualquier operación de apoyo a los presupuestos que pudo haber en el pasado (Wood et. al., 2015).

Ninguno de estos elementos ha dejado de tener vigencia. Teniendo en cuenta esto, y las consideraciones que se han hecho del apoyo presupuestario recogidas en los párrafos anteriores, se propone una definición propia del apoyo presupuestario como una ayuda financiera (atendiendo a su naturaleza), depositada en las cuentas del país receptor y cuyos fondos son gestionados de acuerdo a un sistema de finanzas públicas nacional confiable (en relación a su gestión); con el objetivo de apoyar los planes nacionales de desarrollo, diseñados en un marco de diálogo entre donantes y países socios, cuyo fin es alcanzar un crecimiento económico sostenido y mitigar la pobreza (de acuerdo a sus objetivos); y sujeta al cumplimiento de unas condiciones necesarias mutuamente acordadas entre las partes. Esta definición se resume en la figura 2.2.

Figura 2.2. Definición de apoyo presupuestario propuesta



Fuente: Elaboración propia.

3.3 La eficacia del apoyo presupuestario y la elección de la modalidad de la ayuda

El apoyo presupuestario introdujo cambios importantes con respecto a las políticas de desarrollo anteriores a los años noventa, a saber, el cambio en el enfoque de la condicionalidad de la ayuda, el nivel de apropiación de estrategias y el refuerzo de las capacidades institucionales, el horizonte temporal de las reformas que pasó del corto al medio plazo, el reconocimiento del problema de la volatilidad de la ayuda, y el enfoque orientado a resultados (Koeberle y Stavreski, 2006: 5). Sin embargo, a pesar de que el apoyo presupuestario ha supuesto avances reconocidos tanto por los donantes como por la literatura académica, particularmente en el terreno de la alineación y de la armonización²⁹, la situación alcanzada no puede considerarse definitivamente satisfactoria (Booth, 2005: 6, Schiltz y Bichler, 2008, Álvarez, 2010). Siendo una herramienta que establece ciertas condiciones para el desembolso de la

²⁹ (Véase.) OCDE, 2006/b

ayuda y que promueve las reformas de los sistemas nacionales, también debe tener muy en cuenta las lecciones aprendidas en el pasado sobre la condicionalidad de la ayuda, habiéndose demostrado que ésta no funciona a menos que haya un compromiso significativo por parte de los gobiernos para llevar a cabo dichas reformas (Pender, 2001, Booth, 2005, Hopkins et al., 2006). En todo caso, muchos han sido los beneficios concretos atribuidos al apoyo presupuestario, entre los que podemos citar los más comunes:

- (i) Ha favorecido la apropiación de la estrategia de desarrollo a medio plazo por parte del país receptor,
- (ii) Ha mejorado la alineación entre donantes y receptores con un único cuadro de referencia y planificación común³⁰,
- (iii) Ha contribuido a dotar de mayor previsibilidad de la ayuda,
- (iv) Ha potenciado la utilización de los sistemas nacionales para la canalización de la ayuda, y
- (v) Ha fortalecido los sistemas nacionales de finanzas públicas, entre otros.

En contraposición al enfoque de proyectos, el apoyo presupuestario implica diversos beneficios en la gestión de la ayuda: existe una sola dirección para donantes y beneficiarios, se utilizan programas de gasto público integrados en los cuadros de gasto a medio plazo³¹ y se crean acuerdos de financiación común que incluyen a la mayoría de los sectores (Jones y Lawson, 2000: 5).

No obstante, el enfoque de proyectos ha seguido siendo importante para las agencias de ayuda. Según Foster y Leavy (2001: 5), a diferencia del apoyo presupuestario, los proyectos bilaterales favorecen una fijación concreta de objetivos, con una relación coherente de insumos y resultados. Además, estos proyectos también pueden ser asimilados en los presupuestos de Estado, como el apoyo presupuestario, y estar sujetos a los procedimientos locales. Las unidades de gestión paralelas, aunque la Declaración de París promueve su eliminación, favorecen un mayor control de los recursos del donante. Por último los proyectos llevados a cabo por las organizaciones no lucrativas, son preferibles en aquellos contextos en los que se provee un mejor

³⁰ Normalmente es el Documento Estratégico de Crecimiento y Reducción de la Pobreza. PRSP de sus siglas en inglés, Poverty Reduction Strategy Paper.

³¹ En inglés, Medium Term Expenditure Framework (MTEF).

acceso a servicios sociales para los más pobres, servicios que están generalmente subsidiados y que no se consideran rentables para el Estado.

Por ello, la elección de la modalidad de ayuda puede depender de ciertas variables. Según Cordella y Dell'Araccia (2007: 1273), la ayuda a través de proyectos es preferible cuando los receptores tienen pocos recursos y las preferencias no están alineadas con las del donante, mientras que el apoyo presupuestario es preferible cuando los receptores tienen mayores recursos y las preferencias de ambos agentes están alineadas.

Jelovac y Vandeninden (2008: 15) señalaron a partir del mismo modelo que la modalidad de ayuda óptima dependerá de las preferencias del país receptor, del nivel de ayuda recibida en los presupuestos del país y de la productividad de los insumos para el desarrollo, pero en todo caso, cuando las preferencias de donantes y receptores no están alineadas, existirá una distorsión en la asignación de recursos. Además, los autores, añadieron la variable de la condicionalidad al modelo y concluyeron que ésta no mejoraba necesariamente la efectividad de la ayuda, refrendando la idea que muchos otros autores habían defendido antes³².

En la elección de la modalidad de la ayuda, también es un elemento importante la asimetría de información interna, es decir, la asimetría de información entre los votantes en los países donantes y sus agencias de ayuda, y no tanto en las asimetrías entre donantes y receptores. En este caso, cuando las preferencias no están alineadas entre ellos, será preferible utilizar el enfoque proyecto, aunque el apoyo presupuestario se revele como la herramienta más eficaz (Jain, 2007).

Aun así, en términos generales se ha seguido identificando al apoyo presupuestario como una innovación con respecto al tradicional enfoque de proyectos, ya que éste último también se ha visto cuestionado a la vista de los resultados alcanzados en las últimas décadas. La limitada efectividad de los proyectos, la imprevisibilidad de los flujos de ayuda o la falta de apropiación por parte del país beneficiario son algunas de las críticas que se achacan a la cooperación tradicional. En suma, para los defensores del apoyo presupuestario o de la ayuda programática, ésta modalidad da respuesta o al menos suple algunos efectos negativos en relación al uso de proyectos, pero todavía dista de ser perfecta (Booth, 2011). En la tabla 2.1

³² (Véase.) White y Morrisey, 1997, Killick, 2001, Pender, 2001, Owusu, 2003, Morrow, 2005.

se sintetizan dichos efectos adversos y sus implicaciones bajo el enfoque de proyectos y el apoyo presupuestario.

Tabla 2.1. Síntesis de efectos adversos de la ayuda

	Ayuda orientada a proyectos	Apoyo presupuestario
Apropiación de políticas	Dificulta la apropiación de políticas. Los donantes pueden establecer políticas de desarrollo que no son adecuadas.	Favorece la apropiación: los gobiernos establecen sus propias agendas de desarrollo apoyadas por los donantes.
Rendición de cuentas	La rendición de cuentas es externa: del gobierno hacia los donantes.	La rendición de cuentas es interna: del gobierno a la sociedad civil.
Unidades paralelas de gestión	Los proyectos utilizan unidades de gestión paralelas, lo que duplica costes y esfuerzos.	El apoyo presupuestario utiliza los sistemas nacionales existentes. Racionaliza los recursos y fortalece los sistemas domésticos de gestión.
Costes de transacción	Los costes de transacción son numerosos.	Se eliminan los costes de transacción de la ayuda.
Previsibilidad de la ayuda	La ayuda es imprevisible	La ayuda es más previsible

Fuente: Elaboración propia a partir de Hubbard (2007).

En todo caso, el apoyo presupuestario parece ser la herramienta que mejor se ajusta a los principios acordados en la Declaración de París (2005) y Accra (2008) sobre la efectividad de la Ayuda (Molenaers, 2012: 791). Además, queda demostrado que el crecimiento del apoyo presupuestario en los últimos años contribuyó a reducir los niveles de fragmentación de la ayuda (Nunnenkamp et al., 2013: 557), lo cual es positivo, ya que la proliferación de la ayuda podría tener un efecto negativo en el crecimiento económico de los receptores, especialmente en África (Kimura et al., 2012: 6).

Ciertamente, cada una de las fases de una operación de apoyo presupuestario (identificación, revisión, confirmación y desembolso) promueven de alguna manera los principios de la eficacia de la ayuda. En primer lugar, favorece la apropiación en todas sus fases, ya que debe ser el país beneficiario quien lidere las operaciones, quien diseñe sus políticas y quien gestione los fondos. El proceder de los donantes en el apoyo presupuestario, en donde prima la coordinación, favorece los principios de alineación -se financia un programa común- y de armonización -todos los donantes siguen el mismo procedimiento para el desembolso-. Por su parte, la valoración del desempeño de las políticas gubernamentales a través de las matrices de indicadores

idealmente contruidos conjuntamente entre las partes, además de minimizar las posibles divergencias en las preferencias a ambos lados, favorece una gestión de la ayuda orientada a resultados con metas claramente establecidas para cada periodo. Por último, la rendición mutua de cuentas en apoyo presupuestario presupone un ejercicio de voluntad y responsabilidad ante los resultados obtenidos también para el donante y no solo para el beneficiario, lo que supone un cambio profundo en la mentalidad de los países del norte dejando atrás antiguos problemas como la fatiga de la ayuda. En un contexto de ausencia de rendición de cuentas del donante frente a sus propios contribuyentes o frente a los beneficiarios últimos de la ayuda – ni unos ni otros demandan dicha ayuda (Alonso, 2004), o al menos no explícitamente-, los donantes deben rendir cuentas al menos frente al gobierno que se beneficia de dicha ayuda, favoreciendo la previsibilidad y puntualidad de los desembolsos según los compromisos adquiridos.

La Comisión Europea (2007: 32) diferencia seis fases en una operación de apoyo presupuestario general incluyendo una exhaustiva lista de elementos a tener en cuenta en cada una de ellas: programación, identificación, formulación, financiación, implementación y evaluación. La tabla 2.2 propone un esquema con cada una de las fases en un ciclo de apoyo presupuestario, relacionadas con los principios de la Declaración de París cuyos beneficios han sido expuestos en el párrafo anterior.

Tabla 2.2. Fases de una operación de apoyo presupuestario vs. Principios de la Declaración de París

	1. Identificación	2. Revisión	3. Confirmación	4. Desembolso
Apropiación y diálogo con el país receptor.	<i>Diálogo político</i> con el país receptor.	<i>Diálogo técnico</i> con el país receptor en la evaluación de desempeño.	<i>Diálogo político</i> con el país receptor.	<i>Diálogo técnico</i> con el país receptor.
Alineación y armonización.	<i>Alineación</i> con las políticas del país receptor: análisis de los programas estratégicos locales y de los programas indicativos propios para la identificación de las áreas estratégicas de intervención.	Evaluación conjunta del desempeño de políticas del ciclo presupuestario anterior (n-1), a través de una misión conjunta (gobierno y socios). Revisiones generales y/o sectoriales.	Evaluación conjunta del desempeño de políticas del ciclo presupuestario anterior (n-1), a través de una misión conjunta (gobierno y socios). Revisiones generales y/o sectoriales.	Desembolso de las cantidades acordadas, utilizando los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas (Tesoro Público).
Gestión orientada a resultados.	Establecimiento de acuerdos bilaterales y/o conjuntos mediante la firma de programas de apoyo presupuestario o Memorándum. Construcción conjunta de matrices e indicadores.	Elaboración de conclusiones conjuntas y propuesta de medidas correctivas para el desempeño de indicadores del año en curso. Cálculo del cumplimiento de indicadores y matrices mediante fuentes de verificación, del año anterior (n-1).	Elaboración de informes de desempeño finales conjuntos sobre el ciclo presupuestario anterior (n-1). Confirmación de la cantidad a desembolsar en el ciclo presupuestario siguiente (n+1) en función del desempeño de indicadores del año anterior (n-1).	Contabilización de los fondos desembolsados en el Presupuesto de Estado del ciclo n.
Rendición mutua de cuentas.				Previsibilidad y rapidez en el desembolso según los acuerdos firmados.

Fuente: Elaboración propia

4. La condicionalidad

4.1 ¿Qué es la condicionalidad? Concepto y evolución

Un enfoque que ha resultado fértil para el análisis de la condicionalidad es el proporcionado por la teoría de la agencia (Jensen y Meckling, 1976). El principal incurre en costes de control, con el objetivo de disminuir al máximo las posibles divergencias entre las preferencias de éste y del agente. Dichos costes de control equivalen en el panorama de la ayuda internacional, a las condicionalidades del donante. Así, cuando el donante establece condiciones en la provisión de su ayuda, reduce la discrecionalidad del beneficiario y aumenta el espacio de decisión del donante; ello permite a este último orientar las acciones, políticas o reformas para obtener los resultados de acuerdo a sus preferencias.

Es decir, en un escenario de alineación perfecta en la relación donante y beneficiario – las preferencias son las mismas para ambos-, la ayuda más pertinente es aquella que minimiza los costes de transacción, como el caso de una transferencia de fondos. Por el contrario, en caso de que las preferencias no estuvieran alineadas, el no cumplimiento de las expectativas del donante supondría una disminución de su satisfacción (Martens, 2005: 646). Y efectivamente, en el panorama internacional de la ayuda, en donde rigen intereses de diversa índole en las relaciones internacionales, el supuesto de alineación perfecta no es el más habitual. Por ello, una de las razones fundamentales de la presencia de las agencias de ayuda en los países receptores, es la propia condicionalidad que pretende corregir las deficiencias en la alineación entre donantes y beneficiarios (Martens, 2005).

Actualmente se presume que la condicionalidad debe ser una medida de persuasión más que de coerción, pero esto no siempre fue así. Los programas de Ajuste Estructural definían políticas económicas impuestas como claros condicionantes para el acceso a los fondos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, con poco margen de maniobra del país socio para su negociación. Los préstamos estaban fuertemente condicionados, y el beneficiario del crédito debía implantar una serie de reformas económicas según los estándares marcados por un modelo definido para promover el crecimiento económico. Por eso, una de las principales críticas hacia el Banco Mundial se resumió en el haber pasado por alto las voluntades de los países, o dicho de otra forma, *haber obviado a los más pobres, así*

como el lado más humano del desarrollo (Owen, 1994). Otros autores estimaron que la condicionalidad de esta década pudo haber sido uno de los motivos principales del fracaso de los programas de ayuda (Killick, 1996, 1997), condicionalidad que frecuentemente fracasaba por no estar acompañada por una estructura de incentivos adecuada (Killick, 1996: 226). Por ello con la creación del Marco Integral de Desarrollo³³ (MID) se trató de enfatizar la apropiación de la estrategia y la toma de decisiones por parte del país socio, apoyando la creación y fortalecimiento de capacidades para elaborar sus propias estrategias (Owusu, 2003: 10). A pesar de ello, la nueva apropiación siguió siendo uno de los aspectos más cuestionados, considerándose dudosa debido al hecho de que los países quedaban subordinados a las directrices de organismos externos para el acceso a la ayuda, lo que en principio se podría entender como una limitación al mismo principio de apropiación (Pender, 2001: 409). Es cierto que la definición del Marco Integral de Desarrollo contribuyó a la percepción de un menor grado de condicionalidad macroeconómica, con políticas orientadas a los más pobres. De hecho, desde el punto de vista metodológico el MID se materializaba en una matriz que mostraba la interacción entre los elementos estructurales, sociales y humanos del desarrollo (Blake 2000, p. 163). Sin embargo, esto no significó que la condicionalidad dejara de existir después de las reformas pretendidas (Pender, 2001, Owusu, 2003, Killick, 2004). Para los más críticos la disminución de la condicionalidad ni siquiera fue significativa, como tampoco lo fue la reforma de las instituciones de Bretton Woods en su conjunto (Colom, 2008, Easterly 2002: 1678); es más, las diferentes medidas o condiciones venían a añadirse a las anteriores, y no a modificarlas ni a eliminarlas (Hayman, 2011: 678).

A este respecto, ciertos informes de evaluación sobre la aplicación de la metodología del MID del Banco Mundial, admitían que el concepto de apropiación no significaba que los donantes debieran aceptar programas de desarrollo que creyeran a su juicio inadecuados, o lo que es lo mismo, sugerían que cierto nivel de condicionalidad en la implantación de reformas era favorable para el desarrollo, al menos en algunos casos (Banco Mundial, 2000: 31). En este contexto el Banco Mundial, en su papel de instituto de investigación, se constituiría en banco de conocimientos que asesoraría a aquellos países que continuaran llevando a cabo políticas de desarrollo mal o débilmente fundamentadas (Hopkins et al., 2006);

³³ (Véase.) Epígrafe 3.3

situación que algunos expertos definirían como de opinión monopolizada por el Banco (Klees, 2002: 460) y otros defenderían a partir del objetivo principal del Banco³⁴. En todo caso, aquellos gobiernos que no promovían buenas políticas a juicio del Banco Mundial, debieron hacer frente a la restricción de la ayuda y de las facilidades de crédito, lo que implicaba cierto grado de condicionalidad. En suma, la nueva condicionalidad dificultó enormemente la apropiación de las políticas de desarrollo por parte del país socio ya que imponía no solo el modelo, sino un conjunto muy determinado de herramientas de desarrollo (Pender, 2001). Además, en los años 90, inmersa en el contexto de la postguerra fría, la condicionalidad también adquirió un matiz político indicándose que había ciertas doctrinas que habría que cumplir para el éxito de los programas de ajuste, tales como la buena gobernanza política o la existencia de instituciones fundadas bajo el estado de derecho (Hayman, 2011: 678). Así aparecieron condicionalidades políticas para la promoción de las reformas democráticas. Si bien hay autores que defienden este tipo de condicionalidad, otros consideran que ésta fue generalmente inefectiva debido, en general, a la debilidad de las medidas condicionantes (Crawford, 1997) y al sesgo hacia condiciones de índole comercial, de reformas y de estabilidad macroeconómica, en detrimento de aquellas que podrían incidir en la promoción de la democracia en África subsahariana (Crawford, 2001, Brown, 2005: 193)

La demostración de que la ayuda era más eficaz si se dirigía a países con buenas políticas de desarrollo (Burnside y Dollar 2000, 2004), ofreció una base teórica a la que se atenderían las agencias de ayuda. La Comisión Europea por ejemplo, establece hoy en día que el apoyo presupuestario debe tender a enfocarse en los sectores donde las políticas y reformas son más prometedoras en relación a la promoción del desarrollo y el alivio de la pobreza (Comisión Europea, 2011). Todo ello ha favorecido la consolidación de un nuevo marco de condicionalidades y selectividades que varían en parte en función del donante, pero cuyo núcleo es compartido por mayoría³⁵.

³⁴ Objetivo que, según Cammack (2003) no era otro que la transformación de las relaciones sociales, gubernamentales e institucionales en un mundo desarrollado, para generalizar y facilitar la acumulación del capital a escala global, y construir especialmente una hegemonía capitalista a través de la promoción de la participación y la apropiación (Cammack 2003: 3).

³⁵ Tomando como referencia la Comisión Europea, la condicionalidad del apoyo presupuestario tiene que ver directamente con el programa de reformas de finanzas públicas, avances en las estrategias de

4.2 Formas de condicionalidad

Como se deriva del epígrafe anterior, la condicionalidad existe desde que se establece una relación entre un donante y un beneficiario de la ayuda. Pero ante la ineffectividad constatada de la misma, especialmente en la década de los ochenta y noventa, se han propuesto diversos tipos de condicionalidad.

Killick (1997) abogó por la condicionalidad acordada en contra de la impuesta, que debía ser utilizada solo en circunstancias excepcionales. El autor definió condicionalidad acordada como una condicionalidad basada en un conjunto de políticas y medidas consensuadas entre el donante y el beneficiario en una relación basada en cuatro principios: apropiación, selectividad, apoyo y diálogo. En este sentido se ha establecido la diferenciación entre la condicionalidad *hard core*, definida como los cambios de política estipulados como requisitos para aprobar o continuar el acceso a subvenciones y préstamos, o a asistencia, y que permitiría que se alcanzaran los objetivos del donante; y la condicionalidad *pro-forma*, entendida como aquella que es acordada mutuamente, no significativa o formal, y que ambas partes deciden introducir y respetar en el programa de actuación (Killick, 1997).

Hopkins et al. (2006) indicaron que dicha condicionalidad acordada tenía resultados muy limitados debido a la importancia de los factores políticos domésticos como los cambios en las políticas ya implementadas, las dificultades de las organizaciones internacionales para establecer un conjunto de mecanismos de recompensa y corrección, y la influencia de choques externos que dificultan a los gobiernos a la hora de mantener sus compromisos originales.

Hopkins et al. (2006) propusieron la siguiente clasificación de la condicionalidad:

- (i) condicionalidad en el cambio de políticas (aplicable a cualquier país pero no efectiva),
- (ii) condicionalidad sobre las políticas en sí mismas (condicionalidad más efectiva pero que se debe aplicar solo en aquellos países con buenas políticas de desarrollo)

lucha contra la pobreza, la estabilidad macroeconómica y a partir del año 2011, la transparencia y control presupuestario.

(iii) y condicionalidad acordada.

Los autores justificaron la existencia de la condicionalidad considerando las tres esferas de actuación del Banco Mundial: banco, agencia de desarrollo e instituto de investigación. En la parte tocante a su papel de banco, la institución debía asegurarse la recuperación de los fondos, lo que le llevaría a ser selectiva y por tanto cierto tipo de condicionalidad era inevitable.

Morrisey (2004: 155) considera que la ayuda, y con ella la influencia que pueden ejercer los donantes sobre las elecciones de política en los países receptores, ha jugado un papel importante en la promoción de las reformas para el desarrollo. Éste recomendó una serie de medidas para mejorar la efectividad de la condicionalidad para el grupo específico de países altamente endeudados (HIPC), tales como la existencia de una estrategia de gastos e indicadores de rendimiento y unas condiciones de elegibilidad relativamente suaves, siempre basadas en la negociación y no en la coerción (Morrisey, 2001: 39). Svensson (2003: 398) propuso un sistema de asignación de fondos a través del cual un donante podría comprometer sus fondos a varios grupos de países y calcular su desembolso en función del rendimiento obtenido. La competición entre los beneficiarios y los mayores incentivos para recompensar buenas políticas constituirían un sistema de asignación de fondos de ayuda más eficaz. Morrow (2005) también propuso un tipo de condicionalidad *consensuada* como fruto del diálogo entre los socios sobre las políticas de desarrollo. Pero en este caso, el autor defendía la *selectividad* frente a la condicionalidad. Es decir, el donante se dirige solo a aquellos países en donde sus preferencias están aseguradas, de forma que no tenga que imponer la condicionalidad en ninguno de ellos.

La condicionalidad también ha evolucionado si nos referimos al horizonte temporal. La condicionalidad *ex ante*, característica de los programas de ajuste, se refiere al conjunto de condiciones que los receptores deben garantizar para tener acceso a la ayuda. La condicionalidad *ex post*, sin embargo, se basa en las medidas de rendimiento alcanzado. Es decir, la cantidad de ayuda depende de lo previamente acordado entre donante y receptor en función de los progresos alcanzados en un determinado periodo de tiempo y medido con una serie de indicadores (Collier et al., 1997). Este caso, propio del apoyo presupuestario, reviste cierta complejidad ya que aunque en muchas ocasiones los donantes se ponen de acuerdo con respecto al uso de los indicadores, son bastante reticentes a señalar cuánta ayuda se desembolsará en

función del nivel de rendimiento alcanzado, lo cual no genera los incentivos adecuados (Gunning 2006: 307).

El cambio de la condicionalidad *ex ante* a la condicionalidad *ex post* se gestó en la década de los noventa. White y Morrissey (1997) estudiaron los modelos de condicionalidad manteniendo como tesis que, en ocasiones, los países receptores quieren poner en marcha las reformas propuestas, pero necesitan financiación para llevarlas a cabo y no poseen suficiente capacidad financiera previa como para cumplir con las condiciones, en una suerte de círculo vicioso que les mantendría al margen de la ayuda, pese a su vocación reformadora. Los autores estudiaron varios casos en función de la alineación de objetivos de los socios, y concluyeron que la condicionalidad diseñada para un caso podía no ser efectiva para otro, siendo el seguimiento y el apoyo los únicos elementos constructivos de la condicionalidad (White y Morrissey, 1997: 504).

Como consecuencia de la irrupción del enfoque de la condicionalidad *ex post* y la aplicación de políticas excesivamente centradas en ésta, apareció un nuevo régimen que Harrison denominó post-condicionalidad (Harrison 2001 citado por Booth et al., 2006: 19), característico de las ayudas actuales, especialmente de los tipos de ayuda programática. El apoyo presupuestario ha favorecido en algunos casos una relación con los gobiernos basada en la post-condicionalidad en donde los donantes se convierten en agentes implicados en alto grado en la formulación de políticas. Cuando los donantes tienen una fuerte implicación en el diseño de políticas de desarrollo a través de sus propios instrumentos de ayuda (grupos sectoriales o asistencias técnicas), pueden controlar el proceso desde dentro. Según otros autores, el hecho de que los donantes puedan influir en dichas políticas por diferentes intereses, amenaza la calidad de los esfuerzos de la reducción de la pobreza. Asimismo, bajo este sistema de post condicionalidad, cuando los resultados no son positivos, la tendencia de los donantes es la de evitar la cuestión de lo que no está funcionando bien y por qué (Booth et al., 2006: 7), lo cual tampoco es deseable al pasar por alto el principio de mutua rendición de cuentas de la Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda.

4.3 La eficacia de la selectividad y condicionalidad de la ayuda

Hablar de la eficacia de la ayuda nos lleva casi imperativamente a hablar de la cuestión de la denominada *selectividad*. Las tesis sobre la selectividad de la ayuda de Burnside y Dollar (2000, 2004) se habían visto reflejadas en la publicación del Banco Mundial “Assessing aid: What Works, Whats Doesn’t and Why” (1998), en donde la ayuda solo era eficaz en contextos en los que las políticas eran favorables para el crecimiento. Dicha concepción sugería un cambio en la orientación de la política de ayuda, de modo que ésta se hacía notablemente más selectiva, dirigiéndose hacia aquellos países que demostraban tener un buen marco de políticas. Estos trabajos, y concretamente la citada publicación no estuvieron exentos de críticas tanto a causa del modelo empleado como de las condicionalidades implícitas que conllevaba. Es decir, la idea de dirigir la ayuda a los países con buenos marcos de políticas lleva implícita la idea de que, para que un país pueda beneficiarse de la ayuda internacional, debe aceptar las condiciones del donante, especialmente aquellas que se refieren al marco de reformas en el seno del Estado.

De la publicación se dijo que el modelo empleado analizaba la realidad bajo una estrecha perspectiva de miras, distorsionando la evidencia sobre la ayuda y olvidándose de aspectos importantes (Morrisey, 2000: 373). En el debate, se revisó la relación entre crecimiento y ayuda concluyendo que podía existir una relación positiva entre ambas incluso en aquellos países con marcos de políticas desfavorables (Hansen y Tarp, 2000, Guillaumont y Cheuvel, 2001) o existir efectos positivos entre ayuda y crecimiento en cualquier tipo de marco de políticas (Dalgaard y Hansen, 2001: 38), no estando por tanto de acuerdo con la selectividad de la ayuda propuesta por Burnside y Dollar (2000).

Por otra parte, algunos autores adujeron que la relación entre ayuda, crecimiento, buena política y reducción de la pobreza, era mucho más ambigua de lo que el Banco Mundial pretendía hacer creer (Lensink y White, 2000: 410). Señalaron, además, que la institución tampoco ofrecía una definición clara sobre lo que debía entenderse como *buena política*, y que no tenía en cuenta aspectos éticos fundamentales de la ayuda, necesarios especialmente en el caso de los países más pobres (McGillivray y Morrisey, 2000: 426). Dalgaard y Hansen (2001: 37), calificaron también de ambigua la relación entre buena política y ayuda en la revisión del modelo propuesto por Burnside y Dollar. Sugirieron que el modelo de asignación

de recursos propuesto por Collier y Dollar (2002) debía ser reconsiderado por las agencias donantes, basándose en la idea de una débil relación demostrada entre políticas y ayuda (ver también Dalgaard et al., 2004: 191). Por su parte, Rajan y Subramanian (2008: 643) tampoco encontraron evidencia de que la ayuda funcionara mejor con mejores políticas, y tampoco en determinados entornos geográficos, o que ciertas formas de ayuda funcionaran mejor que otras. Por su parte, a partir del modelo empleado por Burnside y Dollar (2000), Easterly et al. (2004), añadieron más datos disponibles al mismo estudio, y encontraron para las mismas regresiones y variables que el coeficiente de interacción entre ayuda y política no era significativo no pudiendo por tanto apoyar las tesis de los primeros.

Se debe considerar también que la efectividad de la ayuda depende además de factores exógenos y cuanto peor es el contexto, mayor es la necesidad de ayuda y mayor su productividad, no teniendo la ayuda y el crecimiento una relación necesariamente positiva. Es decir, los efectos de la ayuda son más positivos en los peores contextos, ya que la ayuda parece acelerar el crecimiento en los países más vulnerables, mientras que la efectividad de la ayuda no es mejor en países con mejores políticas (Guillaumont y Chauvet, 2001:87). En la misma línea, el modelo empleado por Kasuga y Morita (2012) demuestra que asignar más ayuda a países con buenas políticas no es necesariamente la mejor forma de mejorar la efectividad de la ayuda y sugieren que los donantes deberían asignar más ayuda a la infraestructura económica en países de bajo crecimiento y enfocarse en el buen gobierno solo cuando los beneficiarios hayan alcanzado ya un determinado nivel de crecimiento (íbid: 520).

Otros autores corroboran parcialmente las teorías de Burnside y Dollar. Alvi et al. (2008: 704), están de acuerdo con la asunción de que la política es un importante determinante de la eficacia de la ayuda pero no es siempre cierto que mejores políticas aumenten la eficacia de la ayuda, al menos sin importar ni el nivel de ayuda ni un determinado nivel de marco de políticas. Svensson por su parte, determinó que los países beneficiarios tenían pocos incentivos para la mejora del bienestar de los pobres toda vez que era el nivel de pobreza lo que determina el desembolso de las ayudas (Svensson, 2000/b: 78), resaltando el problema de riesgo moral implícito en esta política. Para prevenirlo, cierto tipo de condicionalidad podría solucionar parte del problema.

Como se ha mencionado anteriormente, el debate surgido en torno a la condicionalidad y selectividad de la ayuda propició la extensión del mismo a la

definición de lo que debería entenderse por *buena política*. Burnside y Dollar (2000: 847) establecieron que para que se diera un impacto positivo de la ayuda sobre el crecimiento en países en desarrollo, éstos deberían contar con una buena política fiscal, monetaria y comercial. En ese contexto la buena política se refería a los regímenes comerciales abiertos, disciplina fiscal y bajos índices de inflación, quedando una visión muy reducida del buen gobierno dentro de este concepto (Carbone, 2010: 16). Sin embargo, desde otra concepción de *buena política*, hay autores que han argumentado que la selectividad podría ser útil para evitar la llamada *fatiga de la ayuda*, toda vez que los votantes estarían más dispuestos a apoyar la ayuda internacional cuando esta no fuera a países no democráticos, que no respetaran los derechos humanos o que fueran mal gobernados (Neumayer, 2003:15). Pero el cumplimiento de esta premisa, requiere un enfoque de la selectividad distinto, basado en otros factores más amplios de buen gobierno, y no sólo en un tipo concreto de *buena política* que, según Carbone, subyacía en aquel contexto.

Desde un punto de vista metodológico, mientras unos autores se alinearon con los argumentos de Burnside y Dollar relativos a que la ayuda sólo funciona en países con buenas políticas, otros encontraron que, cuando se añadían otras variables al modelo, el coeficiente de interacción entre ayuda y política era prácticamente cero o estadísticamente no significativo (Easterly, 2003: 26), y que la estimación de la efectividad de la ayuda era altamente sensible a la elección del estimador y al conjunto de variables de control (Hansen y Tarp, 2001).

En su versión más amplia, la condicionalidad de la ayuda también se ha utilizado para promover procesos y valores democráticos en los países socios. Este enfoque asume que los donantes deben desempeñar un papel importante en la promoción de la democracia, aunque admiten que en la práctica, los intereses económicos, comerciales y estratégicos, han impedido que la condicionalidad se concentre en maximizar su contribución al estímulo de procesos de transición a la democracia y de consolidación de la misma (Brown, 2005). Además, aunque sea probable que la ayuda es más eficaz en contextos democráticos, una selectividad muy acusada podría excluir a muchos países beneficiarios del apoyo presupuestario, lo cual tampoco sería deseable (Faust et al., 2012).

La exposición de las ideas, conceptos, relaciones y hechos relacionados con la construcción y evolución del sistema de ayuda internacional al desarrollo llevada a cabo en este capítulo; particularmente con respecto a los determinantes de la cuantía

y la efectividad de la ayuda recibida por los países en desarrollo; a la influencia del buen gobierno en el impacto en crecimiento y desarrollo de la ayuda, y en la cuantía de la misma; a la importancia de los procedimientos de instrumentación de la ayuda y específicamente del apoyo presupuestario; y a los cambios acontecidos en la naturaleza y alcance de la condicionalidad de la ayuda y, en general, en las relaciones entre países donantes y beneficiarios; servirá de guía y soporte para el análisis empírico de la evolución de la socioeconomía caboverdiana y de la inserción de Cabo Verde en el sistema internacional de ayuda al desarrollo, desde su constitución como estado independiente en 1975, que será abordado en el capítulo 3; y para la formulación y contrastación de las hipótesis sobre las relaciones causales existentes entre las variables mencionadas en la historia reciente de ese país, que serán llevadas a cabo en el capítulo 4.

CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO, CABO VERDE

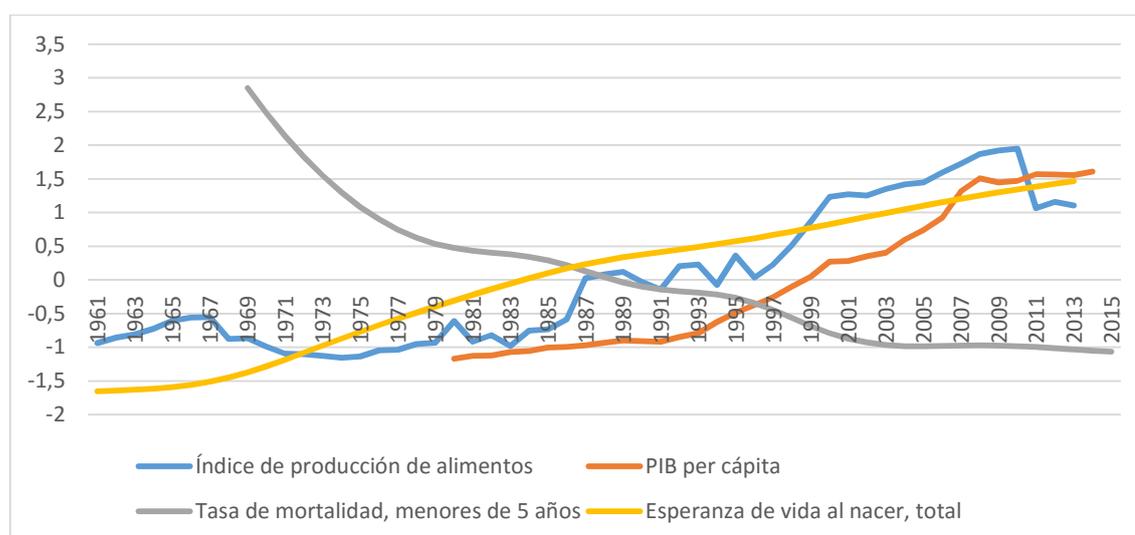
1.	INTRODUCCIÓN	75
2.	CRECIMIENTO EQUILIBRADO E INCLUSIVO: ANÁLISIS Y FUNDAMENTOS	79
2.1	<i>Análisis a partir de la identidad macroeconómica fundamental</i>	81
2.2	<i>Desempleo e inflación</i>	89
2.3	<i>Los fundamentos del crecimiento a largo plazo</i>	95
2.4	<i>Equilibrios interno y externo</i>	100
2.5	<i>Crecimiento, desigualdad y pobreza</i>	109
3.	LA AYUDA, LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL BUEN GOBIERNO EN CABO VERDE	119
3.1	<i>La evolución de la ayuda al desarrollo</i>	119
3.2	<i>La asignación de la ayuda</i>	126
3.3	<i>Implementación y condicionalidad de la ayuda en Cabo Verde</i>	131
3.4	<i>La integración internacional y la ampliación de las modalidades de la ayuda</i>	133
4.	PRECONDICIONES PARA EL CRECIMIENTO: VISIÓN COMPARTIDA, BUEN GOBIERNO Y CAPITAL SOCIAL	137
4.1	<i>Una visión compartida sobre un modelo de crecimiento inclusivo</i>	137
4.2	<i>El buen gobierno</i>	143
4.3	<i>Caracterización de la sociedad, estabilidad política y sentido democrático</i>	147

1. Introducción

Cabo Verde ha experimentado un rápido y sostenido proceso de crecimiento económico desde su independencia en el año 1975. Más aún, junto con el Producto Interior Bruto (PIB), los principales indicadores de progreso socioeconómico del país han mejorado notablemente sus valores a lo largo de todo el periodo. Así, mientras que el PIB per cápita se ha cuadruplicado, la esperanza de vida y el índice de producción alimentaria han aumentado de manera considerable, y la mortalidad infantil se ha reducido de forma significativa, pasando de ser una de las más elevadas de los países de la región, a ser de poco más del dos por ciento (gráfico 3.1).

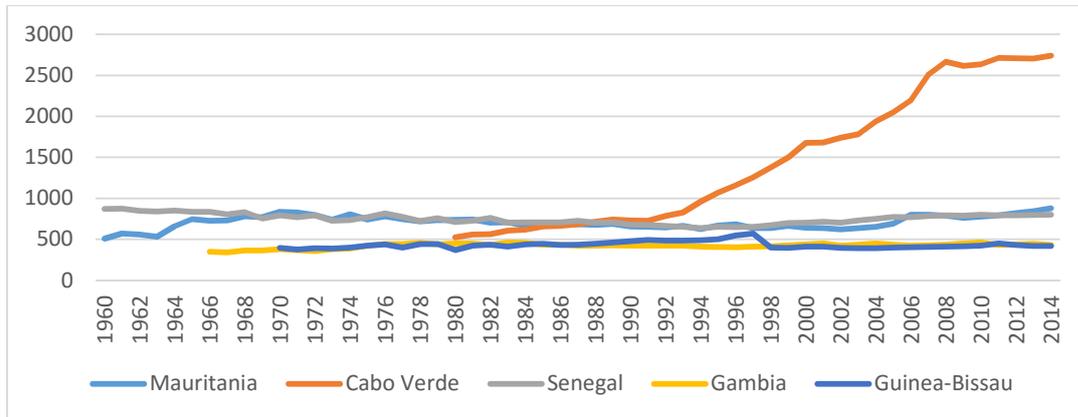
La evolución seguida por las principales magnitudes de la socioeconomía de Cabo Verde es aún más sobresaliente si se la compara con la de otros países de la misma región, jalonada de experiencias que van desde el estancamiento crónico con muy elevadas tasas de pobreza severa hasta casos de estados fallidos. Los gráficos 3.2, 3.3 y 3.4 se ocupan de comparar la evolución seguida por Cabo Verde y otros países de la región con respecto al PIB per cápita, la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida, respectivamente.

Gráfico 3.1. Evolución de indicadores socioeconómicos de Cabo Verde, variables normalizadas (1960-2011)



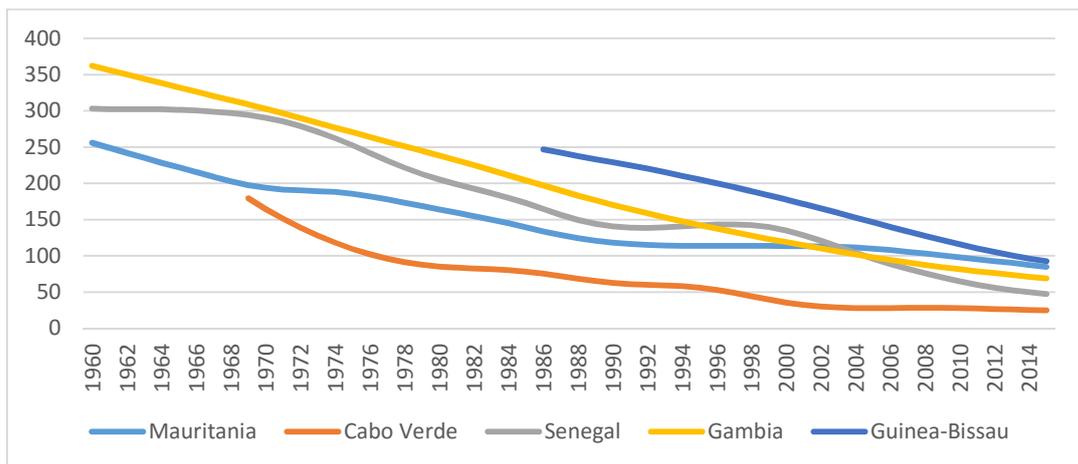
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial, 2015.

Gráfico 3.2. Evolución del PIB per cápita en dólares, a precios constantes, base 2005 (1960-2014)



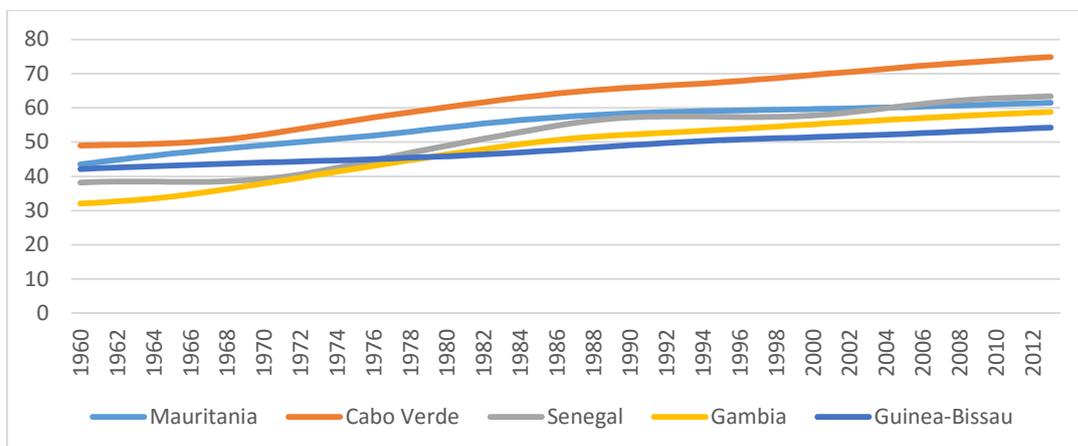
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial, 2015.

Gráfico 3.3. Evolución de la tasa de mortalidad infantil, menores de cinco años, por cada 1000 (1960-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir Banco Mundial, 2015.

Gráfico 3.4. Evolución de la esperanza de vida, en años (1960-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial, 2015.

El relativo equilibrio observable entre las variables expresivas del crecimiento económico, y las que dan cuenta de la distribución de los beneficios del crecimiento, han dado pie a que Cabo Verde sea considerado como un caso genuino de lo que se ha denominado crecimiento inclusivo. Esto es, un tipo de crecimiento en el que el dinamismo de las fuentes del crecimiento, habitualmente representada en la formación bruta de capital fijo, ha ido acompañado de progresos sociales medibles en términos de disminución de la pobreza y de la pobreza severa, y de incremento de las tasas de acceso a bienes y servicios fundamentales como la sanidad, la educación y la vivienda.

Paralelamente, Cabo Verde es globalmente reconocido como un caso de éxito en la captación de ayuda al desarrollo. Efectivamente, ya se adopte como referencia la población o el PIB per cápita, este archipiélago se encuentra en la cima de los países receptores de ayuda. La existencia de alguna relación causal robusta entre la evolución de las variables socioeconómicas y la ayuda recibida, será materia de análisis en el próximo capítulo, donde más allá de la coincidencia de ambos fenómenos -elevado crecimiento inclusivo y altos niveles de ayuda-, procederemos a abrir la *caja negra* a la que nos referimos en el capítulo anterior, para indagar sobre los vínculos explicativos que pudieran existir entre ambas. En este capítulo nos limitaremos a presentar los hechos.

Además, Cabo Verde es considerado un paradigma de democracia, estabilidad institucional y buen gobierno, en el contexto africano y en cualquiera de las acepciones que se le haya otorgado a esta categoría de análisis. En efecto, el diseño y ejecución de políticas públicas han estado apoyados en estructuras, han contado con capacidades técnicas y han estado orientados a fines que, como mínimo, han logrado alcanzar altas tasas de legitimidad social, dotando de aceptación y estabilidad al sistema institucional. La medida en que el buen gobierno ha influido en la cantidad de ayuda al desarrollo recibida, y en la efectividad de ésta para promover un crecimiento inclusivo sobre bases sostenibles, es nuevamente un tema central de esta tesis cuyo análisis empírico se abordará en el próximo capítulo. En este se presentarán con cierto detalle los hechos en los que se sustancia la idea de que, efectivamente, el buen gobierno ha presidido el devenir de este archipiélago a lo largo de sus escasas décadas de existencia.

En consecuencia de todo lo anterior, el presente capítulo se estructura como sigue. En el segundo epígrafe se describen los indicadores ilustrativos del intenso proceso de crecimiento económico experimentado por Cabo Verde, y del carácter inclusivo del mismo. Para ello, además de la serie histórica disponible sobre la evolución del PIB y PIB per cápita, se analizarán de forma somera cómo se han comportado las principales identidades macroeconómicas y las variables que la integran, tanto desde la perspectiva de la composición de la demanda agregada (consumo, inversión, gasto público y exportaciones netas), como de la distribución funcional de la renta. Este enfoque se complementará con el de la evolución de las otras dos grandes variables que interesan al análisis macroeconómico, el desempleo y la inflación.

Lo anterior será seguido por el examen de dos equilibrios básicos claves a la hora de evaluar la pericia con la que ha sido manejada la macroeconomía de Cabo Verde. De una parte, el relacionado con las cuentas del sector público, pudiendo observar como el éste, además de desempeñar un papel clave como provisor de bienes públicos, infraestructuras y servicios fundamentales para promover el crecimiento inclusivo, ha podido mantener niveles de déficit y deuda pública manejables hasta hace relativamente pocos años. De otra parte, el equilibrio exterior, con respecto al que veremos como el déficit comercial, generado por la incapacidad estructural de la economía local de producir buena parte de los bienes que componen la demanda de la población caboverdiana, se ha compensado en buena medida con los saldos positivos de las balanzas de servicios (turismo), de transferencias corrientes (remesas y ayuda), y de capital (inversiones directas y ayuda). Este epígrafe finaliza dando cuenta de la evolución seguida por las variables que permiten calificar el crecimiento económico como inclusivo, que en nuestro contexto serán la desigualdad en la distribución de la renta y el acceso a bienes y servicios fundamentales.

El tercer epígrafe de este capítulo, que analiza la ayuda recibida por Cabo Verde, comenzará por mostrar la evolución cuantitativa de la misma presentándola, para su mejor evaluación, en el contexto de la recibida por los países del área y otros territorios con los que el archipiélago comparte características estructurales (insularidad, pequeñez o vulnerabilidad). Posteriormente analizará la evolución de la asignación de la ayuda a diversos capítulos de gastos, programas y proyectos, antes y después de la adopción del apoyo presupuestario como una de las herramientas de ayuda más utilizadas; y la relación entre esta asignación con los cambios en el marco

de planificación estratégica y las directrices y prioridades que del mismo se han derivado en cada fase. A continuación se centrará en la presentación de la dinámica institucional de la ayuda y los procedimientos que han sido implementados con el fin de que la misma rindiera los efectos deseados; y los cambios en los mismos a lo largo de diferentes periodos, especialmente con la implementación de la modalidad de apoyo presupuestario. Finalmente, se analizará sucintamente el papel desempeñado por otros marcos de relación con los países donantes, como el representado por la cada vez mayor integración de Cabo Verde con la Unión Europea y su participación en programas y convocatorias en este contexto, que pueden haber coadyuvado al fortalecimiento del crecimiento económico y del carácter inclusivo de éste.

El capítulo se cierra con el cuarto y último epígrafe en el que se evaluarán los marcos, procesos e indicadores que han permitido que se asiente internacionalmente la idea de que Cabo Verde ha sido y es un país bien gobernado. Se verá como la cultura del buen gobierno hunde sus raíces en la visión y valores compartidos de los grupos dirigentes de Cabo Verde desde su fundación como Estado, cómo ha ido evolucionando para alinearse con los diferentes contextos internacionales, e influido en las relaciones internacionales del archipiélago, especialmente con los países donantes y la Unión Europea. Se presentarán las dimensiones y aspectos del buen gobierno que pueden haber influido en la elección de los donantes y en la efectividad de la ayuda recibida para promover el crecimiento inclusivo.

2. Crecimiento equilibrado e inclusivo: análisis y fundamentos

El crecimiento económico experimentado por Cabo Verde ha sido intenso, sostenido, equilibrado e inclusivo. El mérito de esta experiencia estriba, precisamente, en la presencia simultánea de esas cuatro dimensiones a lo largo de prácticamente todo el periodo de estudio, pero especialmente durante los últimos veinticinco años. La teoría y la historia económica han dado cuenta de la frecuente presencia de *trade-off* en las relaciones entre estas variables. Por ejemplo, crecimientos intensos con altas tasas de formación bruta de capital, acompañados de aumentos notables en la desigualdad en la distribución de la renta; o que han conducido a importantes desequilibrios internos (déficit público, inflación) y/o externos (endeudamiento exterior); o, incluso, crecimientos con una base muy débil,

especulativa, seguidos de periodos de estancamiento/recesión, una vez agotados los impulsos iniciales del crecimiento. En general, la evidencia acumulada de un crecimiento que sea a la vez intenso, estable, inclusivo y con equilibrios interno y externo, es escasa.

La excepción caboverdiana radica precisamente en que su crecimiento económico ha podido reunir todos esos apelativos. En efecto, en 1977, dos años después de su declaración como país, Cabo Verde fue incluido por el Programa de Naciones Unidas en la lista de *países menos adelantados*, un grupo caracterizado por la extrema pobreza de su población, la debilidad de sus recursos económicos, institucionales y humanos y considerados como los más débiles de la comunidad internacional, debido a la fragilidad de sus economías y por ser especialmente vulnerables ante los desastres naturales³⁶. Treinta años después, en 2008, la mejora sostenida de los niveles de desarrollo humano y de rendimiento económico dio lugar a la promoción de este pequeño país a la lista de *países de desarrollo medio*. No obstante, en esta evaluación el país no alcanzó el nivel mínimo exigido del indicador de vulnerabilidad económica, solidificando una imagen de país altamente vulnerable, por su elevada dependencia de las importaciones (especialmente de bienes de consumo y combustible), por el elevado peso relativo de los recursos externos sobre el PIB (de las remesas y de la cooperación internacional), así como por la escasez de recursos naturales y las debilidades medioambientales derivadas de su condición de islas³⁷. La promoción a esta nueva *lista* conllevó para Cabo Verde la puesta en marcha de una estrategia de preparación para la disminución de donaciones internacionales y la retirada de ciertas ayudas de las que el país se había tradicionalmente beneficiado³⁸.

³⁶ En el momento en que se ideó la categorización de países menos avanzados en 1971, formaban parte de éste 24 países, de los cuales 16 eran africanos. En 2005, el grupo doblaba su número, siendo de 50 países (de los cuales 34 eran africanos). Hasta 2013, solo tres países que formaban parte del grupo, salieron del mismo, entre los cuales estaba Cabo Verde que salió en 2007, Botsuana en 2005 y Maldivas en 2011. (Véase.) Naciones Unidas, *The criteria for identifying least developed countries* en http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_criteria.shtml#evi Ultimo acceso: Enero 2014.

³⁷ De hecho, Cabo Verde forma parte del grupo de pequeños países isleños en desarrollo, (o SIDS, del inglés *Small Islands Developing States*) de Naciones Unidas, caracterizados entre otros, por tener baja población, limitados recursos naturales, debilidades relacionadas con su aislamiento, susceptibilidad ante los desastres naturales, vulnerabilidad a crisis externas y una excesiva dependencia del comercio internacional.

³⁸ Especialmente ilustrativa es la retirada del país de donantes internacionales tales como Holanda o Austria. Cabo Verde tampoco podrá ser beneficiario de créditos concesionales en los mismo términos que tenía como país menos adelantado.

2.1 Análisis a partir de la identidad macroeconómica fundamental

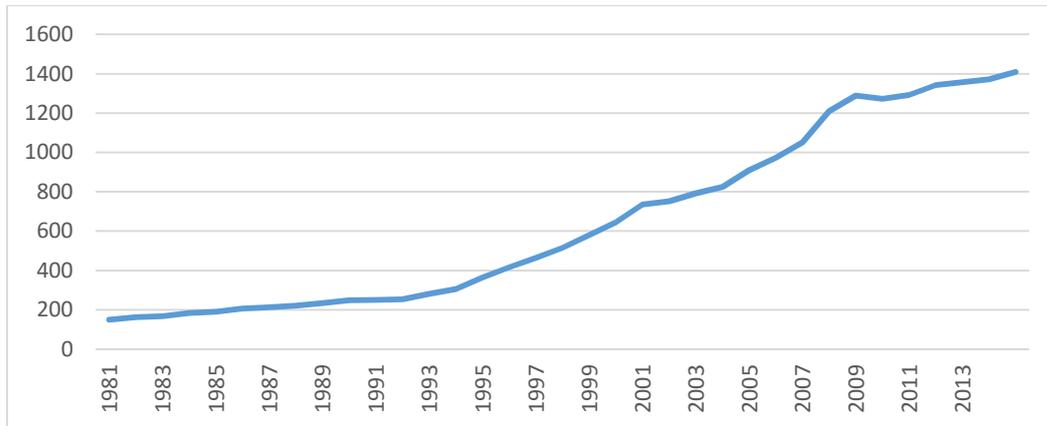
Una forma útil de presentar las características del crecimiento económico de Cabo Verde es con el apoyo de la identidad macroeconómica fundamental que establece la equivalencia contable del producto nacional bruto, el valor añadido bruto, la demanda agregada y la renta bruta de los factores:

$$PIB = \sum_{i=1}^n VA_i = C + I + G + (XN) = \sum_{j=1}^m RBF_j$$

El valor de mercado de los bienes y servicios producidos a los largo de un año (PIB) es igual a la suma de (i) los valores añadidos de las diferentes fases del proceso productivo; (ii) del consumo, la inversión privada interior bruta, las compras de bienes y servicios por parte del Estado y las exportaciones netas a lo largo del periodo; y iii) de la renta bruta percibida por los propietarios de todos los factores productivos (tierra, recursos naturales, trabajo y capital) que han participado en el proceso productivo.

El PIB, fuertemente dependiente del sector servicios, ha tenido una evolución positiva gracias al desarrollo de las industrias del turismo y transportes, y en consecuencia, de la construcción, dependientes en gran parte del sector exterior, así como de las comunicaciones, principalmente (gráfico 3.5). Actualmente, el país se recupera de una etapa de desaceleración del crecimiento, arrastrado por la crisis financiera a partir de 2008, y posterior decrecimiento en 2009, para registrar nuevos índices de recuperación a partir de 2011, con un crecimiento del PIB del 4% anual (Instituto Nacional de Estadísticas de Cabo Verde, 2014).

Gráfico 3.5. Producto Interior Bruto, en millones de dólares a precios constantes, base 2005 (1980-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial, 2015.

En el largo plazo, el crecimiento del producto interior bruto de Cabo Verde se ha situado en torno al 6,5 por ciento en las últimas dos décadas, una tasa de crecimiento muy elevada pero posible, teniendo en cuenta la situación económica en el momento de la independencia del país en 1975, con una población mayoritariamente rural y por tanto más aquejada por la pobreza en un país con unos niveles mínimos de producción alimentaria (gráfico 3.1). A mediados de la década de los setenta, coincidiendo con un período de gran sequía en la zona del Sahel, la tendencia se invierte: el crecimiento neto de la población es mayoritariamente de carácter urbano, en detrimento de la población rural.

Desde la perspectiva de la demanda, la evolución del consumo de bienes y servicios llevado a cabo por las familias (C), varía fundamentalmente con la renta disponible. Ésta en su mayor parte procede de la participación de los propietarios nacionales de los factores en los procesos de producción, con un peso muy alto de los salarios pagados por el sector público. También recibe una fuerte inyección procedente de las remesas de emigrantes. Finalmente, la renta disponible ha sido igualmente favorecida por una baja presión fiscal sobre la renta de las personas.

Por su parte, la inversión o formación bruta de capital fijo destinada a mantener o a aumentar el capital productivo del país (I), se ha nutrido fuertemente de la inversión extranjera directa, de la ayuda internacional orientada a la formación bruta de capital y, nuevamente, de las remesas de emigrantes, en este caso sobre todo en la forma de construcción de vivienda. El ahorro interno, aunque limitado, ha encontrado un entorno seguro y opciones de inversión con rentabilidad suficiente,

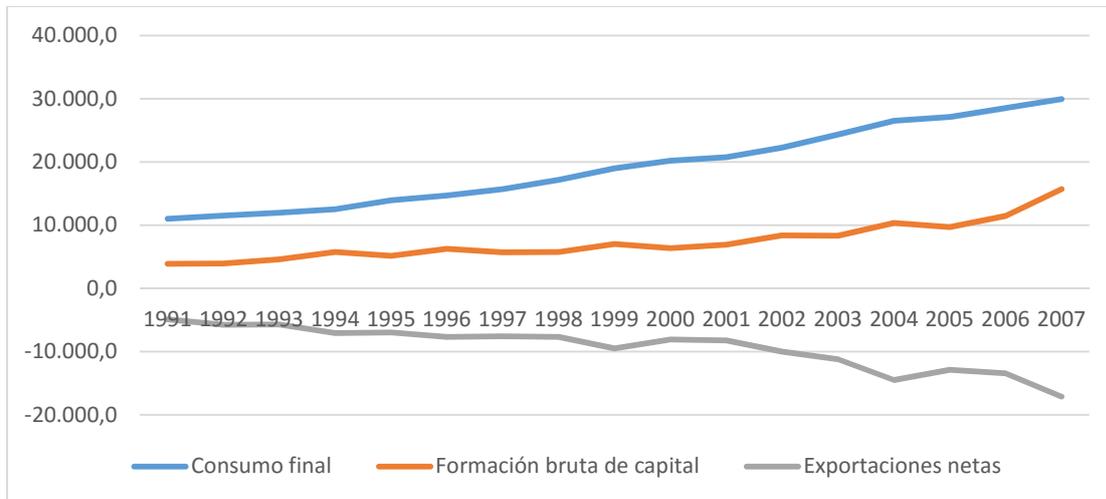
especialmente en la construcción residencial y turística, y en el comercio. Este también ha sido el caso del importante volumen de remesas de emigrantes recibidas por Cabo Verde de sus diásporas norteamericana y europea. Destaca la importante participación de las economías domésticas en la formación bruta de capital fijo gracias al aumento de la renta disponible que ha permitido elevar el ahorro personal y la inversión, sobre todo en bienes inmuebles. La inversión extranjera directa se ha centrado sobre todo en la actividad turística y las comunicaciones. La mayor parte de la inversión interna bruta se ha materializado a través del sector de la construcción. La tasa de crecimiento de la inversión ha sido elevada a lo largo de todo el periodo, pero especialmente a partir del año 2000, gracias a la bajada de los tipos de interés, a la mejora de las expectativas de crecimiento económico y al aumento de los niveles de confianza del sector privado³⁹.

El gasto llevado a cabo por el conjunto de las administraciones públicas (G), que representa una parte relativamente elevada de la demanda agregada, en relación al contexto africano, se sustenta antes que en una elevada presión fiscal, en la capacidad desarrollada por los sucesivos gobiernos caboverdianos para capturar ayuda externa, alimentando con ello no sólo la formación bruta de capital fijo en bienes públicos, sino también la provisión de servicios esenciales para la ciudadanía, que han contribuido a la formación de capital humano y social. El gasto público ha mantenido una tendencia creciente, según los datos del Banco Mundial, especialmente a partir de 2005, cuando se puso en marcha una política de grandes inversiones en infraestructuras para la mejora de la competitividad.

Finalmente, como en la inmensa mayoría de las economías pequeñas, su balanza de bienes y servicios ($XN=X-M$) da cuenta de una elevada tasa de apertura de la economía [$(X+M)/PIB$], de un déficit comercial crónico compensado parcialmente por un superávit de la balanza de servicios (turismo), de exportaciones concentradas en muy pocos capítulos y partidas, y de la necesidad de importar la mayoría de los bienes que componen la cesta de la compra de la población local. El déficit de la balanza comercial se ha exacerbado en los periodos de fuerte crecimiento de la demanda interna, mientras que el superávit de la de servicios ha sido más sensible al ciclo económico de los países emisores (gráfico 3.6).

³⁹ En estos años, Cabo Verde mejora sus indicadores con respecto al clima de negocios medido por el Banco Mundial en el *Doing Business*.

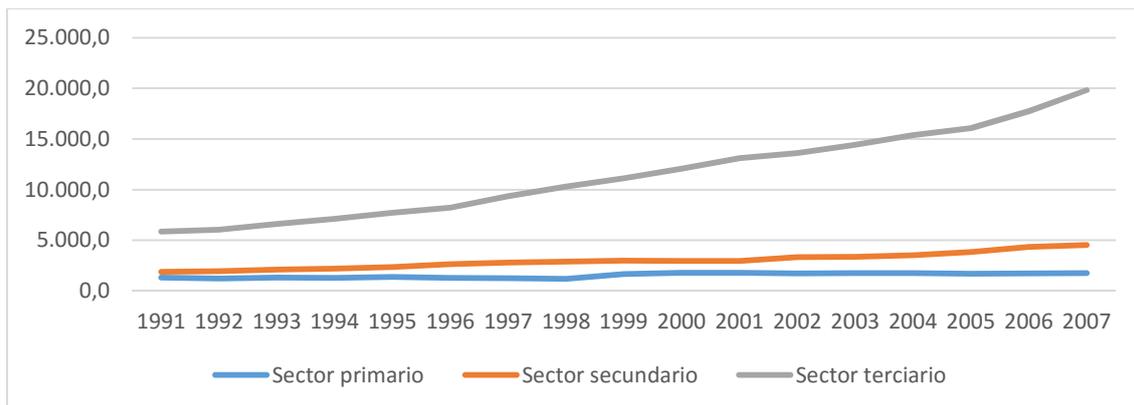
Gráfico 3.6. Evolución de la estructura del PIB desde la óptica del gasto, en millones de escudos caboverdianos, a precios constantes de 1980 (1991-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Cabo Verde, 2012.

Sectorialmente, el fuerte crecimiento experimentado por la economía caboverdiana a lo largo de los últimos 25 años ha descansado fundamentalmente en el binomio construcción-turismo, provocando un drástico cambio en la estructura de la economía (gráfico 3.7).

Gráfico 3.7. Evolución de la estructura del PIB por sectores en millones de escudos caboverdianos, a precios constantes de 1980 (1991-2007)



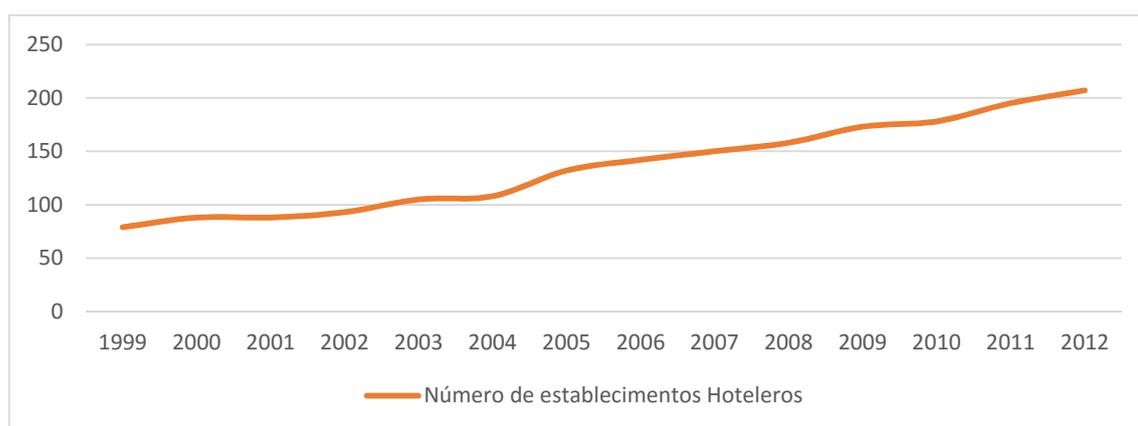
Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Cabo Verde, 2012.

En efecto, el turismo en Cabo Verde ha sido un elemento fundamental para la transformación económica del país, erigiéndose no sólo en la principal fuerza motriz de la economía sino también en baluarte, junto con las remesas de la diáspora, del

sostenimiento del equilibrio externo a lo largo de todo el periodo de crecimiento (López et al., 2012/b: 482).

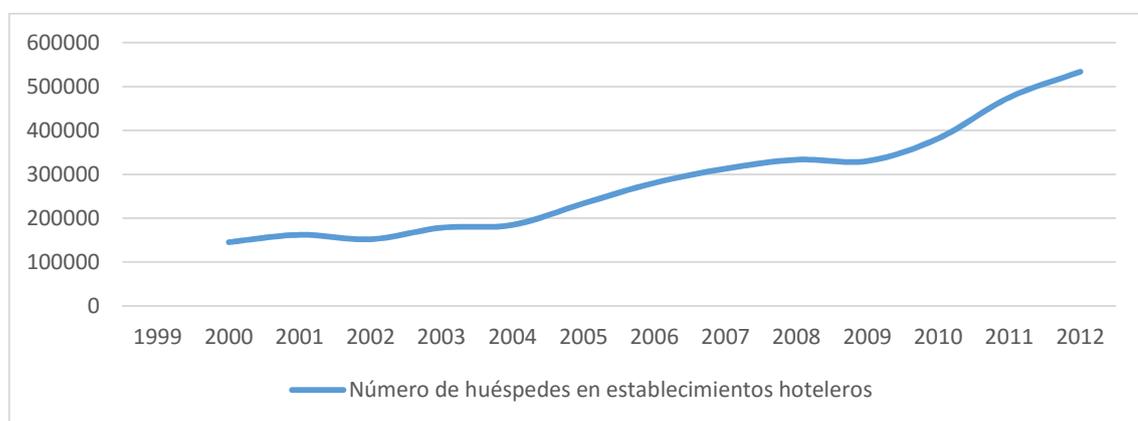
La escasa dotación de recursos naturales convencionales resulta compensada por una abundante dotación de los recursos precisos para el desarrollo del turismo de masas: clima, playas, paisajes, singularidad cultural y seguridad. Sobre estas bases, se ha cimentado una industria turística que no ha cesado de crecer a lo largo del último cuarto de siglo. A lo largo de toda la serie histórica se observa un elevado nivel de satisfacción de los visitantes con la experiencia de la visita, siendo además el segmento mayoritario el de europeos con estudios universitarios (López et al., 2015: 525). Después de las visitas motivadas por ocio, los negocios y las visitas a familiares ocupan el segundo y tercer motivo principal para viajar a este archipiélago (López et al., 2013: 684). En los gráficos 3.8 y 3.9 se observa la evolución de la oferta de alojamientos y de los huéspedes alojados a lo largo de la última década y media.

Gráfico 3.8. Evolución del número de establecimientos hoteleros (1999-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde, 2015.

Gráfico 3.9. Evolución del número de huéspedes (1999-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde, 2015.

A partir de 2009 se acentúa ligeramente la demanda de Cabo Verde como destino turístico gracias a la construcción de los aeropuertos internacionales en las islas de mayor afluencia turística, que permite la llegada directa de aviones comerciales desde los países europeos. En el año 2013, el crecimiento del sector en Cabo Verde se cifró en un 3%, todavía por debajo de la media del conjunto de la economía del 5%, lo que podría ser debido a la lenta recuperación de las principales economías de las que proceden los flujos de turismo (Banco de Cabo Verde, 2014: 31).

A pesar de la crisis financiera sufrida por los países emisores de turistas, el turismo continúa manteniendo su tendencia positiva. Según los datos del Banco de Cabo Verde (2014) en 2013 aumentaron diferentes variables del sector con respecto al año anterior, un 7,2% de establecimientos de alojamiento turístico, un aumento del registro de huéspedes del 5,3% y un aumento del 6,9% de empleados del sector. En cuanto a este último, el Banco de Cabo Verde (2014) estima el empleo directo en este sector, reducido al ámbito alojativo, en un 3% del empleo total, aunque si se aplica una definición más amplia del sector, éste puede llegar a representar hasta el 21% del empleo total (López et al., 2012: 43).

Además, en el 2013 los ingresos por el turismo ascendieron a 333 millones de euros, esto es, un aumento del 8,65% con respecto al año anterior, lo que supone un 68% del peso total de la balanza de servicios. Así, el turismo representa un 49% del volumen total de exportaciones de bienes y servicios. El turismo también es el sector preferido para la inversión extranjera directa, abarcando el 71% de las inversiones privadas (Banco de Cabo Verde, 2014).

El desarrollo del turismo, crucial para entender los avances y límites del desarrollo experimentado por Cabo Verde a lo largo de las últimas décadas, presenta algunas características peculiares en el contexto africano, que merece la pena destacar. En primer lugar, existe un marcado protagonismo de la inversión directa extranjera sobre la inversión, propiedad y gestión de los establecimientos alojativos, especialmente los de mayor tamaño y categoría, que sin embargo se combina con la presencia de pequeños y medianos inversores nacionales en este mismo sector, con productos diferenciales más modestos que, sin embargo, exhiben una demanda consolidada y creciente. En segundo lugar, buena parte de la inversión extranjera turística se ha producido en el marco de convenios por los que se obliga al inversor a

construir infraestructuras sociales y ambientales de doble uso en ámbitos como el transporte, la desalación de agua de mar y la depuración de aguas residuales, o la formación profesional. De este modo, los incentivos fiscales a la inversión se han compensado con inversiones directas generadoras de inclusión social. Y por último, el desarrollo de una estrategia y un marco legal para la conservación de los recursos naturales y culturales del país ha propiciado que el intenso desarrollo turístico experimentado por algunas islas y zonas, aunque presente algunas intervenciones de fuertes e irreversibles impactos (Sánchez et al., 2014), haya podido compatibilizarse con la preservación de una parte importante del capital natural y cultural necesario para apoyar la sostenibilidad ecológica del turismo y el bienestar a largo plazo de la población local.

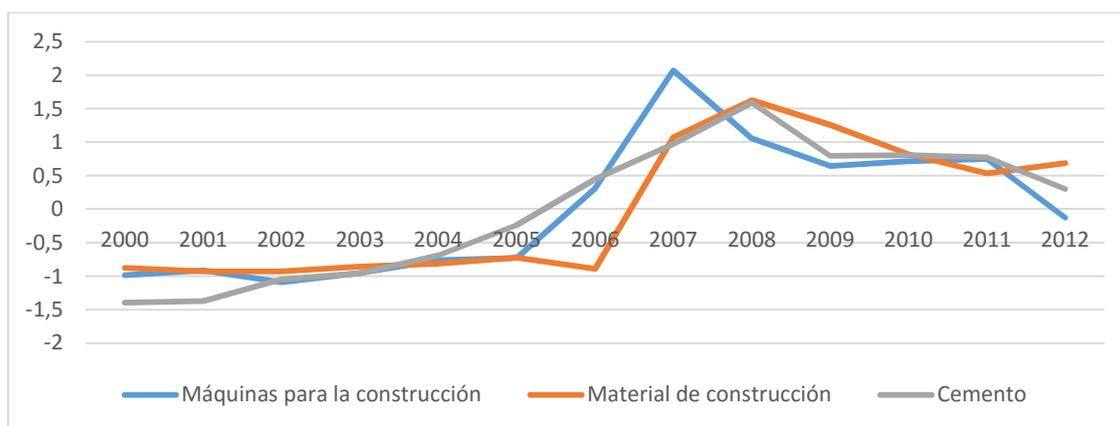
No obstante, el intenso incremento de ciertas demandas asociadas al desarrollo del turismo, como la electricidad, el agua potable o el tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos, ha desbordado en algunos periodos y contextos insulares, las capacidades de los dispositivos establecidos, provocando el deterioro de algunos aspectos de la calidad de vida de la población local. Con todo, los estudios consultados confirman que la población caboverdiana posee una visión optimista de la forma en que el turismo contribuye al desarrollo del país, y que los residentes ponderan marcadamente más los impactos positivos del turismo que los negativos (Ribeiro et al., 2013: 672).

A pesar de este balance, la administración caboverdiana ha tratado de incrementar la generación de valor y de reducir las presiones ambientales del turismo a través de la diversificación de productos y la captación de nuevos nichos de mercado. El criterio seguido es la creación de marcas asociadas a las características socioambientales de las diferentes islas. La potenciación que se persigue del turismo rural en Santo Antão, del ecoturismo en Santa Lucía, del turismo cultural en San Vicente, de los deportes náuticos en Maio y del enoturismo en Fogo (República de Cabo Verde, 2010, Castillo y López, 2011), se orienta además al sustento de los nuevos productos en estructuras comunitarias, para favorecer el desarrollo socioeconómico de la población local (López et al., 2011).

Otro sector protagonista es el de la construcción, que ha crecido en estos años al amparo de la pujanza del sector turístico y de la construcción de viviendas financiadas con remesas, y por ello ha sido el principal beneficiado del crecimiento en los últimos periodos (gráfico 3.10). Ello se ha traducido tanto en un notable

incremento de las importaciones de maquinaria y materiales de construcción como en una evolución positiva de la formación bruta de capital fijo. El fuerte aumento experimentado por estas variables entre los años 2005 y 2006 se debe al inicio de un intenso período inversor del sector público en infraestructuras, especialmente en carreteras, puertos y aeropuertos, e infraestructuras para el agua y saneamiento.

Gráfico 3.10. Indicadores sobre la importación en el sector de la construcción, variables normalizadas



Fuente: Elaboración propia a partir de Aduanas de Cabo Verde, 2015.

La dimensión adquirida por el sector de la construcción tiene importancia no sólo por su contribución al producto nacional y el empleo a lo largo de la serie histórica, sino por su decisiva influencia en el comportamiento de los ciclos económicos, y también por ser el vehículo a través del cual se cristaliza la valorización de los recursos naturales y culturales que sustentan la actividad turística.

En efecto, la actividad constructora ha crecido de manera sostenida manteniéndose en contribuciones al PIB por encima de los dos dígitos a lo largo de buena parte de la serie de las últimas décadas. La elevada intensidad en empleo, y el ser vehículo de realización de rentas de la tierra y de los recursos naturales, hace que su comportamiento sea decisivo en la percepción social del ciclo económico. Así, en economías de fuerte especialización turística, es frecuente que caídas en la actividad constructora, aún en periodos en los que el valor añadido genuinamente turístico continúa creciendo, tengan incidencia negativa en la variación del PIB y del empleo, y sean más determinantes en la percepción social de crisis, que la propia marcha de la actividad turística. En el caso de Cabo Verde, las principales fuentes de financiación de la actividad constructora (turismo, remesas, inversión directa, ayuda)

se han mantenido sostenidamente en niveles elevados lo que ha propiciado que no se hayan producido bruscas interrupciones de la fase expansiva del ciclo por fuertes contracciones de la actividad constructora, que sin embargo han sido moneda común en otras economías de perfil similar.

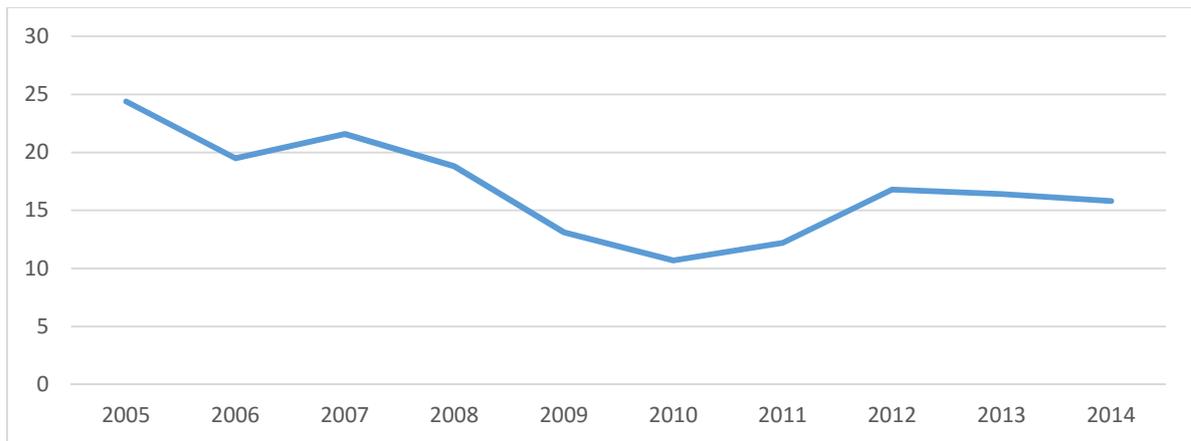
Por otra parte, el despliegue espacial de la construcción de infraestructuras con diversa funcionalidad para el turismo, ha sido un vehículo de creación y apropiación de rentas de los recursos naturales puestos en valor por la actividad turística. Recursos como las playas, los paisajes o el territorio como soporte físico, han generado rentas derivadas de su uso turístico que han alimentado procesos inversores en la propia actividad turística o fuera de ella.

2.2 Desempleo e inflación

Analizada someramente la evolución del producto nacional y su despliegue sectorial, se presenta a continuación un análisis de las otras dos variables que componen la triada de las variables macroeconómicas más relevantes, el desempleo y la inflación. Cabe plantearse si el crecimiento ha sido capaz de ofrecer oportunidades de empleo e ingresos para una población en expansión o si el intenso crecimiento económico ha provocado tensiones inflacionistas, bien por *tirones* de demanda, bien por alzas de costes debidas a la escasez de factores productivos.

La evolución del desempleo en Cabo Verde ha dependido de la creación de empleo asociada al crecimiento de la economía y del comportamiento seguido por la población activa, en última instancia determinado por el crecimiento vegetativo de la población y los saldos migratorios. El intenso crecimiento del PIB, apoyado en dos actividades intensivas en factor trabajo, sumado a importante creación de empleo público, han hecho que la creación de empleo total haya progresado a un ritmo notable a lo largo de las últimas dos décadas. Como contrapunto, la población activa también ha crecido velozmente como consecuencia de un elevado crecimiento vegetativo de la población, al menos hasta la entrada del nuevo siglo aunque se modera posteriormente, y de un saldo migratorio positivo, una vez que la emigración ha perdido fuerza y la inmigración se ha visto atraída por el fuerte crecimiento económico. El gráfico 3.11 muestra la evolución de la tasa de desempleo resultante durante el último decenio.

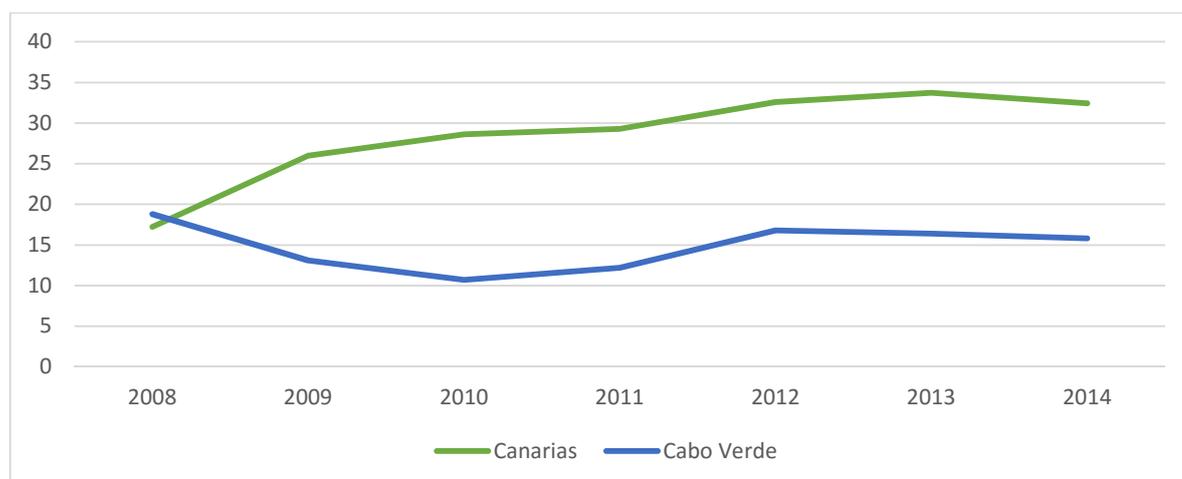
Gráfico 3.11. Tasa de desempleo, total, en porcentaje de la población activa (2005-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística, 2015.

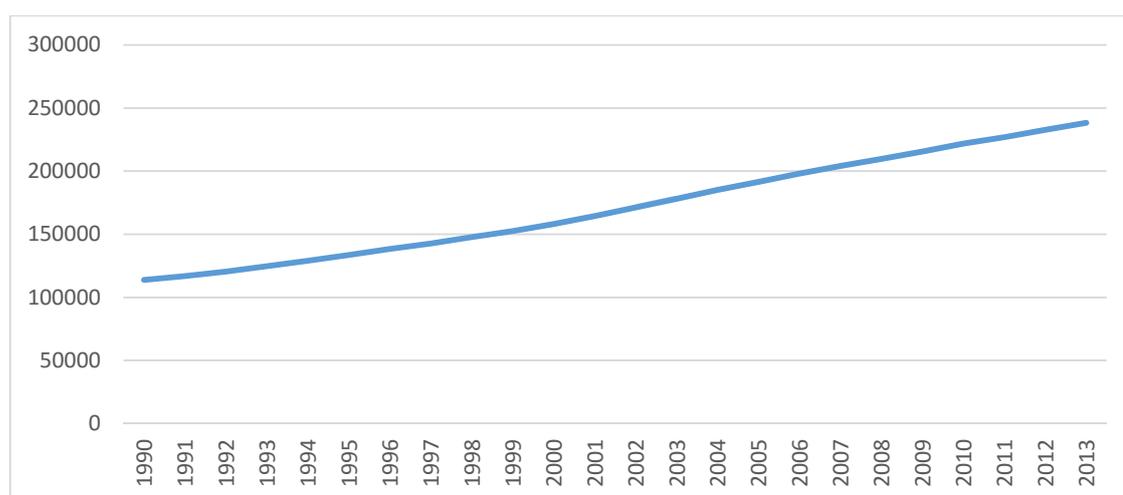
Como puede observarse en el gráfico 3.11, 2005 marca el inicio de un quinquenio de fuerte reducción del desempleo como consecuencia del esfuerzo inversor público, y de la intensificación de la actividad constructora y turística, hasta alcanzar el mínimo histórico del 10,7% en 2010. Conviene destacar que en los primeros dos años de la reciente crisis global, Cabo Verde continúa reduciendo intensamente la tasa de desempleo; más de 8 puntos porcentuales entre 2008 y 2010. El eco de la crisis, sin embargo, alcanza finalmente al país con un incremento de 6 puntos de la tasa de desempleo en apenas dos años, para comenzar a descender lentamente a partir de 2012, hasta situarse en el 15,8% en 2014, último dato disponible. En el gráfico 3.12 se hace una comparación de la tasa de desempleo de Cabo Verde y de Canarias, lo que da una idea de su desigual trayectoria, a pesar de contar ambas con un nivel de desempleo elevado. En este sentido cabe señalar que, en el caso de Cabo Verde la contención de la tasa de desempleo se produce, además, en un contexto en el que la población activa no ha dejado de crecer, como puede observarse en el gráfico 3.13.

Gráfico 3.12. Tasa de desempleo. Comparación Canarias-Cabo Verde (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde e Instituto Canario de Estadística.

Gráfico 3.13. Evolución de la población activa total, mayores de 15 años (1990-2013)

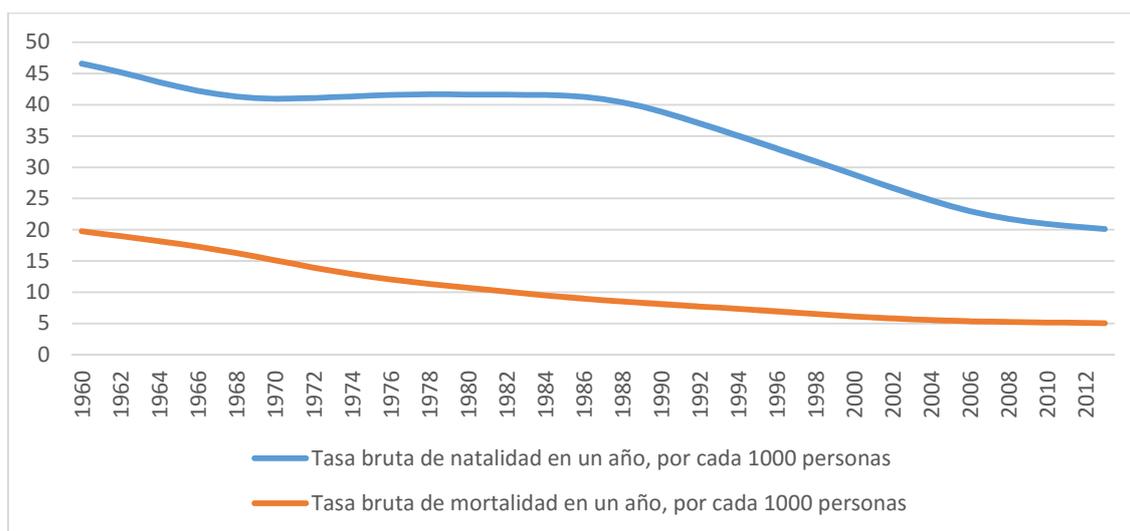


Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial, 2015.

El crecimiento de la población activa caboverdiana, relativamente intenso en el periodo 2000-06 debido principalmente al factor inmigratorio, se modera en la fase final del periodo de análisis. Esta tendencia es el resultado de la evolución de la población y de las políticas que afectan a la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. A partir de 1990 Cabo Verde entra en la transición demográfica que ha caracterizado a las sociedades avanzadas, con una fuerte caída de la tasa de natalidad en el inicio, acompañada por un descenso de la tasa de mortalidad (gráfico 3.14). Por otra parte, el reciente desarrollo del sistema de enseñanza superior, con un

crecimiento vertiginoso del número de estudiantes universitarios, explica un mayor retardo en la incorporación de la población juvenil al mercado de trabajo, lo que ha contribuido a atenuar el crecimiento de la población activa, y de paso, a aliviar el desempleo en este segmento de la población.

Gráfico 3.14. Tasas de natalidad y mortalidad en Cabo Verde (1960-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial, 2015.

La influencia de la variable migratoria en el comportamiento de la población activa no puede ser fehacientemente deducida con los datos publicados en diferentes fuentes (Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde, Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo), dispersos y contradictorios. Un aspecto parcial de interés es que a partir de 2005, con la intensificación de la actividad constructora, una parte significativa de puestos de trabajos no cualificados (construcción civil, trabajo doméstico o guardia nocturno) son ocupados por ciudadanos de otros países, especialmente de Guinea Bissau, cuya comunidad en Cabo Verde ocupa el 22,3% del total de inmigrantes y cuya importancia motivó en 2010 la legalización de residencia de éstos en el país⁴⁰. A esta comunidad le siguen los inmigrantes con nacionalidad de Sao Tomé y Príncipe (21%), Angola (13%) y Senegal (10%) (Instituto Nacional de Estadística, 2014:19).

⁴⁰ Según el Boletín Oficial de Cabo Verde nº16, I- Serie, del 26 de Abril 2010 sobre el proceso experimental de legalización de los guineanos en Cabo Verde motivado por “razones de naturaleza histórica, lingüística y cultural” y por “la contribución positiva que los inmigrantes en general y los guineanos en particular han dado a todos los sectores de actividad laboral del país”

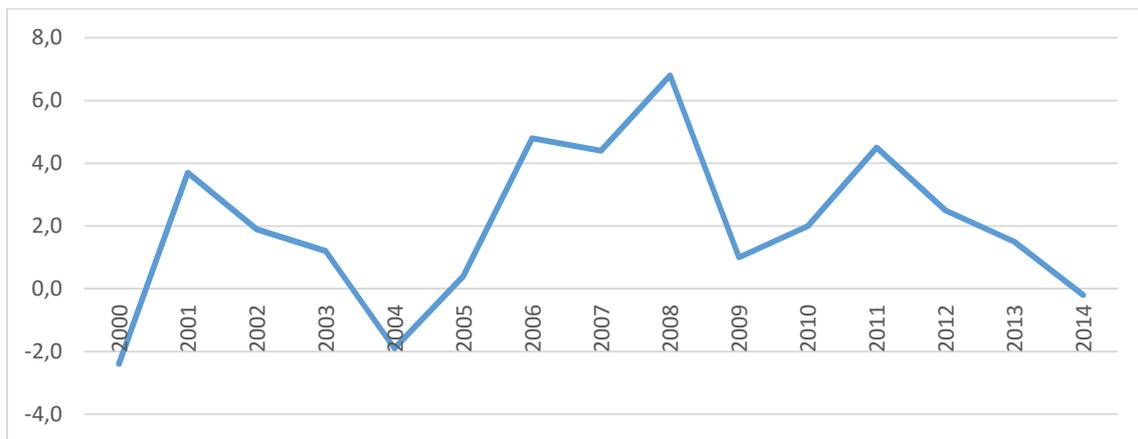
La trayectoria razonablemente exitosa de la tasa de desempleo ha contado entre sus contribuyentes con políticas públicas que han perseguido sobre todo mejorar las capacidades y potenciar las oportunidades de la población joven⁴¹, a través de programas de refuerzo social y de formación profesional, financiados en gran parte por fondos externos de cooperación internacional. El control del desempleo también ha debido enfrentar otros problemas estructurales como la desagrarización de la economía y el abandono poblacional agrario, que se ha dirigido hacia el frágil sistema de pequeñas ciudades que componen el medio urbano de Cabo Verde. En paralelo a todo ello, y especialmente a partir del fuerte impulso recibido por la educación superior, este archipiélago exhibe problemas de sobre-cualificación, o si se prefiere, de subempleo, de una parte creciente de la población activa empleada. A todo esto Cabo Verde presenta un particular fenómeno de *fuga de cerebros* hacia países y mercados que remuneran de forma más acorde con sus expectativas que el mercado de trabajo local a un importante número de jóvenes con formación universitaria. En este sentido se estiman altas tasas de estudiantes caboverdianos no retornados entre aquellos que salen al exterior para realizar la formación superior, y que se presume, obtienen una mayor preparación académica. Dicha fuga de cerebros alcanza tasas de hasta el 90% de estudiantes no regresados al finalizar sus estudios en determinados años⁴² (Cabral, 2009 citado en OIM, 2010).

Por último, la inflación o tasa de variación del índice agregado de precios de la economía, medida a través del índice de precios al consumo, ha mostrado un comportamiento muy moderado a lo largo del periodo de estudio, si se tiene en cuenta que elevadas tasas de crecimiento del PIB suelen ir asociadas a tensiones inflacionistas (gráfico 3.15). Sólo entre 2006 y 2008 la tasa de inflación superó episódicamente el 5%. Pese a su notable volatilidad, la tasa de inflación media de los últimos tres lustros se ha situado en el 2,01%, un valor más propio del contexto europeo que del africano.

⁴¹ La edad media del total de la población caboverdiana es de 26 años aproximadamente.

⁴² Las tasas varían entre un mínimo del 45% (1999-2003) y un máximo de 90% (2002-2006) de estudiantes no regresados a Cabo Verde.

Gráfico 3.15. Tasa de inflación anual (2000-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde, 2015

La moderación de la inflación de Cabo Verde tiene mucho que ver con la política comercial y cambiaria llevada a cabo. En efecto, la creciente integración comercial de la economía caboverdiana con la europea, origen mayoritario de las importaciones, junto al acuerdo de cooperación cambiaria entre Cabo Verde y la Unión Europea, firmado en 1998, en el que se establece una tasa de cambio fijo entre el escudo caboverdiano (ECV) y el euro ($1\text{€} = 110,265 \text{ ECV}$), ha propiciado que el país importe la relativamente baja tasa de inflación que ha regido en la Unión Europea.

En resumen, un análisis de estática comparativa de las principales variables macroeconómicas permite concluir que el crecimiento sostenido e intenso del producto interno de Cabo Verde ha conseguido mantener la tasa de desempleo en un nivel razonablemente bajo, teniendo en cuenta que la población activa ha crecido notablemente, y también la tasa de inflación en niveles de éxito para el contexto, gracias a la política comercial y cambiaria, de un lado, y a una evolución de los costes laborales bastante ajustada a las mejoras en la productividad. Sin embargo, este análisis no nos informa suficientemente de los determinantes de la trayectoria de crecimiento intenso y equilibrado de la economía, a la que dedicaremos los siguientes párrafos.

2.3 Los fundamentos del crecimiento a largo plazo

El crecimiento sostenido de la economía de Cabo Verde a lo largo de más de un cuarto de siglo tiene su origen en un intenso proceso de acumulación de capital y en el cambio técnico que ha caracterizado a esta economía, ambos conectados con la ayuda. Capturar la esencia de este proceso de crecimiento requiere transitar desde un enfoque macroeconómico de estática comparativa, como el visto anteriormente, a otro dinámico. Para ello nos serviremos del modelo neoclásico de crecimiento desarrollado por Robert Solow (1956). Las funciones de producción agregada y de crecimiento de la economía en las que se fundamenta dicho modelo son las siguientes:

$$Y = AF(K, N)$$

$$\Delta Y / Y = (1 - \theta) * \Delta N / N + \theta * \Delta K / K + \Delta A / A$$

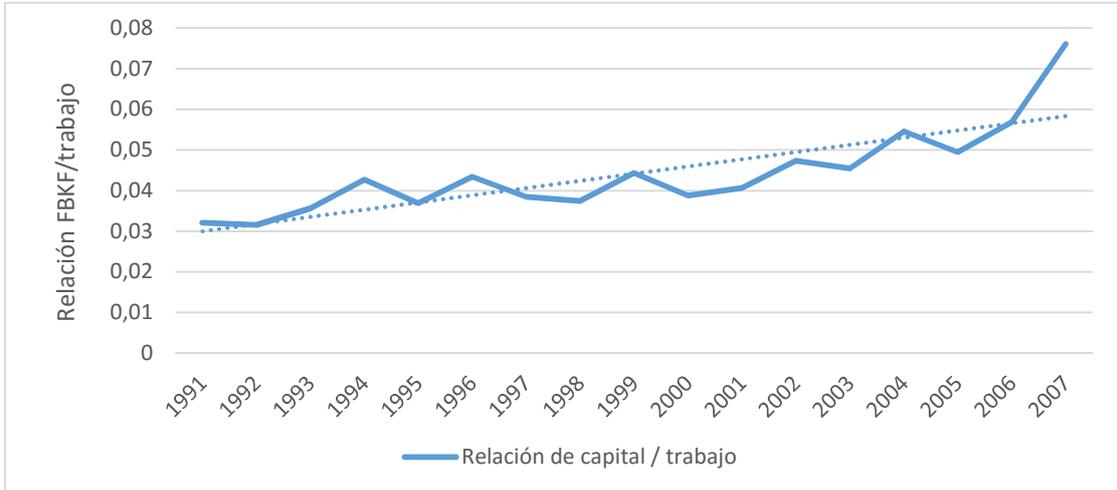
donde Y es el valor de la producción o PIB, K y N son, respectivamente, las dotaciones de capital y trabajo de la economía, y A es el estado de la tecnología, en la primera ecuación; mientras que la segunda, la tasa de variación del PIB, o crecimiento, se expresa como la consecuencia de las variaciones ponderadas de la dotación de trabajo y de capital, y del progreso técnico.

Según este modelo, el proceso de crecimiento económico viene favorecido por la intensificación de la relación capital/trabajo (K/N). El cambio tecnológico (A) por su parte, genera los nuevos conocimientos, medios y métodos de producción que hacen más productivos ambos factores, lo que permite obtener mayores niveles de producción con las mismas cantidades de capital y trabajo. Es decir, la intensificación del capital por sí sola no podría sostener un crecimiento continuo de producción y salarios ya que en ausencia de cambio tecnológico, la economía entraría en un estado estacionario y los rendimientos del capital y los salarios se estancarían. Sólo un escenario de progreso técnico constante hace aumentar de forma permanente la productividad total de los factores, sosteniendo el incremento constante de la producción y de los salarios.

La aplicación de los fundamentos de este modelo a Cabo Verde revela un incremento tendencial constante de la relación capital/trabajo (K/N) provocado por el aumento de la inversión, financiada en buena medida por el ahorro externo y por la ayuda al desarrollo (gráfico 3.16). En ello parece haber influido de forma decisiva la mejora del clima de negocios. Sobre todo a partir de 2005, el potente flujo de inversión privada se suma al más arriba referido proceso inversor público, con fuertes

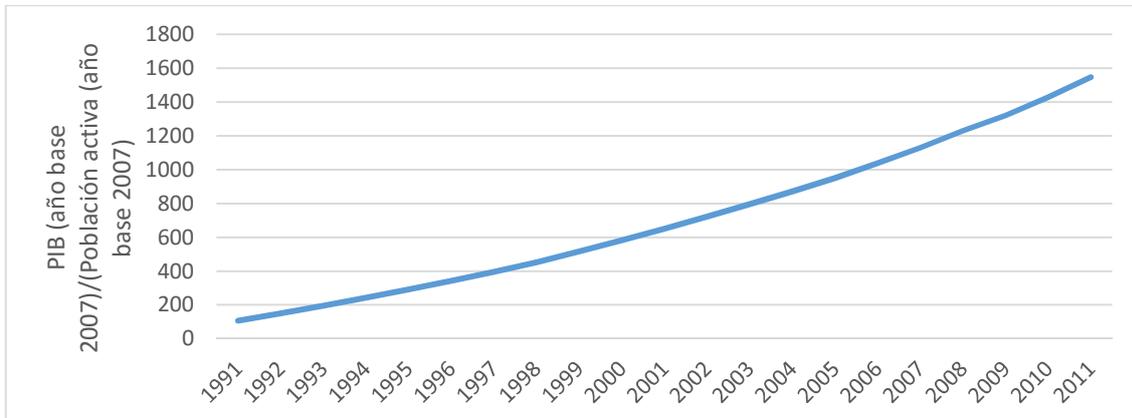
inversiones en puertos, aeropuertos, carreteras e infraestructuras para la gestión del agua y la energía, principalmente.

Gráfico 3.16. Evolución del cociente FBKF/empleo en Cabo Verde (1991-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2012.

Gráfico 3.17. Evolución del producto por empleado en Cabo Verde (1991-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2012.

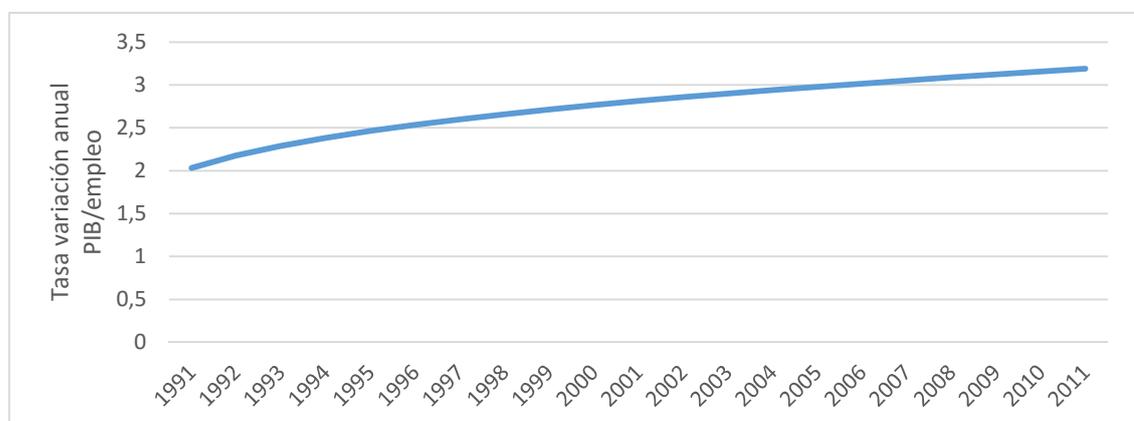
El gráfico 3.16 muestra que la inversión bruta por empleado ha crecido exponencialmente a lo largo del periodo de estudio, 1991-2011. Para poder asumir que la progresión de esta relación ha dado lugar a un aumento constante de la relación capital/trabajo de la economía caboverdiana, debería ocurrir que el crecimiento de la inversión bruta compensara la depreciación del capital. En términos del modelo de Solow, debería ocurrir que:

$$sY = IB > \delta K$$

donde sY es el ahorro, IB es la inversión bruta y δK es la depreciación del capital. Este supuesto es razonable si se asume un estado estacionario previo, con una relación capital-trabajo constante, en el que la inversión bruta está sirviendo para equipar a los trabajadores en cada periodo con la misma cantidad de capital de la que disponían en el periodo anterior. A partir de aquí, crecimientos positivos de la tasa de variación anual de inversión bruta por ocupado permiten suponer que la relación capital trabajo ha estado creciendo, aunque no se pueda estimar en que cuantía.

Por otra parte, el gráfico 3.17 nos anuncia que el PIB por empleado ha estado creciendo exponencialmente y el gráfico 3.18, obtenido tomando logaritmos de los valores representados en el gráfico 3.17, nos muestra las tasas de variación anual del producto por empleado en términos constantes, con 2007 como año base. El incremento a lo largo de la serie de la tasa a la que crece la productividad media del trabajo en Cabo Verde, aproximada a través de la relación PIB/empleado, parece indicar que el resultado de este proceso es la combinación de, por una parte, el crecimiento ya referido de la relación capital-trabajo de la economía y, por otra parte, del progreso técnico, o si se prefiere, de la productividad total de los factores, también denominada *residuo de Solow*. La fundamentación de por qué un crecimiento intenso y sostenido de la productividad media del trabajo difícilmente se puede sostener exclusivamente sobre el crecimiento de la relación capital trabajo, está en el propio modelo de estado estacionario de Solow. La ley de los rendimientos marginales decrecientes de los factores conduciría al agotamiento del crecimiento del producto per cápita y a un nuevo estado estacionario.

Gráfico 3.18. Tasa de variación anual del producto interior por empleado (1991-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2012.

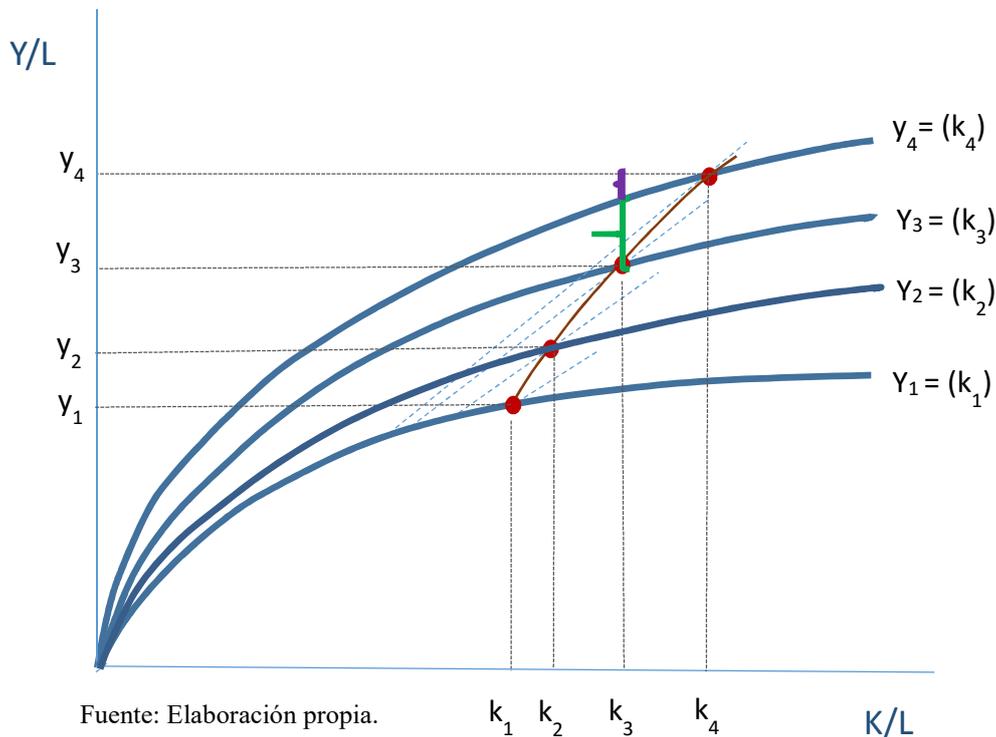
En consecuencia, aunque los datos disponibles para Cabo Verde no permiten estimar directamente la relación entre la renta per cápita y el cociente capital/trabajo, sí nos permiten deducir que estaría representada por una función al menos no decreciente, lo que de forma resumida estaría indicando que a largo plazo el progreso técnico ha compensado los rendimientos marginales decrecientes del capital. En otras palabras, que el país ha podido escapar a la lógica del estado estacionario y que, como resultado, ha podido experimentar un largo periodo de crecimiento de la renta per cápita. El gráfico 3.19 representa esta evolución dentro de la lógica del modelo de crecimiento de Solow, como el desplazamiento continuo de la función de crecimiento alejándose del eje de abscisas, debido al progreso técnico, al tiempo que éste contribuye al incremento de la relación capital trabajo, a través del siguiente mecanismo de transmisión:

$$\Delta A \Rightarrow \Delta(K + L)' \Rightarrow \Delta(Y/L) \Rightarrow \Delta s(Y/L) \Rightarrow \Delta(IB/L) \Rightarrow \Delta(K/L)$$

donde s es la tasa de ahorro e IB es la inversión bruta.

De este modo, el crecimiento de la renta per cápita se descompone en aquél debido al progreso técnico, esto es, al aumento de la productividad total de los factores, y aquel otro que tiene su origen en el aumento de la relación capital trabajo. En el gráfico 3.19, los segmentos *verde* y *lila*, cuya suma se corresponde con el incremento de la renta per cápita a lo largo de un periodo determinado, muestran, respectivamente los incrementos debidos al cambio técnico y al aumento de la relación capital/trabajo.

Gráfico 3.19. Trayectoria hipotética de la relación entre renta per cápita, cambio técnico y cociente capital trabajo en Cabo Verde



En realidad, como veremos más adelante, el factor residual que explicaría el crecimiento sostenido de la renta per cápita de Cabo Verde más allá del crecimiento del cociente capital trabajo, abarca muchos más aspectos de aquellos contenidos en la noción de cambio técnico. El progreso de la productividad, cuyo punto de partida en el momento en que se constituye el estado caboverdiano es extremadamente bajo, ha sido elevado tanto en sectores productivos clásicos, como el transporte, la construcción o la energía, como en el sector financiero, en el que la estructura del país ha operado una completa modernización. Por otro lado, las mejoras en la educación general y las fuertes inversiones en la formación profesional y superior, han contribuido al impulso de la innovación y la productividad asociándose al progreso tecnológico exógeno. La rápida adopción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en los ámbitos de la educación, el sector privado y las administraciones públicas, ha contribuido finalmente a mejorar la productividad de los procesos de producción de bienes y servicios, privados y públicos, aunque aún persistan focos de ineficiencia ligados al ámbito de las empresas públicas. El cambio técnico también ha presidido la evolución de importantes *utilities* como la producción de energía, con una fuerte penetración de las fuentes renovables, la gestión del ciclo

hidrológico, con la desalación masiva y tasas crecientes de depuración de las aguas incluso con tratamiento terciario, y gestión cada vez más controlada de los residuos sólidos. Todo ello ha contribuido a la atracción de los inversores externos, cuyo concurso explica en buena medida el proceso continuo de intensa capitalización experimentado por la economía caboverdiana.

2.4 Equilibrios interno y externo

El crecimiento económico, propulsado por una intensa capitalización que incorporó además un proceso constante de cambio técnico, se ha probado que no provocó tensiones inflacionistas mayores, y que fue suficiente para mantener bajo control el desempleo con una población activa que creció a buen ritmo. En este epígrafe probaremos además que se mantuvieron bajo control los equilibrios del sector público y del sector exterior.

El saldo del sector público, cuya expresión más común es:

$$SP = tY - G - Tr$$

donde tY son los ingresos públicos derivados de aplicar a la renta de los factores productivos el tipo impositivo t ; G es el gasto de las administraciones públicas en bienes y servicios que habitualmente son provistos por éstas (infraestructuras, sanidad y educación públicas, administración, defensa,...); y Tr es el pago de transferencias a los colectivos sociales con derecho a ello (pensiones, subsidios de desempleo, etc.); ha sido tradicionalmente deficitario (gráfico 3.22), pero se ha visto aliviado por las donaciones derivadas de la ayuda internacional que suponen un porcentaje significativo, en torno al 18% en los últimos diez años, del total de los ingresos públicos (gráfico 3.23).

Tabla 3.1. Resumen de las operaciones financieras del Estado, en millones de euros

Años	Ingresos totales	Gastos totales	SALDO GLOBAL	Saldo global (excl. Donativos)	Saldo corriente	Saldo primario	Saldo presupuesto	Financiación	Externo (líquido)	Doméstico (líquido)	GAP
91	7.643	8.739	-1.096	-4.171	-586	-3.883	-436	1.096	43	1.052	0
92	9.917	11.957	-2.040	-6.734	-30	-6.432	204	2.040	957	1.084	0
93	11.271	14.029	-2.758	-7.231	225	-6.882	467	2.758	1.300	1.458	0
94	12.871	17.699	-4.828	-9.948	54	-9.607	54	4.828	1.754	3.074	0
95	14.512	19.508	-4.996	-10.598	-1.101	-9.390	-1.000	4.996	1.117	3.879	0
96	14.058	19.849	-5.791	-11.202	-827	-9.709	-827	5.791	1.742	4.049	0
97	14.640	19.501	-4.861	-9.611	-1.909	-7.779	-1.909	4.861	649	4.212	0
98	16.928	19.174	-2.246	-7.487	-524	-5.594	768	2.246	2.110	136	0
99	18.149	22.681	-4.532	-8.948	594	-8.004	1.113	4.532	795	3.737	0
00	16.959	22.986	-6.027	-9.659	-2.995	-8.247	-2.542	6.027	1.504	4.522	0
01	19.168	22.859	-3.691	-7.881	1.556	-6.556	1.788	3.592	2.224	1.368	-99
02	23.736	25.078	-1.342	-7.661	1.838	-5.499	2.058	1.362	1.150	212	20
03	22.092	25.217	-3.125	-7.213	895	-5.215	914	3.401	2.366	1.035	276
04	26.116	25.610	506	-6.855	1.917	-4.799	1.991	1.275	374	901	1.781
05	28.000	31.622	-3.622	-9.830	1.795	-7.900	2.611	3.621	2.932	689	-1
06	32.674	36.165	-3.491	-9.782	3.262	-7.862	3.811	4.368	2.599	1.769	877
07	38.653	37.207	1.446	-3.866	5.664	-1.985	10.045	-1.304	3.010	-4.314	142
08	39.676	41.767	-2.091	-7.831	7.258	-5.985	8.279	1.726	3.297	-1.571	-365
09	37.540	45.426	-7.886	-15.422	2.916	-13.561	2.934	7.782	5.465	2.317	-104
10	39.729	54.909	-15.180	-24.666	2.490	-22.494	2.494	14.663	13.690	973	-517
11	37.915	49.241	-11.325	-15.667	-1.017	1.259	-9.049	11.599	14.237		274
12	36.688	52.151	-15.463	-19.666	-1.924	934	-12.605	15.970	17.751		507
13	37.716	52.024	-14.308	-18.332	-1.732	1.584	-10.993	14.090	19.708		-218
14	35.409	46.784	-11.375	-13.983	-4.496	-1.068	-7.947	10.915	14.607		-460

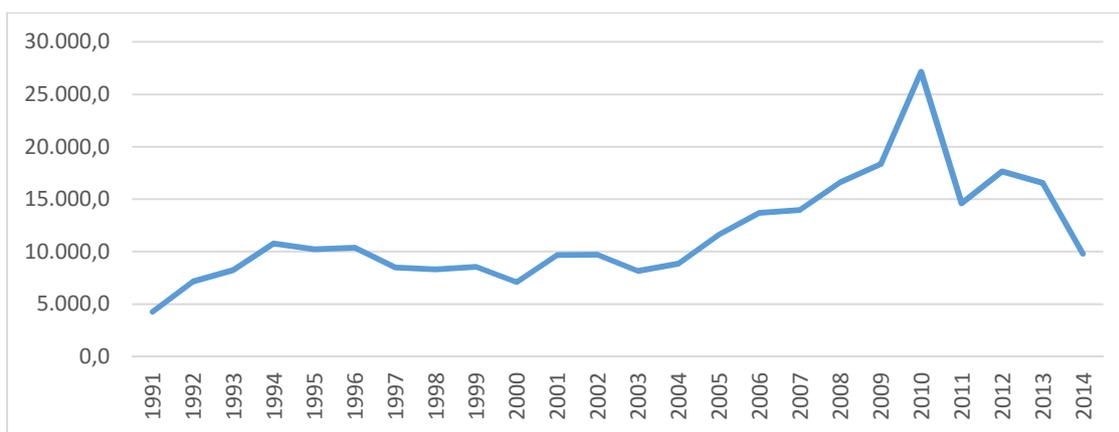
Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Central de Cabo Verde. 2013 y 2104 datos provisionales.

El análisis de la evolución del gasto del Estado caboverdiano durante las últimas dos décadas arroja una primera fase con un crecimiento rápido de los componentes de transferencias corrientes y gastos de personal, lo que ha conllevado una mejora de la renta disponible de las familias, y en consecuencia, una elevación del consumo de las economías domésticas.

Sin embargo, a partir de 2004 los sucesivos gobiernos comenzaron a priorizar el gasto en inversión para la mejora de los procesos productivos frente a otros tipos de gasto a través del endeudamiento público, principalmente de carácter externo. Las expectativas de crecimiento por parte del gobierno caboverdiano en la década 2000-2010 motivaron una ola inversora en infraestructuras para la mejora de la competitividad sin precedentes en el país (gráfico 3.20). Este fenómeno se denominó en Cabo Verde *proceso de infraestructuração económica* que significó la puesta en marcha de una estrategia cuyo objetivo era el de crear las condiciones necesarias para asegurar el crecimiento económico sostenido del país. La construcción de carreteras,

nuevos puertos y aeropuertos en las diferentes islas persiguió la mejora de la competitividad de la economía y su integración en el comercio internacional. El país se preparaba para una transición significativa en su proceso de desarrollo, cambiando el centro de gravedad de sus políticas desde la lucha contra la pobreza al crecimiento económico.

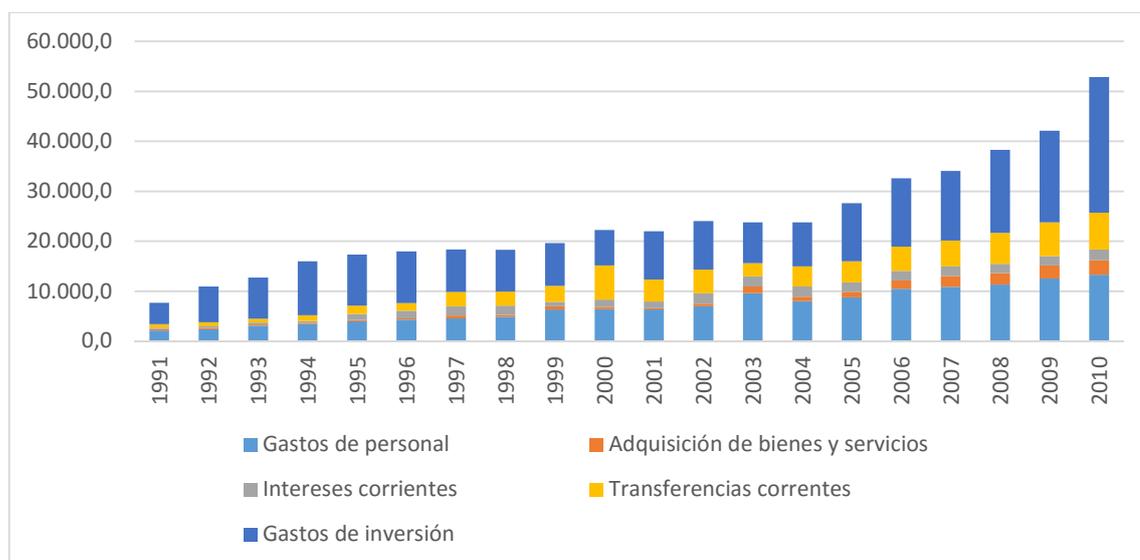
Gráfico 3.20. Inversión pública en Cabo Verde, en millones de escudos caboverdianos (1991 – 2014)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Banco de Cabo Verde, 2012.

Después de un periodo de endeudamiento público creciente motivado por la fuerte inversión en infraestructuras, a partir del año 2011 Cabo Verde comienza una política de austeridad fiscal para la contención del gasto. Un aspecto clave en el comportamiento del saldo global del presupuesto a partir de 2011 ha sido la notable caída de los fondos de cooperación que se ingresaban al presupuesto, como puede observarse comparando las columnas de saldo global y de saldo global descontando donativos, de la tabla 3.1. El dictamen para esos años del Fondo Monetario Internacional (2011, 2012, 2013, 2014) es que el país necesitaba mejorar su posición fiscal disminuyendo sus niveles de deuda. La disminución del gasto público total en un 15% entre 2010 a 2014, afectó especialmente a las partidas de consumo de bienes y servicios y gastos de personal, y finalmente también a la partida de inversiones. El gráfico 3.21 se observa la evolución de las componentes principales del gasto público durante dos décadas.

Gráfico 3.21. Evolución de las componentes principales del gasto público, en millones de escudos caboverdianos (1991-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Finanzas y Banco de Cabo Verde, 2012.

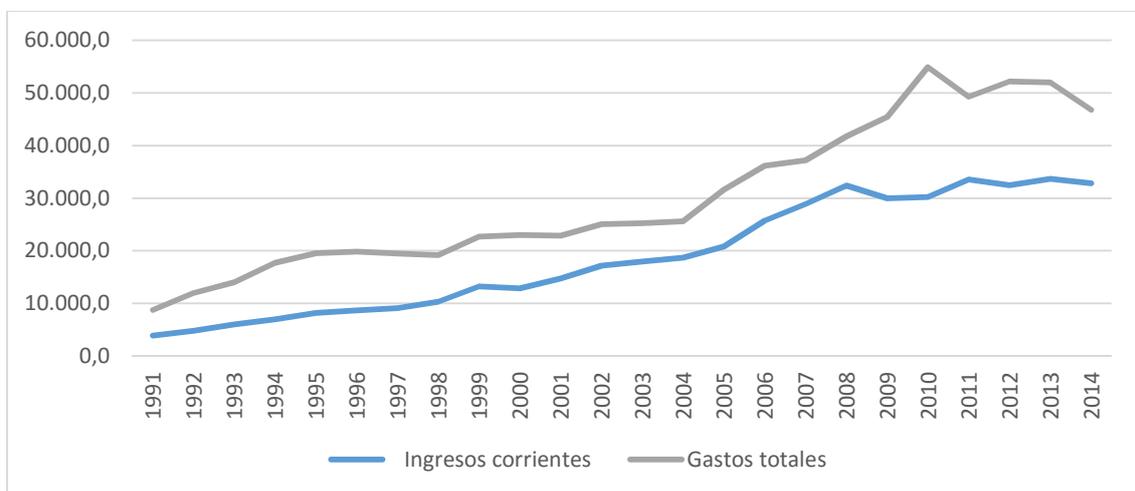
En cuanto a los ingresos, los ingresos fiscales constituyen un 80%-90% de los ingresos corrientes, siendo el resto ingresos no fiscales. Dentro de los ingresos fiscales, cobran especial importancia los impuestos sobre el gasto, particularmente los impuestos sobre las transacciones internacionales, los derechos sobre la importación y el impuesto sobre el consumo. Por otro lado, la práctica totalidad de los ingresos provenientes de rentas gravadas se concentra en la recaudación a través del impuesto único sobre rendimientos. El aumento significativo de la recaudación se ha producido gracias a la reforma del Estado en donde ha cobrado especial importancia la mejora de la gestión recaudatoria de la administración pública, también financiada en gran parte por la ayuda internacional.

La evolución del saldo presupuestario del sector público caboverdiano refleja un súbito y extraordinario incremento del déficit a partir de 2007, con una aceleración que hizo encender todas las alarmas tanto del gobierno local como, sobre todo, de los organismos multilaterales que han seguido de cerca la evolución del país (gráficos 3.22 y 3.23). Como se observa en el gráfico 3.24, el déficit público como proporción del PIB regresa en 2010 a valores que no se alcanzaban desde comienzos de la década, conteniéndose hasta 2012 y comenzando a partir de esa fecha un lento descenso, hasta situarse en 2014 en el entorno del 7,5%, merced a un notable esfuerzo de contención del gasto público. Una parte no desdeñable de la magnitud alcanzada por el déficit público en Cabo Verde está asociada a los problemas de gestión y viabilidad de las

grandes y deficitarias empresas públicas del país, mantenidas en este estatus por atribuírseles carácter estratégico⁴³, lo que ha supuesto un lastre significativo para las cuentas del Estado. La respuesta gubernamental a ello está siendo la privatización de la gestión de puertos y aeropuertos, así como de las aerolíneas caboverdianas, empresas de telecomunicación y de suministros de agua y electricidad, siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional para la mejora de las áreas de competitividad y productividad, así como las de gestión de infraestructuras y de empresas públicas (FMI, 2013).

Además, un factor clave en la evolución del déficit público ha sido la intensa caída de los ingresos por la venta de activos no financieros. Este apartado se refiere fundamentalmente a la venta de suelo público litoral a promotores como soporte de complejos y urbanizaciones turísticas. La abrupta caída de la actividad económica con la crisis afectó a las expectativas sobre crecimiento de la actividad turística y, con ello, al ritmo de crecimiento del urbanismo turístico y a la demanda de suelo para dicho fin.

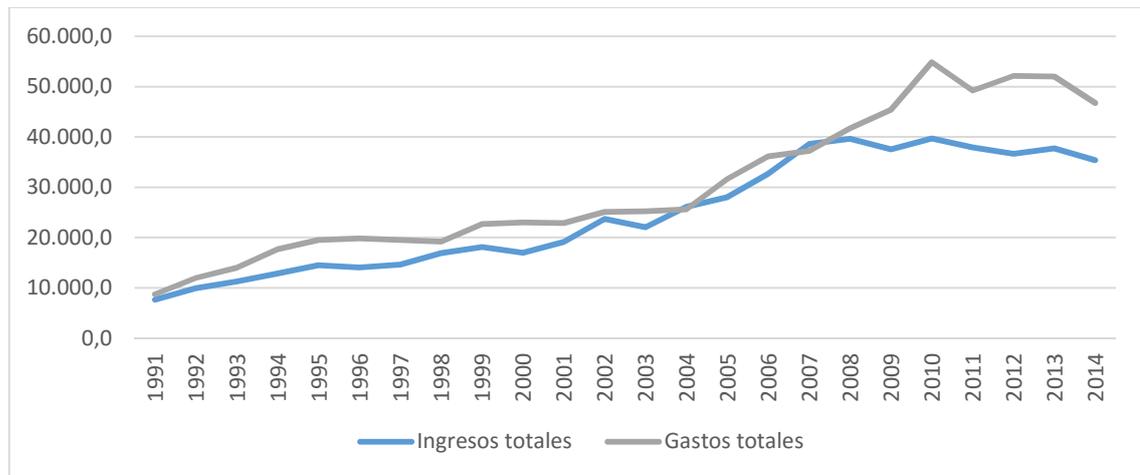
Gráfico 3.22. Saldo del sector público, excluida la ayuda, en millones de escudos caboverdianos (1991-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2015.

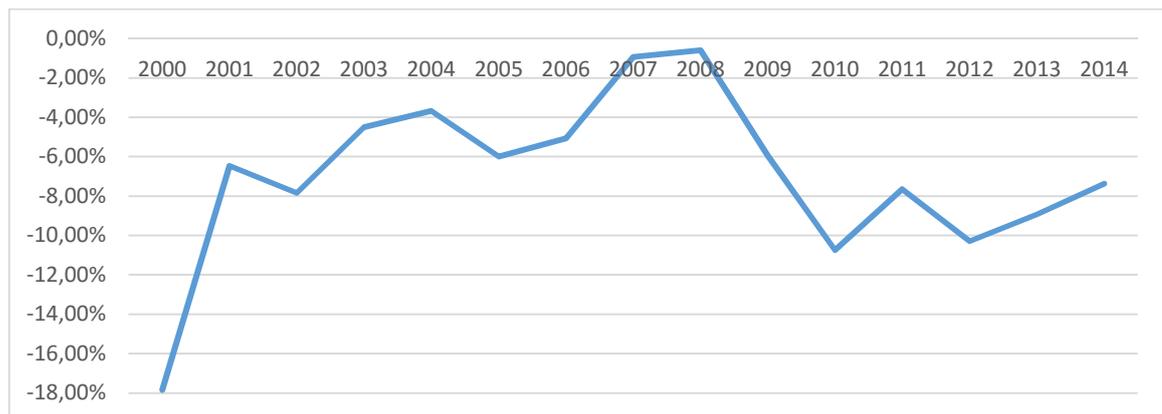
⁴³ Destacan la empresa Transportes Aéreos de Cabo Verde (TACV) y la compañía eléctrica (ELECTRA).

Gráfico 3.23. Saldo del sector público incluida la ayuda, en millones de escudos caboverdianos (1991-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2015.

Gráfico 3.24. Déficit Público como porcentaje del PIB (2000-2014)

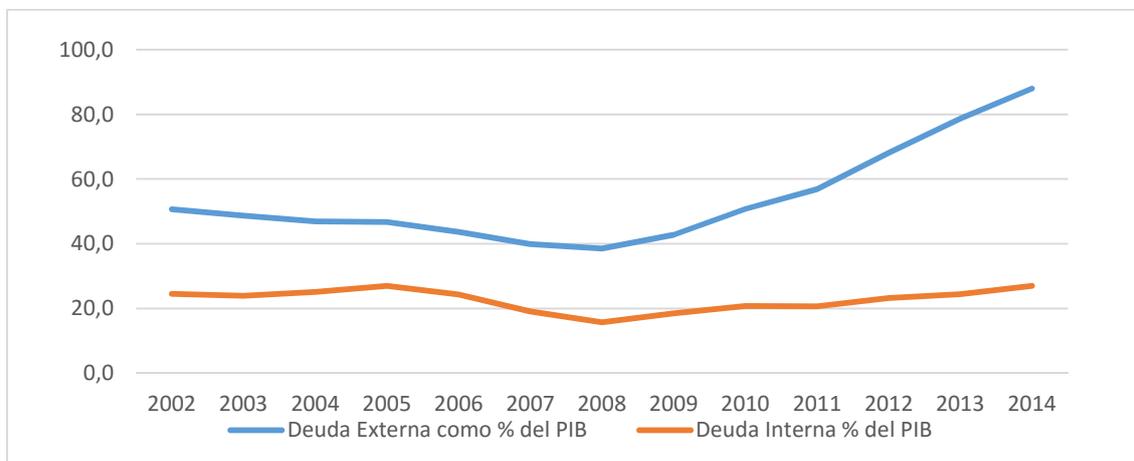


Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial, 2015.

Con respecto a la variable deuda pública/PIB, clave para evaluar la solvencia financiera del estado caboverdiano, y crítica para determinar el comportamiento esperado de los prestamistas internacionales, su exponencialidad se ha acrecentado debido no sólo a los sucesivos déficits acumulados, sino también a que la financiación deviene más cara debido a que los préstamos, muchos de ellos todavía concesionales, no tienen las mismas condiciones que para un país menos adelantado (gráfico 3.25). En el mismo gráfico se aprecia la deuda pública descompuesta entre acreedores internos y externos. Se observa que después de una fase en la que el endeudamiento fue prioritariamente interno, la mirada se giró hacia los prestamistas internacionales resultando en la actualidad una composición según la cual el endeudamiento exterior

supera en más de tres veces al interno. En conjunto, alcanzan algo más del 120% del PIB.

Gráfico 3.25. Deuda Pública como porcentaje del PIB (2000-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2015.

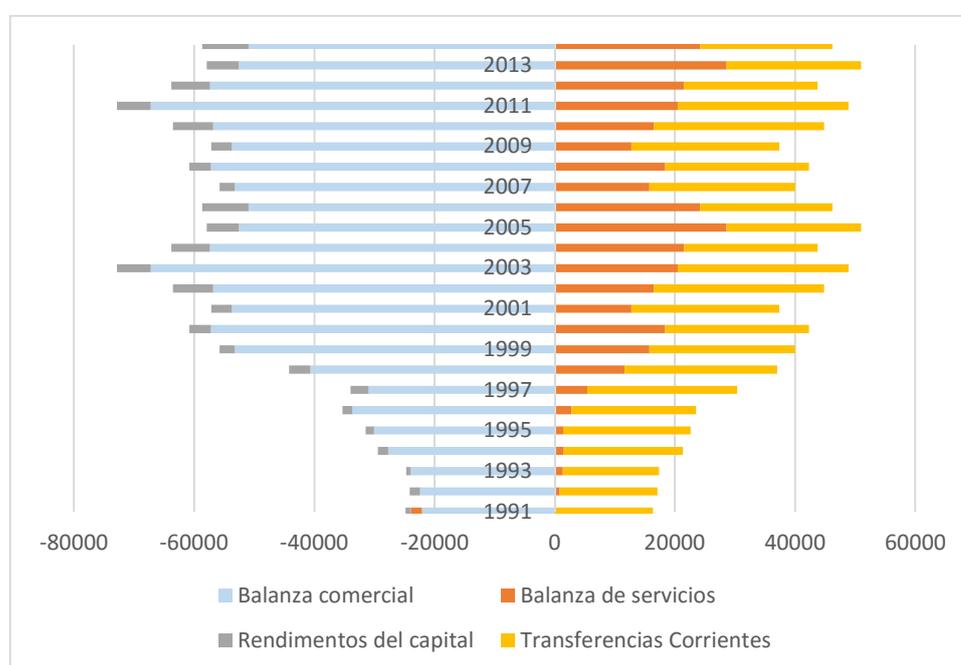
Con respecto a las relaciones con el resto del mundo de la economía caboverdiana, conviene analizarlas separando de un lado la balanza comercial, la balanza por cuenta corriente, que incluye además de los intercambios de mercaderías con el resto del mundo, las sub-balanzas de servicios y transferencias corrientes y, finalmente, la balanza de pagos en su conjunto, que incorpora los movimientos de capital a corto y a largo plazo. Comenzando por la primera, resulta útil recurrir a la conocida expresión siguiente:

$$XN = X - M = \bar{X} - mY$$

Obsérvese que las características de economía pequeña y especializada, y el rápido crecimiento de la renta, han dado lugar al crecimiento de las importaciones, mientras que los capítulos de exportación han quedado reducidos a escasos rubros cuyo crecimiento está limitado por la dotación de recursos naturales y la reducida escala de producción. En consecuencia, Cabo Verde se ha comportado como una economía con una balanza comercial tradicionalmente deficitaria debido a la necesidad de importar prácticamente todo lo que consume, importando más cuanto mayor es su crecimiento económico. Este déficit, progresivo, se ha compensado con una balanza de servicios ligeramente superavitaria, también progresiva, impulsada por la industria turística y los transportes; así como por las transferencias corrientes oficiales, pero en mayor medida por las privadas, a través de las remesas de

emigrantes⁴⁴ (gráfico 3.26). Por su parte, la balanza de capitales, cuyas componentes más importantes han sido la inversión directa extranjera y el endeudamiento público exterior, han compensado el déficit de la balanza por cuenta corriente. En suma, se presenta Cabo Verde como un país joven y en crecimiento, que importa mucho más de lo que exporta, alivia el déficit comercial con superávit en servicios, remesas e inversión directa, y cierra en negativo su balanza de pagos con el consiguiente endeudamiento (gráfico 3.27).

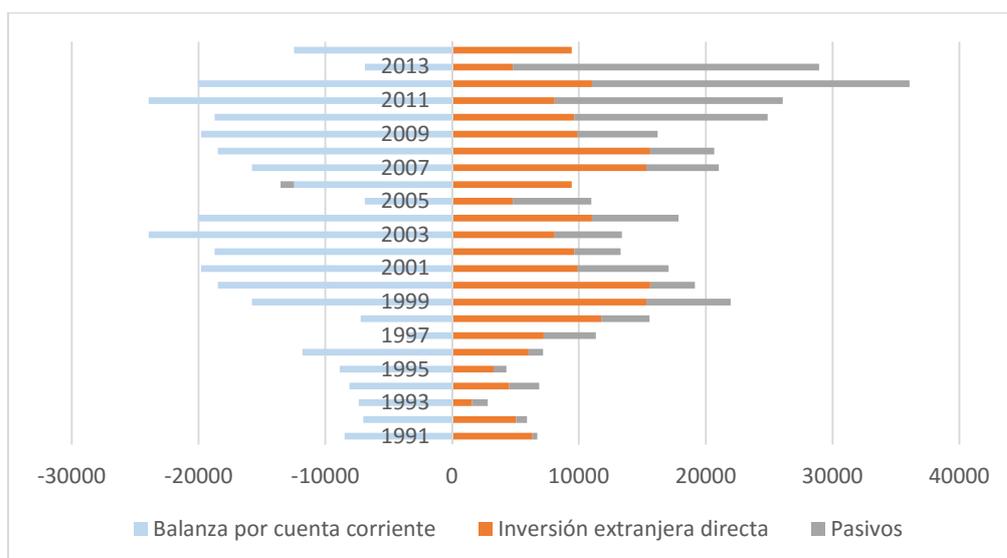
Gráfico 3.26. Balanza por cuenta corriente en millones de escudos caboverdianos (1991 – 2014)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2015.

⁴⁴ En el año 2010, el censo de Cabo Verde contó con 491.000 caboverdianos residentes en las islas (Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde, 2014). Aunque no hay un consenso sobre el número de caboverdianos residentes en el exterior, se estima que estos alcanzan la cifra de 518.000 (OIM 2010: 47).

Gráfico 3.27. Balanza de pagos en millones de escudos caboverdianos (1991-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2015.

La tendencia más reciente apunta hacia una importante caída de las importaciones (tabla 3.2) como señal de la debilidad de la demanda doméstica (FMI, 2014). Además, la actividad turística se ha mantenido en alza en los últimos años. Ambos factores han contribuido a mantener bajo control el déficit de la balanza de pago (FMI, 2014).

Tabla 3.2. Balanza de pagos, en millones de euros, (2009-2013)

	2009	2010	2012	2013
Balanza corriente	174,14	-140,47	-139,5	-27,7
Balanza comercial	-487,30	-512,86	-509,4	-469,8
Exportaciones	66,82	102,02	143,1	149,3
Importaciones	-554,12	-614,88	-652,5	-619,1
Balanza de Servicios	120,50	168,02	226,8	286,9
Exportaciones	348,86	390,95	464,4	489,3
dc Ingresos de turismo	193,36	205,67	306,5	333
Importaciones	-228,35	-222,93	237,6	202,4
Rendimiento líquido	-22,94	-32,15	-58,5	-46,6
Transferencias corrientes	216,77	223,87	201,6	201,8
Transferencias oficiales	71,09	63,33	46,1	43,5
Transferencias privadas	0	0	155,5	158,3
dc Remesas de emigrantes	100,02	92,70	130,4	125,2
Balanzas de Capital y Financiera	203,71	193,98	215,9	139,1
Balanza de Capital	18,90	33,28	10,2	4,8
Balanza Financiera	184,81	160,70	205,8	134,3
dc Inversión Extranjera Directa	142,76	86,09	43,8	27,4

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2015.

El análisis de las características del crecimiento económico experimentado por Cabo Verde a lo largo de las últimas décadas pone de manifiesto que si bien fue sostenidamente intenso, no inflacionario, generador de oportunidades de empleo para una población activa creciente, y fundamentado en el crecimiento de la productividad como resultado de una intensa capitalización y del cambio técnico, ofrece también algunas debilidades con respecto a las cuentas públicas y el endeudamiento externo.

Las políticas recientemente implementadas para gestionar ambos desequilibrios, si bien apuntan a que ambos se encaminan hacia valores que son manejables a largo plazo, parece que tendrán como consecuencia una relativa ralentización del crecimiento, al menos si se le compara con las exuberantes tasas mostradas durante la primera década del presente siglo. Esto vendrá acompañado de una ralentización en la recuperación del empleo y posiblemente afecte a la financiación de las políticas de igualdad, mitigación de la pobreza y bienestar social, poniendo a prueba la apuesta histórica del país por un crecimiento inclusivo. Finalmente, para concluir el repaso de la evolución de la socioeconomía caboverdiana y poder hacer una evaluación de conjunto de la misma, es preciso repasar los perfiles distributivos de dicha evolución. A ello se dedica el próximo epígrafe.

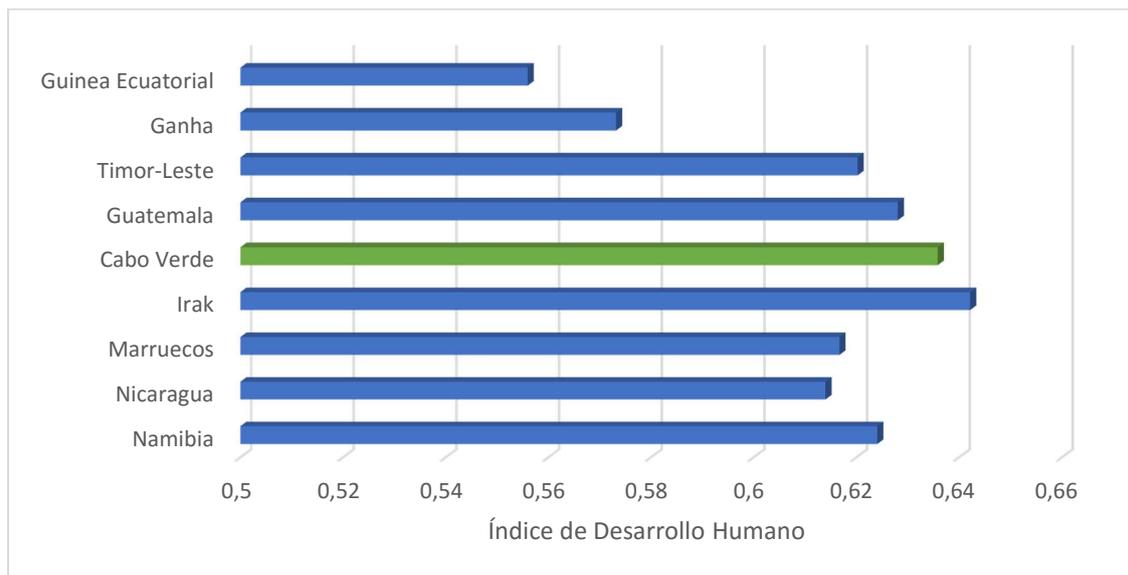
2.5 Crecimiento, desigualdad y pobreza

El crecimiento económico expresado como una tasa positiva de variación del producto interior bruto a largo plazo no es, por sí mismo, suficiente para expresar la evolución del desarrollo humano de la sociedad caboverdiana. Factores como la desigualdad, los déficits de provisión de bienes y servicios públicos básicos, o la falta de derechos económicos y políticos fundamentales, pueden hacer que la correlación entre crecimiento económico y desarrollo humano sea débil, al menos en países y periodos concretos. Con el fin de rastrear si la evolución de la economía caboverdiana ha ido acompañada de transformaciones positivas en un conjunto de variables definitorias del desarrollo humano, se analizan a continuación las fuentes que proveen información relevante al respecto.

En primer lugar, el Índice de Desarrollo Humano que publica periódicamente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo refiere una tendencia ligeramente ascendente: 0,532 en 2000, 0,581 en 2010, 0,584 en 2011, 0,586 en 2012 y 0,635 en 2014 situándose actualmente en el puesto 123 de un total de 187 países, sólo mejorado

en África Subsahariana por Sudáfrica (gráfico 3.28) y en todo caso, siempre es el primero de los países de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)⁴⁵. Como puede observarse, Cabo Verde presenta un IDH más elevado que países que le preceden en el ranking de PIB, como Guinea Ecuatorial o Guatemala, por citar dos de los que aparecen en el citado gráfico.

Gráfico 3.28. Posición de Cabo Verde en el índice de desarrollo humano, año 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.

A pesar de que la evolución positiva del Índice de Desarrollo Humano refleja una mejora de las condiciones de vida de toda la población, y especialmente de los sectores más vulnerables, se destaca que Cabo Verde continúa siendo un país con un considerable nivel de desigualdad. El índice de Gini, indicador que mide la desigualdad de ingresos entre los valores cero (completa igualdad) y uno (máxima desigualdad), se sitúa en (0,505) y coloca a Cabo Verde en el puesto 115 entre un total de 138 países en términos de desigualdad (Banco Mundial, 2013), una de las economías más desiguales de África solo por debajo de Suazilandia (0,515), Zambia (0,575), Sudáfrica (0,631) y Namibia (0,639)⁴⁶. En este contexto, Cabo Verde es mucho más comparable a los países de América Latina en los que la desigualdad

⁴⁵ CEDEAO en español y francés, Comunidad Económica de Estados de África Occidental. ECOWAS en inglés.

⁴⁶ Siempre teniendo en cuenta de que hay países para los que el índice de Gini no ha sido calculado, como Botsuana, Guinea Ecuatorial o Zimbaue. En todo caso, se incluyen en la lista todos los países de la CEDEAO.

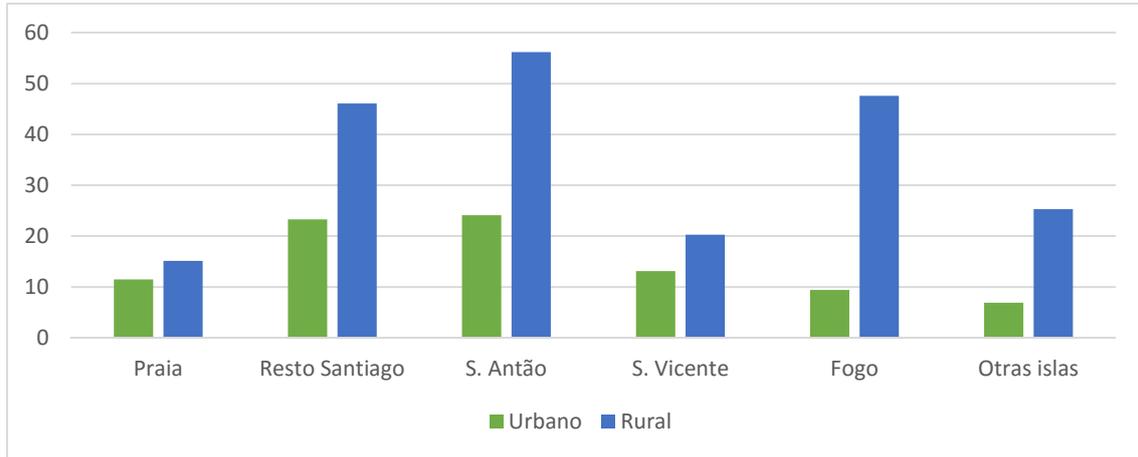
deviene un problema tan severo como el de la pobreza en sí misma. Por ello, junto con el crecimiento de la deuda pública, la desigualdad es el problema más acuciante y referido con más insistencia por parte de los socios internacionales como una de las tareas que el país debe seguir enfrentando. Así, el país se ha desenvuelto en la tensión entre la creciente prioridad concedida al crecimiento, compartida por la inmensa mayoría de gobiernos y organismos multilaterales, y la pulsión igualitaria que está en el germen de la constitución del Estado caboverdiano.

La desigualdad de ingresos en Cabo Verde se resiste a ser explicada únicamente como consecuencia del crecimiento. Los motivos de índole histórico a partir de las diferencias entre la alta sociedad formada por descendientes de portugueses y la población campesina, la posibilidad de contar con remesas del exterior, y la dispersión geográfica de las islas, o incluso de los diferentes núcleos poblacionales con escasos canales de comunicación entre ellos hasta hace pocos años, son también algunos factores que han podido generar la desigualdad acentuada entre las familias, municipios e islas en el país.

Con respecto a este último factor, se puede decir que la desigualdad en Cabo Verde ha adoptado una dimensión espacial, territorial. El crecimiento de la actividad turística iniciado en los noventa agudizó las diferencias de ingresos entre una pujante economía urbana, dinamizada por el turismo y sus industrias auxiliares, y el mundo rural. La desigualdad sectorial y entre zonas urbanas y rurales, derivó en desigualdad entre islas. Las que centralizaron el desarrollo del turismo de masas (Sal, Boavista) han tenido un crecimiento económico muy superior a las que permanecieron eminentemente rurales (Santo Antão, Fogo); mientras que la isla capital, Santiago, con la mayor concentración de población tanto rural como urbana, ha soportado internamente las tensiones entre ambos extremos del desarrollo. El mundo rural, con una tierra poco fértil y escasez de agua, descapitalizado, caracterizado por una economía de subsistencia, experimentó un éxodo que sometió a las zonas urbanas a una creciente presión demográfica, lo que comprometió las condiciones de salubridad, acceso a la electricidad, y al agua y saneamiento de segmentos significativos de la población (República de Cabo Verde 2003: vii). Actualmente, dicho fenómeno persiste siendo las islas de São Nicolau y Brava principales emisoras de emigración interna hacia Sal, Boavista y Santiago (African Economic Outlook, 2015). El gráfico 3.29 recoge la distribución del conjunto de la población rural y urbana. Dado que la pobreza en Cabo Verde es mayoritariamente rural, a pesar de

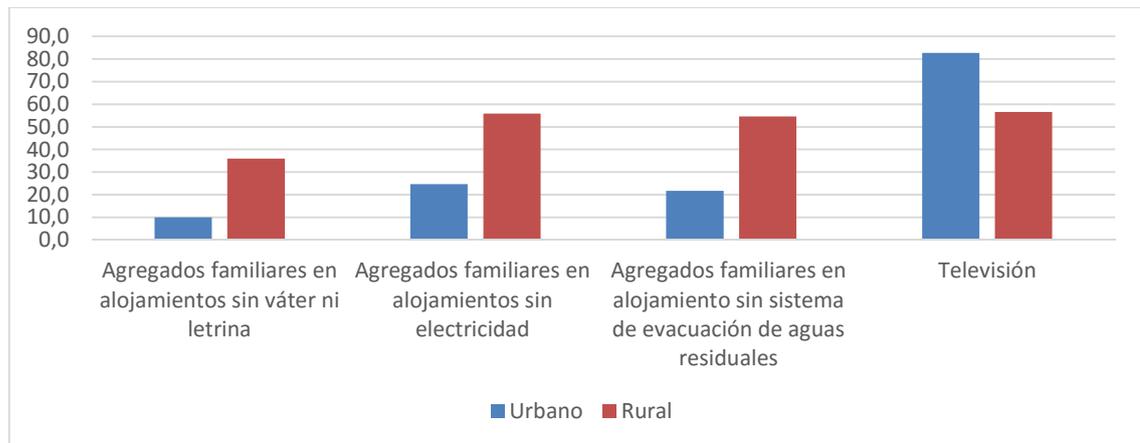
que en este medio la tasa de desempleo es menor, el mapa de la distribución entre mundo rural y urbano ofrece una aproximación satisfactoria al mapa de la distribución territorial, esto, insular, de la pobreza.

Gráfico 3.29. Incidencia de la pobreza por capital e islas, medido en porcentaje de hogares



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuestionario Unificado de Indicadores Básicos de Bienestar, Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde, 2009.

De este gráfico se deducen algunas de las características más relevantes sobre el perfil de la pobreza en Cabo Verde que es rural, y por tanto Santo Antão y Fogo son las islas que tienen mayores índices de incidencia de pobreza, existiendo una mayor propensión a ser más pobres en los sectores de agricultura y pesca y cuando el jefe de familia es mujer (República de Cabo Verde, 2008: 31). El gráfico 3.30 aporta nueva evidencia sobre las diferencias de bienestar apreciables entre los entornos rural y urbano.

Gráfico 3.30. Caracterización de los hogares caboverdianos, medido en porcentaje de hogares (2010)⁴⁷

Fuente: Elaboración propia a partir Censo de la Población de Cabo Verde, 2010.

Pese a no contar con series de datos que puedan arrojar conclusiones contundentes al respecto, los datos disponibles sobre el índice de Gini, evidencian una mejora desde 2001 (0,525) hasta 2007 (0,472) para volver a empeorar ligeramente en los años de crisis siendo 0,505 en 2013. En este contexto, la relativa mejora en el índice de desigualdad entre 2001 y 2007 es el resultado de la aplicación de políticas específicas orientadas a la reducción de la pobreza y la mitigación de las desigualdades extremas, especialmente promoviendo las oportunidades para los grupos sociales más desfavorecidos.

Así, los gobiernos caboverdianos han enfrentado tradicionalmente la reducción de la desigualdad a través de políticas de desarrollo social que engloban programas destinados a la protección social, seguridad social, habitación social, seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza. Con todo, en los últimos años las políticas públicas han experimentado un cambio de énfasis desde las medidas específicamente diseñadas para reducir la pobreza y la desigualdad, a aquellas pensadas para seguir impulsando elevadas tasas de crecimiento, quizá basado en la creencia de que la lucha contra la pobreza no tiene recorrido si el crecimiento flaquea. El renovado apoyo público al crecimiento, además, ha estado más centrado en

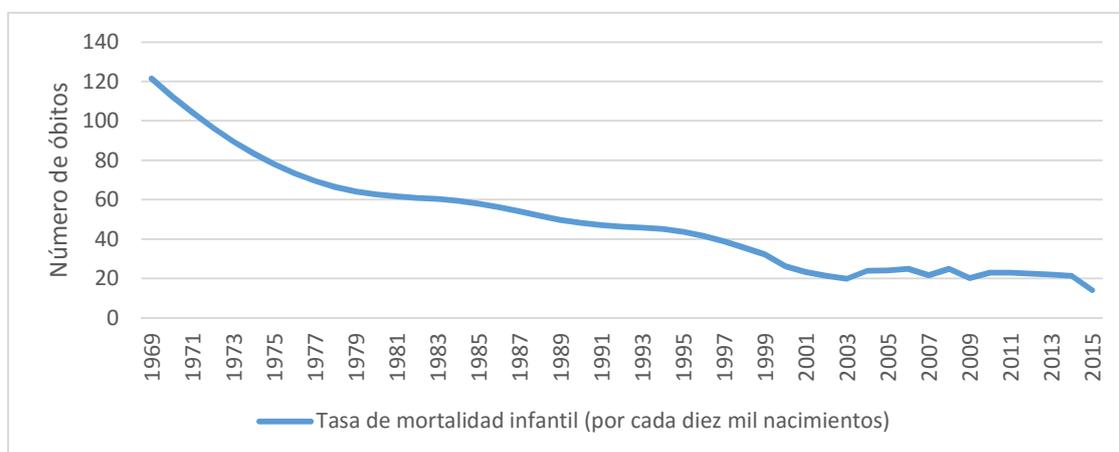
⁴⁷ Estos datos han sido obtenidos a partir del censo de Cabo Verde, cuya relativa exhaustividad, teniendo en cuenta los medios existentes, es otro ejemplo de buen gobierno, que permite realizar investigaciones y relacionadas con las características de la población caboverdiana que de otra forma no sería posible (Echevin, 2013). Otro ejemplo de exhaustividad en la recogida de datos es el del Cuestionario Unificado de Indicadores Básicos del Bienestar (Quibb, 2009).

grandes inversiones en infraestructuras que en la promoción del capital humano (salud, educación y formación profesional entre otros). En cualquier caso, preservar la cohesión social y evitar que se produzcan fracturas sociales, ha sido un elemento principal en las acciones de gobierno. Más allá de la fundamentación ética de este objetivo, los dirigentes han visto en ello un factor clave para generar estabilidad y atraer inversión directa y ayuda internacional, aspectos esenciales de la estrategia de desarrollo de Cabo Verde.

Por último, una percepción más acabada de los esfuerzos llevados a cabo en Cabo Verde para reducir la pobreza, contener la desigualdad y preservar la cohesión social, requiere al menos una rápida mirada a la evolución de otras políticas y resultados referidos a otros ámbitos que inciden directamente en las condiciones de vida de la población. Con ese propósito se presentan brevemente a continuación los resultados alcanzados en los principales indicadores expresivos de la salud pública y la calidad de la atención sanitaria, de los niveles de instrucción alcanzados por la población y del acceso a servicios públicos básicos como la sanidad, la educación, la energía eléctrica, el agua y las infraestructuras de saneamiento.

En primer lugar, la progresión de la esperanza de vida al nacer de Cabo Verde (gráfico 3.4), que alcanza casi los 76 años en 2014, se ha alejado rápidamente de los países africanos del entorno y ha superado a una parte importante de los países de América Latina, acercándose a la que caracteriza a los países desarrollados (USA, 79 años; España, 81 años). Este indicador, junto al presentado sobre la mortalidad infantil (gráfico 3.31), es expresivo de la mejora generalizada de las condiciones socio-sanitarias del país.

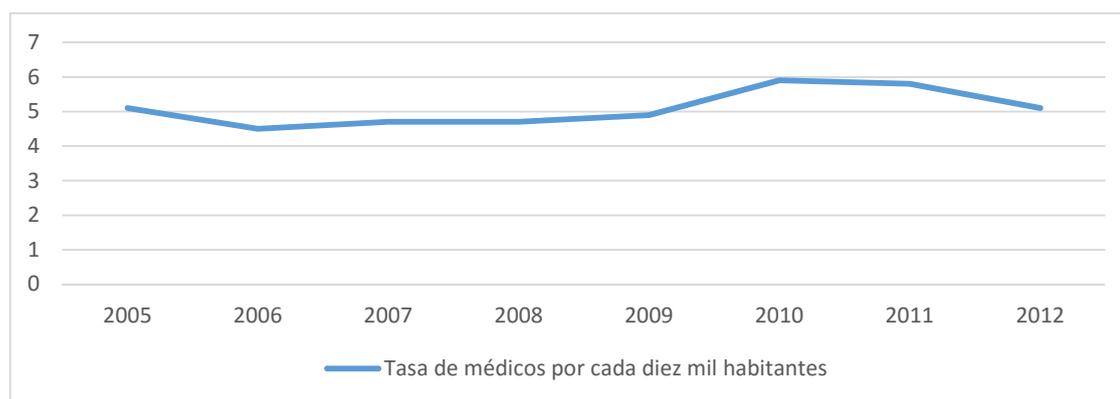
Gráfico 3.31. Mortalidad infantil, por cada diez mil nacimientos (1969-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial, 2015.

Además de causas genéricas, entre las cuales está la evolución de la renta *per cápita* y, por tanto, del acceso a bienes y servicios que contribuyen a sostener una vida más saludable, y la educación, hay también factores específicos en la evolución del sistema sanitario. Los gráficos 3.32 y 3.33 muestran la trayectoria de dos variables de relevancia al respecto, el número de médicos y de camas hospitalarias.

Gráfico 3.32. Número de médicos por cada diez mil habitantes (2005-2012)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Ministerio de Salud de Cabo Verde, 2015.

Gráfico 3.33. Número de camas hospitalarias, total (2005-2012)

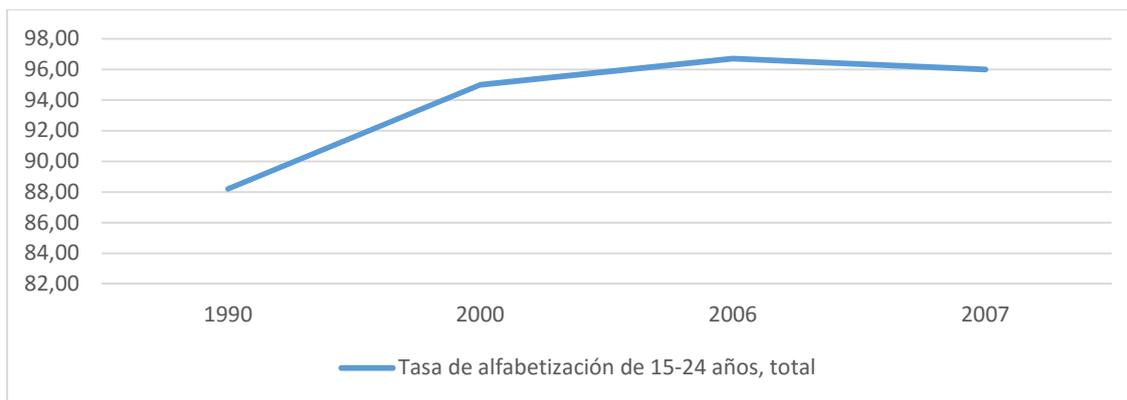


Fuente: Elaboración propia, a partir del Ministerio de Salud de Cabo Verde, 2015.

En segundo lugar, el nivel de instrucción de la población no sólo contribuye al incremento de la productividad por empleado, clave en el crecimiento a largo plazo de la economía, sino que constituye en sí mismo un derecho humano vinculado al aumento de las capacidades requeridas la mejora de la calidad de vida, dadas las limitaciones establecidas por el entorno. En Cabo Verde, la prioridad educativa ha corrido pareja a la sanitaria. Junto con la escolarización universal, se ha perseguido

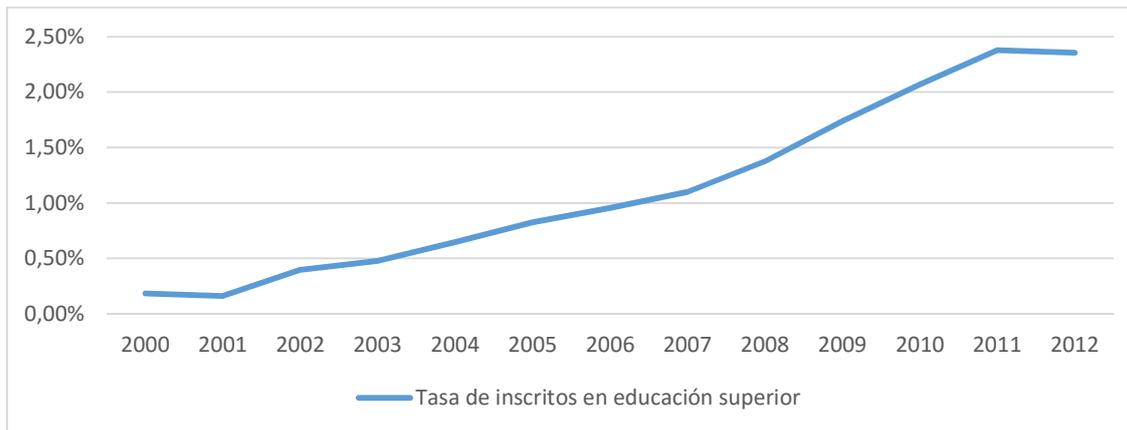
elevant el nivel medio de instruccin con recursos educativos provistos por el pa. Ello explica, adem. del rpido aumento de la escolarizacin en edades tempranas, el veloz progreso de la poblacin universitaria. Los grficos 3.34 y 3.35, referidos a la tasa de alfabetizacin de la poblacin juvenil y a los alumnos inscritos en educacin superior, dan cuenta de ello.

Grfico 3.34. Tasa de alfabetizacin de poblacin de 15-24 aos, en porcentaje de la poblacin total (2005-2012)



Fuente: Elaboracin propia, a partir del Instituto Nacional de Estadstica, 2015.

Grfico 3.35. Tasa de alumnos inscritos en educacin superior en porcentaje de la poblacin total (2000-2012)



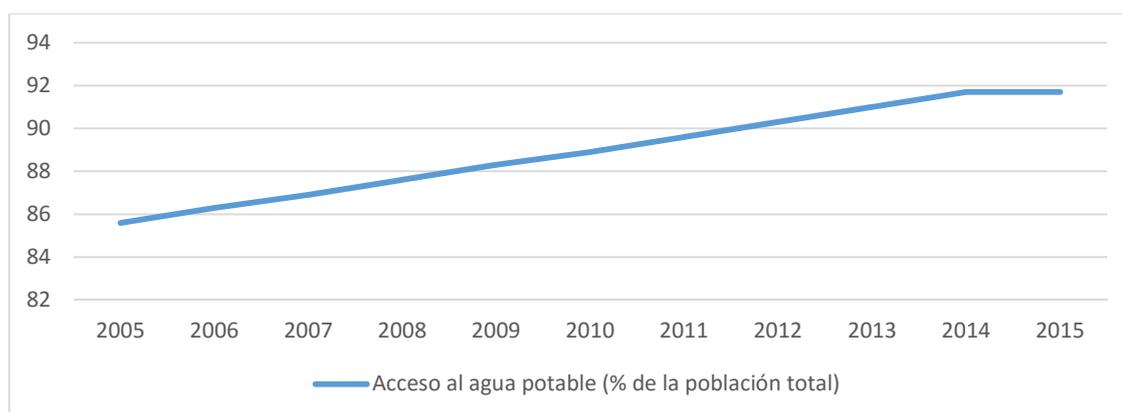
Fuente: Elaboracin propia, a partir del Instituto Nacional de Estadstica y el Banco Mundial, 2015.

La tasa de alfabetizacin de la poblacin juvenil se acerca a la que exhiben los pa. europeos (Espaa aproximadamente el 98%), en ocasiones triplica la mostrada por pa. africanos con ms renta per c. (Guinea Ecuatorial), est. 20 puntos por encima de la de Guatemala y es incluso ms elevada que la de pa. como Brasil o Mxico. Por su parte, la poblacin universitaria se ha triplicado entre 2005 y

2011 y nuevamente se acerca rápidamente a ratios característicos de países del mundo desarrollado (España 3,2% de la población total, en 2014).

El acceso al agua potable es un factor distintivo de Cabo Verde en el contexto del noroeste africano. Pese a su condición insular y árida, que hace que su dotación de recursos convencionales (cursos de agua, captación de lluvia, extracción del subsuelo) sea prácticamente nula, la inversión pública ha conseguido generar recursos no convencionales (desalación) suficientes como para sostener no sólo la fuerte demanda de la actividad turística, sino también para que casi el 92% de la población residente tenga acceso al agua (gráfico 3.36). Destaca que el ritmo de crecimiento de la cobertura se haya mantenido hasta 2014, atravesando todo el periodo crítico, aspecto que debe incluirse en el haber del sistema de cooperación al desarrollo y de la ayuda internacional.

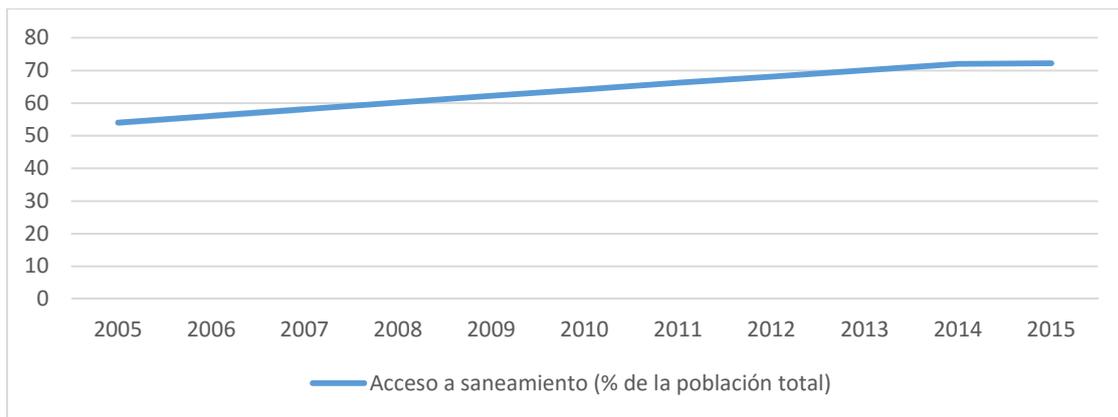
Gráfico 3.36. Porcentaje de población con acceso a agua potable (2005-2015)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Banco Mundial, 2015.

Más mérito si cabe tiene la evolución seguida por el acceso al saneamiento. Se trata de una inversión requerida más que para proveer un bien necesario, para evitar un mal sanitario y medioambiental. La experiencia en otras partes de África es que la prioridad del saneamiento decae drásticamente con respecto a la provisión de agua, pero con diferencias de cobertura mucho más notables de las que se aprecian entre los datos del gráfico anterior, y los que proporciona el gráfico 3.37 a continuación.

Gráfico 3.37. Porcentaje de población con acceso al saneamiento (2005-2015)

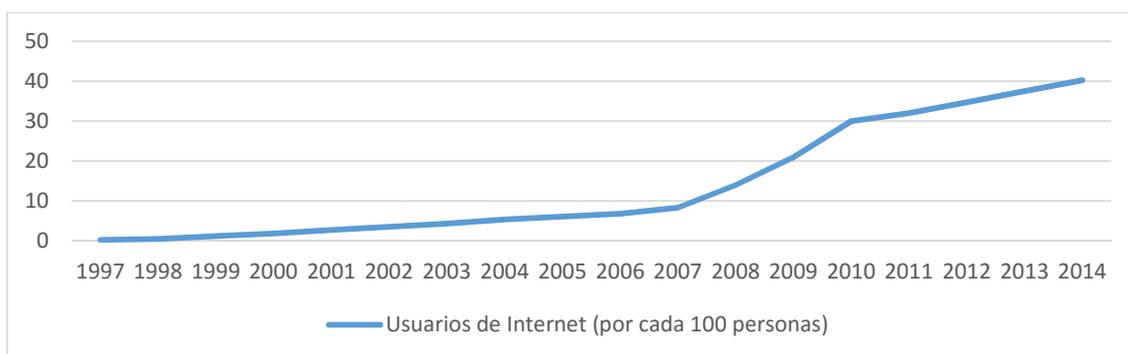


Fuente: Elaboración propia, a partir del Banco Mundial, 2015.

El aumento de la cobertura de saneamiento de casi 20 puntos porcentuales en 9 años, hasta servir a casi las tres cuartas partes de la población, nuevamente acerca a este archipiélago a valores propios del mundo desarrollado. Al respecto, debe tenerse en cuenta que varios países de la OCDE tienen tasas de cobertura inferiores a las de Cabo Verde (OCDE, 2013). Por otra parte, el país ha desarrollado sistemas de tratamiento terciario de las aguas residuales, que permiten la reutilización de las mismas para riego ornamental y agrícola arbóreo, reduciendo las necesidades de desalación, de elevado coste energético, económico y ambiental. Este aspecto de la gestión hídrica, otra vez, aproxima más a Cabo Verde a las prácticas de gestión hidrológica del mundo desarrollado que a las del mundo en desarrollo, mucho más aún si nos referimos al contexto noroccidental subsahariano.

Finalmente, se muestran algunas pinceladas de la evolución de otros recursos y servicios disponibles para la sociedad y que constituyen aspectos destacables en los modernos estados del bienestar. La telefonía móvil y la conexión a Internet se han convertido en aspectos cruciales de la organización de la vida y del acceso a información relevante para el acceso a las oportunidades. El gráfico 3.38 muestra la difusión de la tecnología de acceso a Internet que exhibe la forma típica de una función logística, que ha caracterizado ampliamente los procesos de difusión de las tecnologías (Gruber y Vervoben, 2001). Aproximadamente el 10% de las personas conectadas lo hacían mediante banda ancha para la misma fecha. Por su parte, la telefonía móvil ha experimentado un crecimiento exponencial, actuando como sustitutivo de la telefonía fija, cuyo número de abonados comienza a decaer a lo largo de los últimos años.

Gráfico 3.38. Evolución porcentual de los usuarios de Internet, por cada cien personas (1997-2014)



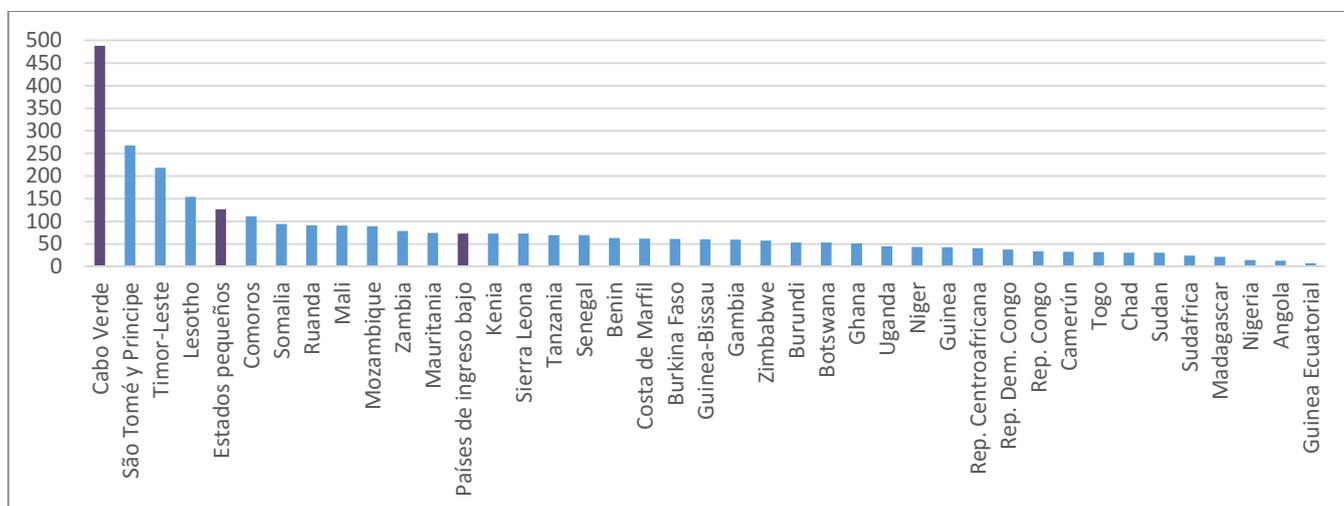
Fuente: Elaboración propia, a partir del Banco Mundial, 2015.

3. La ayuda y las relaciones internacionales en Cabo Verde

3.1 La evolución de la ayuda al desarrollo

Según los datos de la OCDE y del Banco Mundial, Cabo Verde es uno de los países que mayor cantidad de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) per cápita recibe del mundo. En el gráfico 3.39 se muestra la posición de Cabo Verde con respecto a la gran mayoría de países subsaharianos y de África austral. El país se sitúa además, muy por encima de la media del conjunto de países de bajo nivel de desarrollo y los clasificados como Estados pequeños, que ocupan los cuatro primeros puestos por detrás de Cabo Verde.

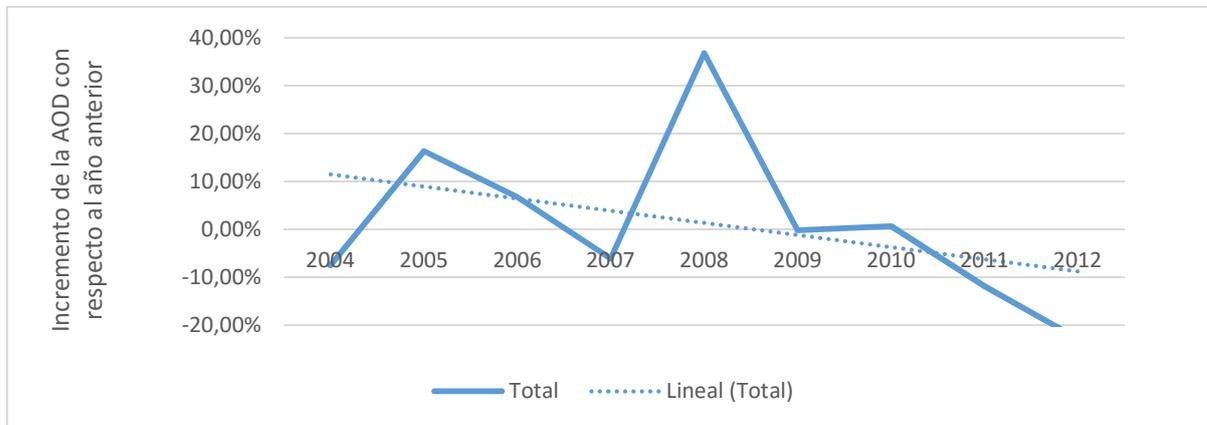
Gráfico 3.39. AOD per cápita recibida, a precios corrientes (dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, 2015.

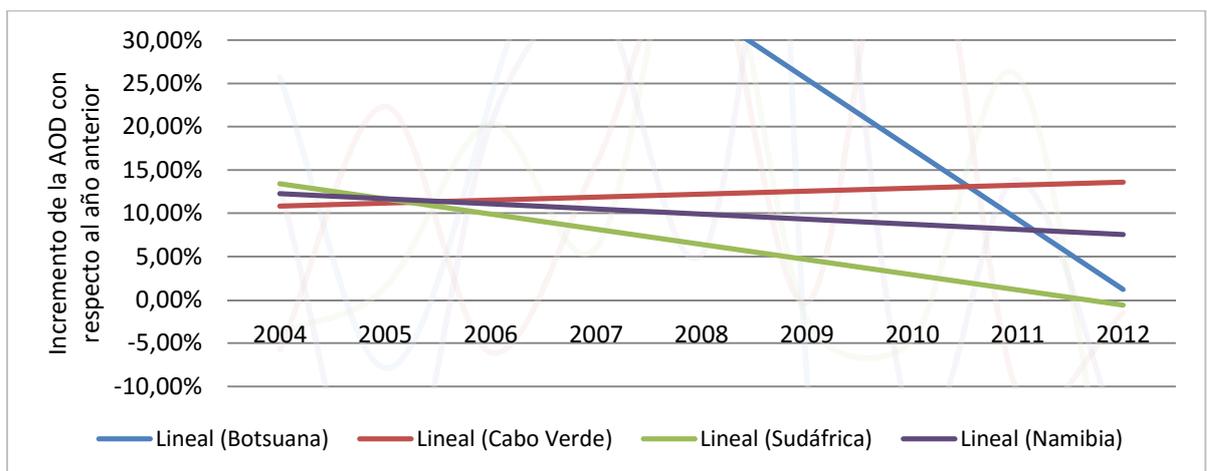
El comportamiento de la ayuda a lo largo de los años también difiere en el caso de Cabo Verde, ya que a pesar de la tendencia negativa en el crecimiento de flujos de la ayuda oficial al desarrollo (excluida la deuda) para todos los países (gráfico 3.40), en Cabo Verde la misma aumenta. Además, si comparamos el comportamiento de la ayuda en Cabo Verde con los países africanos más próximos a éste según el índice desarrollo humano⁴⁸ se observa una tendencia ligeramente positiva de los flujos de ayuda para Cabo Verde, siendo negativa para el resto (gráfico 3.41).

Gráfico 3.40. Evolución del crecimiento de la AOD (2004-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE Stats., 2014.

Gráfico 3.41. Evolución de la AOD en países de desarrollo humano similar (2004-2012)

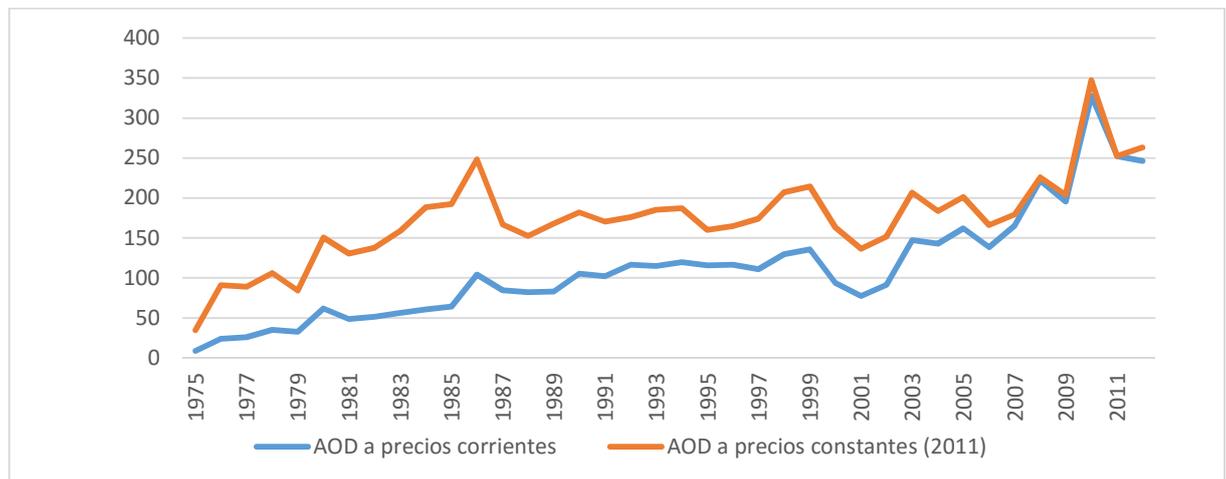


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE Stats., 2014.

⁴⁸ En el índice de desarrollo humano de 2013, Namibia y Sudáfrica son los dos países de África (excluyendo Marruecos) que están inmediatamente por encima de Cabo Verde. Ghana, está por debajo.

El crecimiento de la ayuda oficial al desarrollo en Cabo Verde ha sido positivo desde su independencia en 1975 (gráfico 3.42), y consecuentemente la ayuda per cápita (gráfico 3.43), a diferencia de los países de la región, cuyos incrementos de la ayuda han sido variables y menores (tabla 3.3, gráfico 3.44). A partir de 2005, coincidiendo con el inicio de las operaciones de apoyo presupuestario en el país, Cabo Verde se beneficia de un nuevo impulso de las ayudas hasta 2010, que disminuye como consecuencia de la crisis financiera de los donantes. En cualquier caso, como se muestra en la tabla 3.3, la ayuda per cápita en Cabo Verde se vio incrementada en aproximadamente 190% solo en el espacio de diez años (2000-2010).

Gráfico 3.42. Ayuda Oficial para el Desarrollo en millones de dólares (1975-2012)



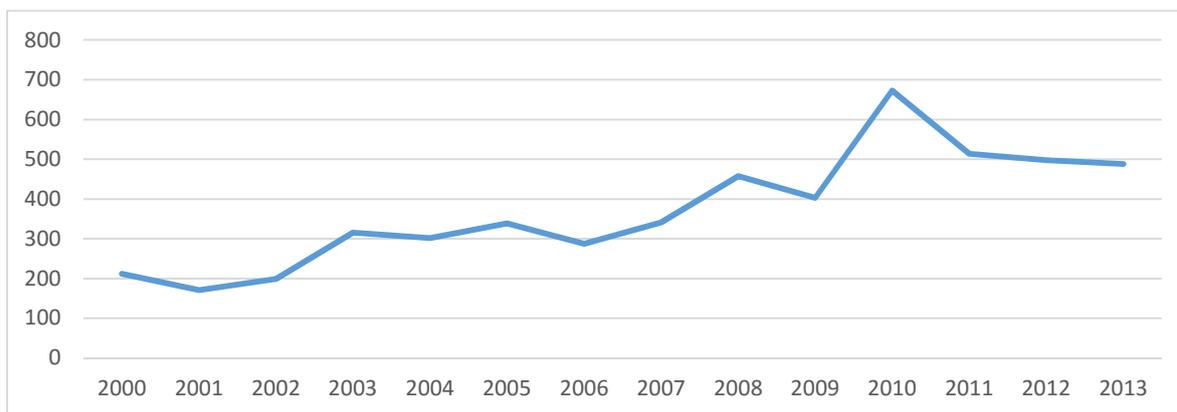
Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial, 2014.

Tabla 3.3. Incrementos de la AOD per cápita por país

País	Incremento 2001-2013
Cabo Verde	185%
Senegal	63%
Guinea-Bissau	30%
Gambia	44%
Benin	63%
Burkina Faso	81%

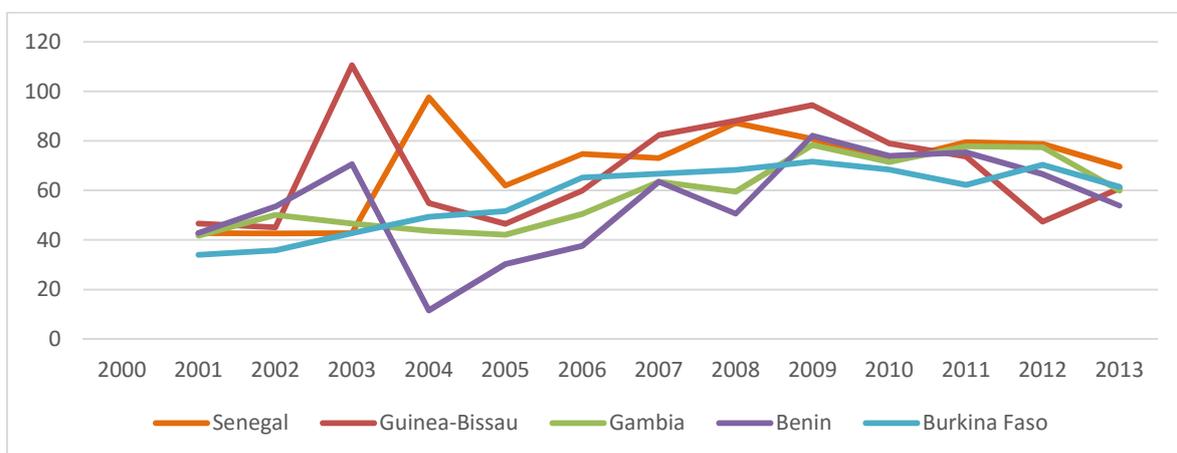
Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial, 2015.

Gráfico 3.43. Evolución de la ayuda per cápita en Cabo Verde



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial, 2014.

Gráfico 3.44. Evolución de la ayuda per cápita en países de la región

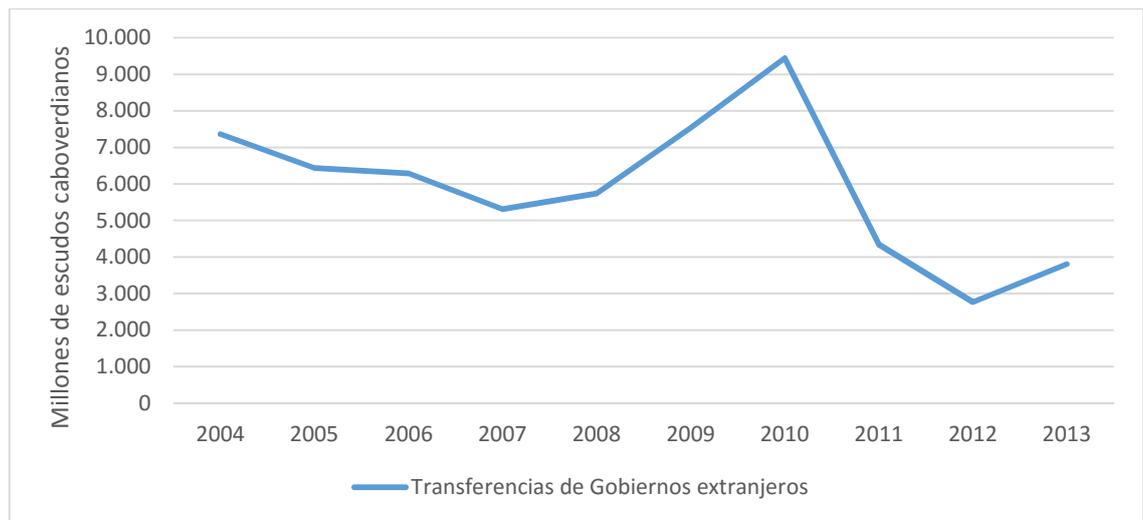


Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial, 2014.

En términos generales, los ingresos del Gobierno Central de Cabo Verde provenientes de gobiernos de países extranjeros sufrieron un acusado descenso a partir de 2010 (gráfico 3.45) tendencia que se invierte en el año 2013, cuando Cabo Verde ve aumentar sus donativos en un 39% con respecto a 2012, gracias al apoyo presupuestario sumado a los fondos del Millenium Challenge Account⁴⁹ y al Gobierno Chino, entre otros (Banco de Cabo Verde, 2014: 21), pero todavía lejos de alcanzar los niveles de 2010, el 9% del PIB.

⁴⁹ El Millenium Challenge Account (MCA) y el Millenium Challenge Corporation (MCC), programa de ayuda y agencia de ayuda respectivamente, son instituciones de los Estados Unidos de América para la gestión de su ayuda al desarrollo.

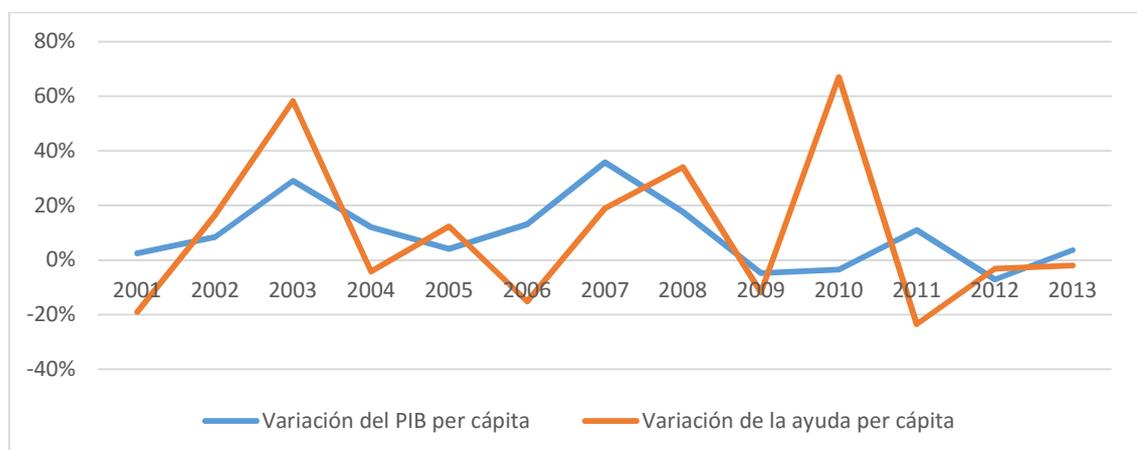
Gráfico 3.45. Transferencias recibidas de Gobiernos extranjeros



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2014.

En los últimos años se observa en Cabo Verde cierta correspondencia entre la ayuda per cápita recibida y el pib per cápita alcanzado, ya que cada incremento significativo en la cantidad de ayuda desembolsada, ha precedido o ha venido seguido en el plazo máximo de un año al aumento del pib per cápita, tal y como se muestra en el gráfico 3.46. Es decir, grandes variaciones positivas en la ayuda per cápita desembolsada en los años 2002, 2007 y 2009 coincidieron con incrementos en el pib per cápita significativos para los mismos años. Del mismo modo, las variaciones negativas de la ayuda en los años 2003, 2008 y 2010 también coincidieron con variaciones negativas en el pib per cápita.

Gráfico 3.46. Variaciones de la AOD per cápita y del PIB per cápita



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Cabo Verde, 2014 y del Banco Mundial, 2015.

En cuanto al caso particular del apoyo presupuestario, este mantiene un perfil similar a la ayuda oficial al desarrollo en su conjunto. Cabo Verde es el país que más fondos recibe de la Comisión Europea en esta modalidad entre el grupo de países África, Caribe y Pacífico. La tabla 3.4 muestra la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la proporción del apoyo presupuestario sobre la misma en Cabo Verde, alcanzando en 2009 un punto máximo con el 32,2% de la ayuda recibida a través de esta modalidad. Los gráficos 3.47 y 3.48 muestran la evolución de las cuantías de apoyo presupuestario y su descomposición en donativos y créditos, respectivamente.

Tabla 3.4. Ayuda Oficial al Desarrollo y Apoyo Presupuestario de Cabo Verde

Años	Ayuda Oficial al Desarrollo neta recibida (millones de euros) excl. la deuda	Apoyo presupuestario (en millones de euros)	Apoyo presupuestario / AOD neta total
2005	104,07	11,5	11,1%
2006	98,71	9,4	9,5%
2007	114,16	25	21,9%
2008	162,72	21,88	13,4%
2009	161,92	52,18	32,2%
2010	247,95	67,48	27,2%
2011	220,56	30,88	14,0%
2012	218,96	23,7	10,8%
2013	217,5	43,5	20,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del grupo de apoyo presupuestario en Cabo Verde, y base de datos de la OCDE Stats, Octubre 2015.

Tabla 3.5. Fondos de apoyo presupuestario (en millones de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁵⁰	2014
Banco Africano de Desarrollo ⁵¹			3,68 €		20,00 €	20,00 €	15,00 €	10,00 €	15,00 €	15,00 €
Fondo Africano de Desarrollo					3,50 €	2,00 €			9,50 €	
Austria		0,90 €	0,50 €	0,40 €	1,00 €	3,00 €				
Unión Europea	5,00 €	1,00 €	3,18 €	2,10 €	8,50 €	17,10 €	7,70 €		9,50 €	8,50 €
Luxemburgo								0,50 €	1,00 €	1,50 €
Países Bajos	6,50 €	7,50 €	7,50 €	7,50 €	3,50 €	2,80 €	1,70 €			
Portugal				1,50 €	1,50 €	2,00 €	2,00 €	1,20 €	1,00 €	0,50 €
España			3,00 €	3,38 €	3,68 €	3,08 €	4,48 €	3,00 €		- €
Banco Mundial ⁵²			7,14 €	7,00 €	10,50 €	17,50 €		9,00 €	7,50 €	25,50 €
Total / año (€)	11,50 €	9,40 €	25,00 €	21,88 €	52,18 €	67,48 €	30,88 €	23,70 €	43,50 €	51,00 €

Fuente: Elaboración propia a partir del Grupo de Apoyo Presupuestario en Cabo Verde, 2014.

Gráfico 3.47. Evolución del total del apoyo presupuestario

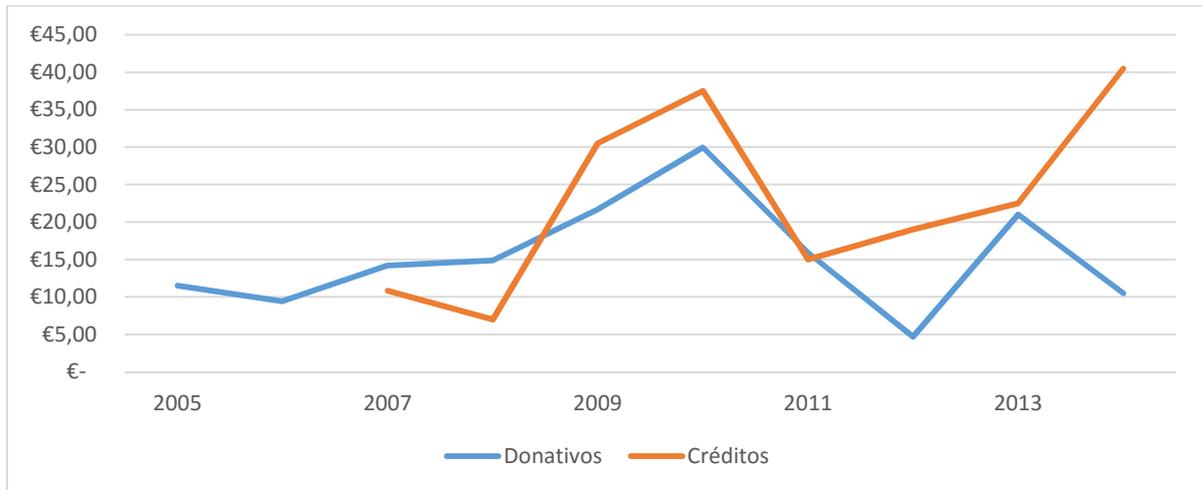
Fuente: Elaboración propia a partir del Grupo de Apoyo Presupuestario en Cabo Verde, 2014.

⁵⁰ Para este año también figura en las cuentas del Estado el apoyo presupuestario de Japón, por valor de 1,9 millones de euros (República de Cabo Verde, 2015: 43), aunque esta tabla solo refleja los donantes que hacen parte del Grupo de Apoyo Presupuestario.

⁵¹ Créditos

⁵² Créditos

Gráfico 3.48. Evolución del detalle del apoyo presupuestario



Fuente: Elaboración propia a partir del Grupo de Apoyo Presupuestario en Cabo Verde, 2014.

3.2 La asignación de la ayuda

El análisis de los planes de desarrollo para el país desde el año 2000 hasta la actualidad, contribuye a comprender cómo ha evolucionado la asignación de la ayuda en relación a los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza.

Como se indicó en el epígrafe 3.1, el protagonismo del concepto de solidaridad social característico del discurso de desarrollo de Cabo Verde, ha ido evolucionando de acuerdo al progreso experimentado en el país. Si bien, el documento de las grandes opciones del plan primaban los intereses sobre la lucha contra la pobreza como eje de acción fundamental, las nuevas estrategias de desarrollo han tenido por objetivo adaptarse a nuevos desafíos que le supone su consideración internacional como país de desarrollo medio, con una mayor apertura exterior e integración en el mercado regional. Las grandes opciones del plan (2002-2005), acompañado del plan nacional de lucha contra la pobreza, enfatizó los programas que promovían la creación de oportunidades para los más pobres, así como la mejora en las condiciones de vida, entre otros. El primer ensayo sobre estrategia de crecimiento y lucha contra la pobreza (interim DECRP), publicado en 2002 generalizó la educación y la salud, los programas sociales y la promoción del empleo (República de Cabo Verde, 2012: 1). Hasta este momento, los documentos se caracterizaban por haber sido de inspiración nacional, y a partir de ahí, el país comenzaría una labor de planificación bajo los formatos promovidos por el Banco Mundial y el FMI (tabla 3.6). Así, el primer documento estratégico de reducción de

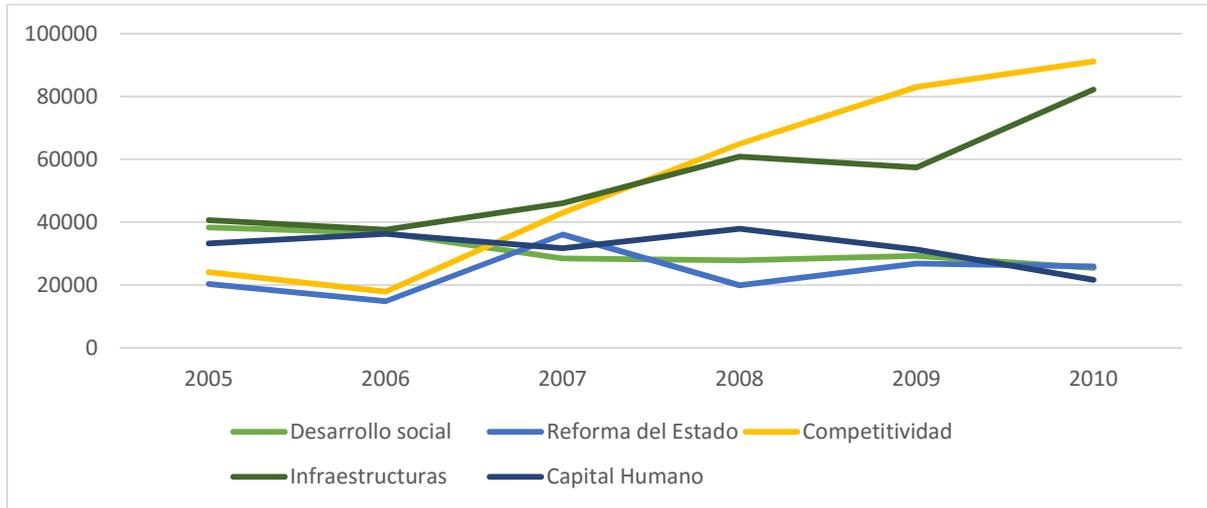
la pobreza (2004-2007) puso en lugar protagonista las medidas de lucha contra la pobreza pero también dio importancia a las políticas destinadas a reformar las instituciones del Estado y a fortalecer el sector privado. El segundo documento de esta serie (2008-2011) puso el acento en las reformas del Estado, especialmente en la reforma de finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica, y en lo que respecta a los sectores sociales, concentró esfuerzos en la educación y la salud. Igualmente, tomó medidas contra el desempleo. Sin embargo, en este período también se mantuvo el objetivo de garantizar un proceso de crecimiento económico sostenido en el largo plazo haciendo enormes esfuerzos para la creación de infraestructuras y valorización del capital humano para la mejora de la competitividad del país con aras a fortalecer sus opciones para ser una economía sostenible y disminuir su dependencia de la ayuda. Por ello, el último documento (2012-2016) en vigor actualmente, centra la estrategia en la promoción de sectores susceptibles de ser explotados principalmente por el sector privado (República de Cabo Verde, 2013), para mejorar la posición de Cabo Verde en el mercado internacional. Con esta intención en el período 2012-2016 el gobierno orienta sus políticas, reflejadas en los presupuestos de Estado, a los sectores con mayor impacto en el crecimiento. Desde esta perspectiva Cabo Verde sigue tratando de mantener un equilibrio entre la mejora de la competitividad y la lucha contra la pobreza. Por ello su política de inversión se orienta al establecimiento de programas para la promoción del crecimiento económico a través de las inversiones privadas en el sector primario, atacando los problemas de la pobreza en el medio rural y del desempleo en la población más joven. En cuanto al fomento de su productividad, eje principal en este período, Cabo Verde identifica un potencial de desarrollo en áreas en donde cree tener una ventaja comparativa, a través de las inversiones privadas (República de Cabo Verde, 2012).

A través del análisis del programa de inversiones, se analiza la evolución del criterio de financiación de políticas públicas. Esta evolución es más clara en el período entre 2005 y 2010, en el que se dan una serie de hitos importantes en el país: comienzan las operaciones de apoyo presupuestario, el país es ascendido a categoría de desarrollo medio, se incorpora a la Organización Mundial del Comercio y se firma el Acuerdo de Asociación Especial con la Unión Europea.

En el gráfico 3.49 se observa el comportamiento de las inversiones públicas en cada uno de los pilares contemplados en las estrategias de desarrollo. En el contexto anteriormente descrito, se da un aumento substancial de la inversión en los

pilares de infraestructuras y competitividad, mientras que el capital humano y el desarrollo social disminuyen.

Gráfico 3.49. Distribución de las inversiones en miles de euros, todos los fondos (2005-2010)



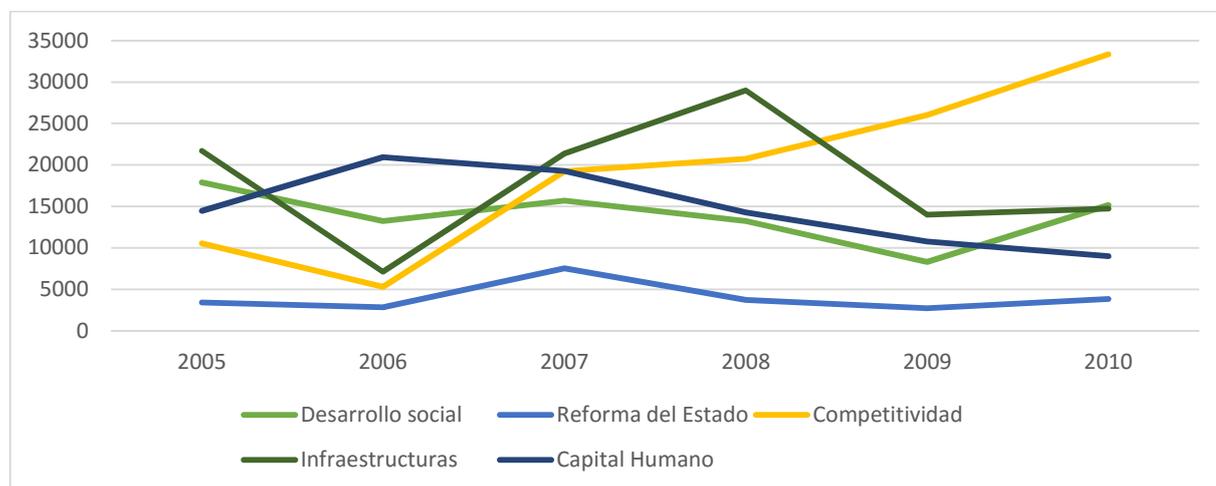
Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Finanzas, 2013.

El gráfico 3.50 por el contrario, solo contempla el destino de los fondos provenientes de apoyo presupuestario y ayuda a proyectos. En este caso, los fondos de ayuda destinados a la mejora de la competitividad también aumentan de manera significativa⁵³. Por el contrario, las infraestructuras (agua y saneamiento, electricidad, transporte) tienen un comportamiento variable. En todo caso, ambos pilares, tanto infraestructuras como competitividad en su vertiente de construcción de carreteras, son difícilmente comparables al resto, debido a que su propia naturaleza exige grandes desembolsos. Lo que es importante resaltar es que la posición relativa de los pilares de capital humano (educación, salud) y desarrollo social (lucha contra la pobreza) mejora con la ayuda internacional, aunque en los años de crisis financiera tuvieron una menor asignación, a diferencia del refuerzo de la competitividad de la economía. Este último es el área más favorecida en todos los casos, donde el país

⁵³ con programas que contemplan la aceleración del crecimiento económico (inversión sobre todo en turismo), diversificación de la base productiva (promoción de otros sectores de explotación económica según los clústers identificados en las estrategias de desarrollo), integración de los jóvenes en actividades socioeconómicas (formación profesional), e integración del mercado interno (construcción de carreteras)

todavía tiene reformas substantivas que enfrentar, especialmente en el mercado laboral que mejoren el clima de inversión y el empleo (Azua y Almeida, 2012).

Gráfico 3.50. Distribución de las inversiones con financiación de apoyo presupuestario y proyectos, en miles de euros (2005-2010)

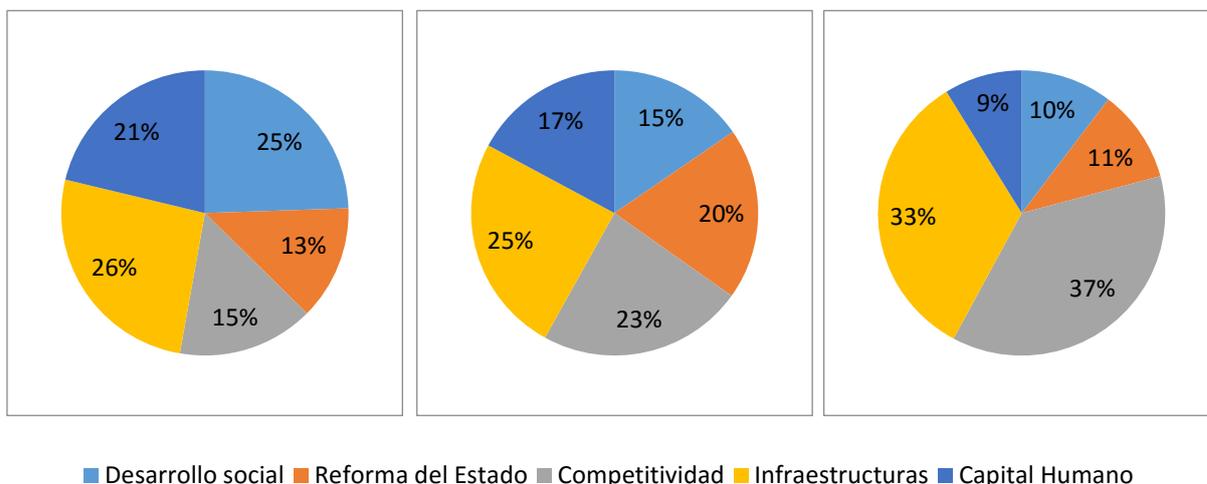


Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Finanzas, 2013.

Un análisis de datos estático contribuye a comprender mejor la importancia de las asignaciones presupuestarias. En el gráfico 3.51 se observa la distribución general de los fondos del gobierno en los diferentes sectores para las inversiones públicas del Estado, obteniendo un protagonismo progresivo los pilares de infraestructuras y competitividad. El gráfico 3.52 sin embargo, contiene únicamente datos del apoyo presupuestario, en donde tanto capital humano como desarrollo social obtienen mayor protagonismo. Se podría decir que Cabo Verde ha tratado de mantener tanto el pilar de desarrollo social como el de capital humano⁵⁴ con los fondos externos de la ayuda, aunque estos sectores hayan tendido a disminuir en detrimento del resto. Es decir, el aumento de gasto en el sector de infraestructuras y mejora de la competitividad se ha financiado a través de préstamos principalmente (en el caso de Cabo Verde con la deuda pública externa) mientras que el apoyo presupuestario o ayudas externas han sido más sensibles a la financiación de los sectores sociales.

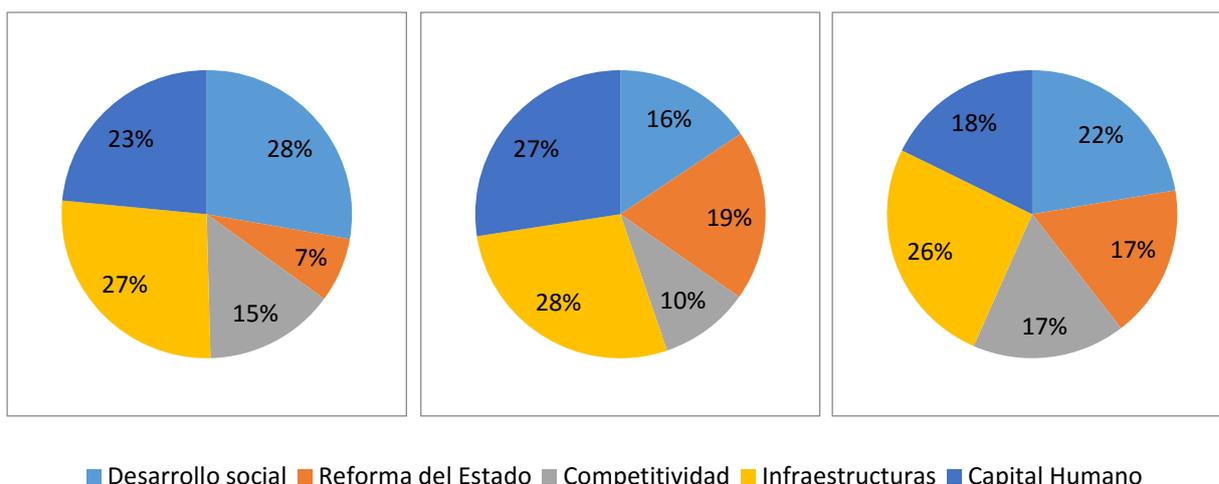
⁵⁴ Incluye entre otros, salud y educación, situándose ambos para el período analizado en los siguientes porcentajes con tendencia decreciente: 18% en 2005; 20% en 2006; 14% en 2007; 12% en 2008; 9% en 2009; 6% en 2010.

Gráfico 3.51. Inversión total por sectores en 2005, 2007 y 2010 respectivamente



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Finanzas de Cabo Verde.

Gráfico 3.52. Inversión del apoyo presupuestario en 2005, 2007 y 2010 respectivamente



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Finanzas de Cabo Verde.

En suma, el objetivo del Estado caboverdiano, cada vez más abierto a la economía de mercado, se centra en el aumento de la eficiencia a través de la mejora de las infraestructuras y de la competitividad. Por ello el buen gobierno en Cabo Verde se enfrenta a una disyuntiva económica entre los niveles de eficiencia y de igualdad más deseables o, dicho de otra forma, a una mayor eficiencia en el proceso productivo para la maximización del PIB, frente a una asignación de recursos más igualitaria para el mantenimiento de una sociedad cohesionada y con mayores niveles de desarrollo humano. El país, que todavía muestra importantes signos de tradición

socialista, continúa fortaleciendo el desarrollo social para disminuir la desigualdad, y valorizar el capital humano, si bien la asignación de recursos a las políticas de desarrollo social en estos últimos ha sido decreciente y financiada en mayor parte por los fondos de cooperación internacional lo que muestra la tendencia del país a abrirse al exterior participando de la economía de mercado para mejorar la eficiencia económica dejando los sectores que no aportan rentabilidad al amparo de los fondos externos y sin contrapartida.

3.3 Implementación y condicionalidad de la ayuda en Cabo Verde

Como se ha indicado anteriormente, el apoyo presupuestario en Cabo Verde es una herramienta relativamente nueva, habiéndose registrado las primeras operaciones en el año 2005. En ese mismo año, también se celebró la Declaración para la Coordinación de la Ayuda (París, 2005) y posteriormente en Accra (2008). En ellas se dio un impulso definitivo a las ayudas programáticas, especialmente al apoyo presupuestario. Hasta entonces, en Cabo Verde había predominado la ayuda bilateral, que en un contexto de proliferación de la ayuda en el país podría haber conllevado efectos adversos en términos de eficacia de la ayuda (Kimura et al., 2012). El paso progresivo desde la ayuda bilateral a ayuda multilateral supuso una alteración importante en la dinámica de las relaciones internacionales del país en torno a la ayuda. En este período también fue importante el aumento de los créditos de organizaciones multilaterales y de carácter concesional para la financiación de políticas (República de Cabo Verde, 2008: 42).

Este cambio en el desembolso de las ayudas para financiar las estrategias de desarrollo también tuvo repercusiones importantes en la gestión financiera y presupuestaria, debido a que los sistemas nacionales de gestión y particularmente los sistemas de finanzas públicas se constituían como la vía principal para la canalización de los fondos de ayuda, favoreciendo una mejor asignación de los recursos de acuerdo a los objetivos de las estrategias de desarrollo. Efectivamente, la modalidad de ayuda de apoyo presupuestario, precisa de un fuerte componente de mejora en la gestión de las finanzas públicas así como del sistema de seguimiento y control de las políticas de lucha contra la pobreza, entre otros (De Renzio, 2006). Este es el punto de partida para la participación de Cabo Verde en los diferentes programas de evaluación de

finanzas públicas⁵⁵ con el objetivo de mejorar el seguimiento del gasto público y de las reformas, evaluar su impacto y apoyar al gobierno para la movilización de apoyos coordinados de la comunidad de donantes. La irrupción del apoyo presupuestario obligó a plantearse un cambio de política presupuestaria cuyo objetivo fue el de fortalecer la relación entre las decisiones de la política pública, planificación y la preparación de programas y presupuestos.

En este contexto el Banco Mundial impulsó varias herramientas de planificación financiera y presupuestaria, entre las cuales la más importante fue la implantación de los cuadros de gastos a medio plazo, instrumentos que cambiaban la perspectiva de la planificación presupuestaria basada en las necesidades, hacia la planificación basada en los recursos reales disponibles. El proceso de elaboración fuertemente ligado al cuadro presupuestario a medio plazo aseguró una planificación coherente con el equilibrio macroeconómico y facilitó la gestión orientada a resultados, uno de los principios de la coordinación de la ayuda, tanto en para los donantes como para el país receptor.

Cabo Verde implementó los cuadros sin dificultades substantivas, lo que le permitió progresar en la planificación presupuestaria, a diferencia de otros países de la región en donde su implementación resultó difícil. De hecho, algunos autores relevantes en el campo de la planificación presupuestaria en este contexto, consideraron que la elaboración de estos cuadros era compleja e implicaba la necesidad de contar con una serie de condiciones mínimas en el seno de las instituciones que las elaboraban para llevarla a cabo (Le Houerou and Talercio, 2002, Allen, 2009, Shiavo – Campos, 2009, Tandberg and Pavesic-Skerlap, 2008), condiciones que no existían. Además, en general se ponía en duda la capacidad de los gobiernos y de los sistemas para gestionar correctamente las asignaciones financieras a través del apoyo presupuestario en beneficio de los más pobres (Unwin 2004: 1514). Este no fue el caso de Cabo Verde, que sí implantó los cuadros con mejoras notables año a año. Podría considerarse por tanto, que los beneficios que de su implantación

⁵⁵ Concretamente Country Financial Accountability Assessment (CFAA), Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA, 2007) y Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR, 2012) centradas en la gestión del gasto público y responsabilidad financiera liderados por el Banco Mundial y Policy Support Instrument (PSI) del Fondo Monetario Internacional.

en el mecanismo de la ayuda pudieron derivarse, son otro de los productos del buen gobierno y en este caso de la gobernanza financiera en el país.

Por último, otro de los elementos a tener en cuenta en esta nueva forma de canalización de la ayuda, son los indicadores de elegibilidad y de progreso. Los criterios de elegibilidad establecidos por la Comisión Europea y utilizados de 2005 a 2010, y que en Cabo Verde de manera general se dan por supuestos son (i) una política y estrategia nacional bien definida, (ii) una política macroeconómica orientada a la estabilidad, y (iii) un programa creíble y relevante para mejorar la gestión pública financiera (Comisión Europea 2007: 32). A estos tres criterios, se unió un cuarto propuesto por la Comisión Europea en 2011, que refuerza la transparencia de la información presupuestaria. Por otro lado, los donantes del grupo y especialmente la Comisión Europea establecen un sistema de incentivos financieros, los indicadores de desempeño: cuantos más indicadores sean alcanzados, mayor será el desembolso de la ayuda de acuerdo a la ponderación de los mismos. Estos son por tanto los principales elementos de condicionalidad de la ayuda. En el caso de Cabo Verde, se trata de una condicionalidad acordada, sugerida por Killick (1997)⁵⁶, para seguir y evaluar la ayuda y el alcance de los objetivos.

Estos dos elementos, tanto las herramientas de planificación presupuestaria y los indicadores de progreso para el apoyo presupuestario buscan reforzar la gestión orientada a resultados en la implementación de la ayuda, uno de los beneficios que tradicionalmente le han sido atribuidos al apoyo presupuestario (Koeberle y Starverski 2006: 5).

3.4 La integración internacional y la ampliación de las modalidades de la ayuda

La integración de Cabo Verde en las diferentes organizaciones multilaterales así como la profundización en sus relaciones internacionales establecidas a ambos lados del Atlántico le han permitido mantener decisivamente el nivel de ayudas externas, a pesar de la presunción de que la ayuda disminuiría significativamente a raíz de su salida del grupo de países menos adelantados.

⁵⁶ (Véase.) Capítulo II, epígrafe 5.2.

En el panorama de sus relaciones internacionales cobra especial relevancia la firma del acuerdo de colaboración especial entre Cabo Verde y la Unión Europea, en 2007. Dicho acuerdo propone el refuerzo *de las relaciones con la República de Cabo Verde en el marco del acuerdo de Cotonú, sobre la base de una asociación especial (...) que se concentrará, en particular, en la cooperación a nivel político y en los ámbitos de la seguridad, la integración regional, la sociedad del conocimiento y la lucha contra la pobreza* (Comisión Europea, 2007/b).

Dada la posición geoestratégica de Cabo Verde, de este acuerdo se deduce el interés de la Unión Europea en hacer un seguimiento de forma más estrecha al sector de la seguridad, la lucha contra el tráfico ilegal de drogas y personas, el crimen organizado y el control de flujos migratorios. De hecho, dentro del apoyo presupuestario de la Unión Europea en el país existe un gran interés por la mejora de este sector, para lo cual la Comisión Europea hace un seguimiento estrecho a través de una matriz de indicadores de desempeño que incluyen entre otros, la aprobación de nuevas medidas legislativas en el ámbito de la seguridad, los relacionados con la seguridad en las fronteras, el blanqueo de capitales y la reforma del sistema penitenciario.

Además de la mejora de la seguridad, otros fines que se persiguen, siempre enmarcados en los acuerdos de Cotonú, son

- (i) buen gobierno y consolidación de la democracia, Estado de Derecho y participación de la sociedad civil,
- (ii) seguridad y estabilidad,
- (iii) integración regional con las Regiones Ultraperiféricas (RUP),
- (iv) convergencia de políticas, a nivel técnico y normativo,
- (v) fortalecimiento de la sociedad del conocimiento, y
- (vi) lucha contra la pobreza.

El interés de Cabo Verde sobre este acuerdo de asociación especial es indudable, pues en él se contempla la integración del país en la zona de la Macaronesia, participando junto a los territorios de Azores, Madeira y Canarias, de los programas de la Unión Europea para esta región⁵⁷ en áreas como la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, la adaptación al cambio climático y la

⁵⁷ Programa de Cooperación Transnacional Madeira, Azores y Canarias (MAC).

conservación del medio ambiente. De esta forma, el país ve aumentar las modalidades de ayuda en un contexto en el que otros fondos externos disminuyen o desaparecen de forma progresiva, como es el caso de la ayuda alimentaria.

Por otro lado, la convergencia de políticas en materia técnica y normativa también reviste una importancia operativa y estratégica para las islas. Operativa porque ésta vendría a paliar las dificultades técnicas e institucionales de Cabo Verde en materia normativa para numerosos ámbitos, capacidades limitadas que han quedado reflejadas en el gráfico 3.56 sobre buen gobierno como se verá más adelante, además de evitar sus elevados costes. Estratégica, porque a medio y largo plazo Cabo Verde aumenta sus posibilidades de continuar disfrutando de una colaboración o incluso de un estatuto especial con la Unión Europea, lo que favorecerá sectores como la inversión extranjera, el intercambio comercial, o la enseñanza. Además, en su línea estratégica, también se ha propuesto la posibilidad de *euroización* de la moneda, es decir, de la adopción del euro como moneda oficial del país, a pesar de no formar parte de la Unión Europea⁵⁸ (Loureiro et al., 2010). Según los autores, la adopción del euro sería el *corolario natural* de la evolución de la política de tasas de cambio entre Cabo Verde y la Unión Europea y traería beneficios al eliminar los costes de transacción en el intercambio exterior. Además, los autores estiman que dado el nivel de integración comercial con los miembros de la Unión Monetaria, la adopción de la moneda sería más que adecuada (Loureiro et al., 2010: 265)⁵⁹.

Por lo que respecta a sus relaciones con Estados Unidos, Cabo Verde se ha beneficiado de importantes desembolsos del fondo estadounidense para el desarrollo, (Millenium Challenge Corporation), en dos programas por un valor total aproximado de ciento setenta millones de dólares. El primero, de 2005 a 2010, destinado casi exclusivamente al pilar de mejora de la competitividad a través de la mejora de la productividad agrícola, integración del mercado interno y desarrollo del sector privado. El segundo programa (2012), todavía en curso, contempla la construcción de infraestructuras entre otros y se dedica particularmente el sector de agua y saneamiento y gestión del territorio. Según los acuerdos firmados entre ambas partes,

⁵⁸ Existen los casos de adopción del euro como moneda oficial, fruto de una decisión unilateral, como Montenegro y Kosovo.

⁵⁹ Recordemos que Cabo Verde firmó un acuerdo de cooperación cambiaria con la Unión Europea en el año 1998, en donde se establece un cambio fijo entre el escudo caboverdiano (ECV) y el euro (1€ = 110,265 ECV).

el objetivo de los programas es reducir los costes de servicios públicos prestados de manera ineficiente y eliminar las condiciones institucionales que impiden la inversión privada.

Por último, cabe resaltar las relaciones entre Cabo Verde y los organismos multilaterales. El Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo son dos de los donantes que forman parte del grupo de apoyo presupuestario en el país, otorgando créditos en condiciones preferenciales para la financiación de las políticas de desarrollo. Actualmente, el país acaba de recibir su noveno crédito para la financiación del plan estratégico de crecimiento y reducción de la pobreza por parte del Banco Mundial. Según datos del Banco Mundial en Septiembre de 2015, Cabo Verde cuenta con casi cuarenta proyectos aprobados en su haber y acumula una deuda con el Grupo del Banco Mundial de cerca de 400 millones de dólares, entre créditos del Banco para la Reconstrucción y el Desarrollo que presta a precios de mercado y, mayoritariamente, créditos de la Asociación de Desarrollo Internacional con tipos de interés concesionales y que conforman casi el 90% de la cartera con el Grupo del Banco Mundial⁶⁰.

En cuanto a las iniciativas lideradas por el Fondo Monetario Internacional, actualmente el país se beneficia de su segundo PSI (Policy Support Instrument) herramienta de ayuda técnica de esta organización. El primer programa, con un horizonte temporal de cuatro años (2006-2010) se consideró útil por parte del Ministerio de Finanzas de Cabo Verde, para llevar a cabo la agenda de reformas y la política de crecimiento, ayudando a consolidar la estabilidad macroeconómica, acumular reservas internacionales, mejorar la gestión de las finanzas públicas, reducir los riesgos presupuestarios relacionados con las empresas públicas, fortalecer el control del sector financiero y reforzar el cuadro institucional del país a través de las reformas estructurales y legislativas (Fondo Monetario Internacional 2010: 34).

⁶⁰ En inglés, The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) y International Development Association (IDA)

4. Precondiciones para el crecimiento: visión compartida, buen gobierno y capital social

4.1 Una visión compartida sobre un modelo de crecimiento inclusivo

La celeridad del crecimiento continuo del PIB real a largo plazo ha permitido a Cabo Verde proporcionar una mayor cantidad de recursos a su población, en forma de bienes, educación, sanidad etc. lo que ha posibilitado una mejora en los niveles de vida. Gracias a dicho crecimiento, la renta disponible ha aumentado, así como la parte de la renta destinada al ahorro y a la inversión privada, contribuyendo al incremento del patrimonio neto. Igualmente el Estado ha invertido en bienes de capital e infraestructuras para fomentar su competitividad y la sostenibilidad del crecimiento económico en el largo plazo, lo que ha constituido el grueso de sus políticas públicas actuales.

Sin embargo, un crecimiento económico rápido corre el riesgo de aumentar las desigualdades y por tanto de producir fracturas sociales. En el caso de Cabo Verde, efectivamente, durante los años de rápido crecimiento económico en los años noventa el índice de Gini empeoró sustancialmente siendo de 55 puntos en 2002 para disminuir posteriormente⁶¹ (República de Cabo Verde, 2013: 9). Las disminuciones sucesivas que se estimaron en el índice de desigualdad se deben a un contexto social favorecedor y unas políticas adecuadas dentro de una visión nacional compartida que han permitido salvar en parte las consecuencias más inmediatas de una distribución de la renta desigual, así como sacar al país del círculo vicioso de la pobreza promoviendo un desarrollo sostenido y evitando fracturas sociales relacionadas con el aumento de la desigualdad. Para ello el país puso el acento en políticas clave llevándolas a cabo de forma simultánea: la valorización del capital humano y del capital físico para el aumento de la competitividad, acompañadas de estrategias de desarrollo social y lucha contra la pobreza⁶². No obstante, el país no ha podido salvar completamente el obstáculo de la desigualdad, siendo un problema que persiste, principalmente debido a las migraciones internas desde las islas rurales (São Nicolau,

⁶¹ Como se ha indicado en el epígrafe 2.5, el índice de Gini mejora posteriormente, siendo en 2007 de 47.2 puntos.

⁶² Se llevan a cabo programas de habitación social “Casa para todos” así como grandes inversiones en agua y saneamiento para la población más vulnerable.

Fogo, Santo Antão) a las turísticas (Sal, Boavista) y capitales (Santiago). Praia, acoge al 40,8% del total de inmigrantes lo que ha tenido por consecuencia la deterioración de las condiciones de vida y el aumento de la criminalidad⁶³ (African Economic Outlook, 2015).

A pesar de todo, las políticas promotoras de un proceso de crecimiento económico inclusivo han estado muy presentes y no podrían haberse llevado a cabo sin el buen gobierno, una variable que ha contribuido en mayor medida al rápido crecimiento de Cabo Verde y a la que se dedica el epígrafe siguiente. En este sentido, buen gobierno y la visión nacional compartida se retroalimentan. En Cabo Verde se han dado unas condiciones óptimas para la consolidación del buen gobierno, a diferencia de lo sucedido en los países de su entorno. La aplicación de las políticas orientadas simultáneamente al crecimiento económico y a la reducción de las desigualdades materializan un buen gobierno entendido desde un punto de vista instrumental, es decir, un gobierno orientado a las políticas de reducción de la pobreza (Hoebink, 2006), pero también un tipo de gobernanza que promueve la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos resultando de este proceso un tipo de desarrollo inclusivo. Todo ello, sumado a los condicionantes indicados en epígrafes posteriores, favorece la consolidación de una visión nacional compartida sobre el futuro de Cabo Verde en términos de desarrollo. En el sentido inverso, la visión nacional compartida ha sido esencial en la cohesión social, un elemento básico que asegura las condiciones óptimas para conformar el buen gobierno.

Esta visión nacional compartida encuentra sus fundamentos en varios documentos cuya lectura resulta fundamental para comprenderla. El documento denominado *Las grandes opciones del plan* al que tanto el gobierno como la sociedad civil hacen referencia en sus políticas ofrece una visión sobre el desarrollo deseado y también, a diferencia de otros países de África Occidental, fomenta una unidad de identificación nacional. Las grandes opciones del plan tenía el objetivo de *hacer que los caboverdianos asciendan al nivel de rendimiento económico y de calidad de vida que valorice su dignidad humana, aplicando una política económica que garantice un desarrollo sostenible, compatible con la solidaridad social, regional e intergeneracional y que sea consistente con la durabilidad ambiental y asentado en*

⁶³ Doce mil casos de cólera en 1995, un brote de dengue en 2009 con veinte mil afectados, y un aumento de casos de robo de casi el 30% entre 2011 y 2012.

un patrón de crecimiento anclado en crecientes progresos de productividad. Un desarrollo que minimice la pobreza y la exclusión social y que sea portador de equidad y justicia social (República de Cabo Verde, 2001: 3). Las grandes opciones del plan fue el origen de un proceso de planificación estratégica que establecía el camino a seguir, respondiendo a las cuestiones de *dónde estamos, a dónde queremos ir y cómo vamos a llegar* (República de Cabo Verde, 2001: 8).

En el discurso general de las grandes opciones del plan, el gobierno consideraba que su función esencial es la de *unir a los caboverdianos en el esfuerzo nacional para el desarrollo sostenible basado en la solidaridad social*. En este sentido, el concepto de solidaridad social adquiere una presencia notable en el discurso general del desarrollo de Cabo Verde. Se establece *la necesidad de un modelo de largo plazo, consensuado, movilizador de recursos y esfuerzos nacionales (...) un modelo que combine el desarrollo económico con el desarrollo social para la combatir la pobreza y evitar la desigualdad social* (ibíd. 2001: 7).

El documento estructuró su marco de desarrollo en torno a los ejes estratégicos de buen gobierno, competitividad, capital humano, desarrollo social y desarrollo de infraestructuras, esqueleto que se mantendría en las estrategias posteriores, con los siguientes objetivos:

- (i) promover el buen gobierno como factor de desarrollo, reformando el Estado, intensificando la democracia y reforzando la ciudadanía,
- (ii) promover la capacidad emprendedora, la competitividad y el crecimiento y aumentar la base productiva,
- (iii) desarrollar el capital humano y orientar el sistema de enseñanza y formación para las áreas prioritarias de desarrollo,
- (iv) promover una política global de desarrollo social, combatiendo la pobreza y reforzando la cohesión y la solidaridad, y
- (v) desarrollar las infraestructuras básicas y económicas, y promover el ordenamiento del territorio para un desarrollo equilibrado.

Todo ello se materializó con el plan nacional de desarrollo, a través de 36 programas y 158 subprogramas. El plan destacó siete ejes principales⁶⁴ centrados en

⁶⁴ Que se podrían resumir en equilibrio macroeconómico y competitividad de la economía, modernización del sector privado, promoción de exportaciones e inversiones externas, desarrollo de infraestructuras, valorización de los recursos humanos, reforma de la Administración y descentralización, y apoyo al desarrollo del turismo.

el crecimiento económico sobre la base productiva, el sector privado y la inserción progresiva en la dinámica de la economía global, basada en el aprovechamiento de la situación geográfica del país en materia de comercio exterior y servicios turísticos (República de Cabo Verde, 2001/b, 2001/c).

Las tablas 3.6 y 3.7 presentan las estrategias que se presentarían a continuación, siempre elaboradas a partir de las grandes opciones del plan que era *el documento de referencia de la estrategia de desarrollo para el país* (República de Cabo Verde 2001/b: 4), en el que subyacía esa visión compartida que ha permitido mantener una directriz clara en las políticas públicas.

Tabla 3.6. Estrategias globales de desarrollo de Cabo Verde.

Estrategias globales

Título oficial	Horizonte temporal	Seguimiento
Plan de acción para el desarrollo económico de Cabo Verde	2000-2010	Ministerio de Finanzas – Dirección Nacional de Planificación
Estrategia de transformación de Cabo Verde	2003-2012	Jefatura del Gobierno
Plan nacional de desarrollo (PND)	2002-2005	Ministerio de Finanzas
Grandes opciones del plan	2002-2006	Jefatura del Gobierno
DECRP - Documento estratégico de crecimiento y reducción de la pobreza (DECRP interim, I, II y III)	2002 2004 – 2007 2008 – 2011 2012 – 2016	Ministerio de Finanzas

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Otros documentos que no conviene obviar son el Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, y el Estudio Nacional de Perspectivas a Largo Plazo, Cabo Verde 2020 (Pinto et al.) financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998.

Tabla 3.7. La planificación del desarrollo en Cabo Verde según los documentos estratégicos.

Grandes opciones del plano	DECRP I (2004-2007)	DECRP II (2008-2011)	Programa de Gobierno 2006-2011	Programa de Gobierno 2011-2016	DECRP III (2012-2016)
<p>(...) aplicar una política económica que garantice un desarrollo sostenible, compatible con la solidaridad social, regional e intergeneracional consistente con la durabilidad ambiental, asentado en un patrón de crecimiento de crecientes progresos y productividad (...) que minimice la pobreza y la exclusión social y que sea portador de equidad y justicia social</p> <p>PND: Progresar en el índice de desarrollo humano hacia países de rendimiento medio, (...) promoción de una economía productiva y privada, con cohesión social, capacidad institucional y sostenibilidad</p>	<p>Se remite a la visión de las Grandes opciones del plano</p>	<p>Una nación abierta al mundo, un sistema dinámico de producción, capacidades humanas bien desarrolladas, énfasis en el desarrollo tecnológico y cultural, solidaridad social equilibrada con el crecimiento económico, y democracia (República de Cabo Verde, 2008: 82)</p>	<p>Un crecimiento continuado y sostenible de la economía, profundización permanente de la cohesión nacional, mejoría da calidad de vida de los caboverdianos, espacios de participación, y afirmación plena y sustantiva de la calidad de Nación Global</p>	<p>Una nación inclusiva, justa y próspera, con oportunidades para todos (...) Construir una economía dinámica, competitiva e innovadora, con una prosperidad compartida por todos</p>	<p>El DECRP III se orienta a la forma en la que Cabo Verde puede concretizar su agenda de transformación, cumpliendo con el objetivo de asegurar una economía competitiva y sostenible con vistas a reducir de forma significativa la pobreza en el período de implementación (República de Cabo Verde, 2012: 4)</p>
<p>Buen gobierno</p> <p>Capacidad emprendedora, competitividad y crecimiento</p> <p>Capital Humano</p> <p>Desarrollo social y lucha contra la pobreza</p> <p>Infraestructuras básicas y económicas</p>	<p>Reforma del Estado (buen gobierno como eje transversal)</p> <p>Crecimiento: Competitividad y creación de empleo</p> <p>Capital Humano</p> <p>Sistema de protección social</p> <p>Infraestructuras básicas, ordenamiento territorial, medio ambiente</p>	<p>Buen gobierno</p> <p>Competitividad</p> <p>Capital Humano</p> <p>Cohesión social</p> <p>Infraestructuras</p>	<p>Crecimiento y competitividad de la economía (incluye buen gobierno e infraestructuras)</p> <p>Capacitar para el desarrollo (Capital Humano)</p> <p>Justicia social y solidaridad para todos</p>	<p>Buen gobierno</p> <p>Competitividad (fortalecimiento del sector privado y colaboraciones)</p> <p>Capital Humano</p> <p>Desarrollo social</p> <p>Infraestructuras</p>	<p>Infraestructuras</p> <p>Capital Humano</p> <p>Buen Gobierno</p> <p>Refuerzo del Sector Privado</p> <p>Nación Global</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos estratégicos del Gobierno de Cabo Verde, 2014.

Como se ha remarcado anteriormente, la *solidaridad social* es el concepto que subyace en todos documentos estratégicos. Por su parte, los documentos de desarrollo mantienen un esqueleto común (tabla 3.7), basado en el buen gobierno, la competitividad, el capital humano, desarrollo social, e infraestructuras básicas y económicas. Adicionalmente, los documentos estratégicos de crecimiento y reducción de la pobreza elaborados con la guía del Banco Mundial a partir de 2002 (tabla 3.6), fortalecieron la importancia de la macroeconomía y la gestión de finanzas públicas, así como la movilización de fondos externos con la comunidad de donantes, y los mecanismos de seguimiento y evaluación, todos ellos, aspectos que hasta ese momento no habían tenido mayor visibilidad.

Ahora bien, la elaboración del III documento estratégico de crecimiento y reducción de la pobreza⁶⁵, último documento de desarrollo estratégico publicado en 2012, marcó una diferencia respecto a los anteriores, orientándose hacia los sectores productivos en los que Cabo Verde tenía ventajas comparativas para lograr el crecimiento y reforzar la competitividad. Es decir, en un contexto de ausencia de recursos naturales para el desarrollo económico, el país ha entrado en una dinámica de planificación del crecimiento, basando su economía en sectores exhaustivos en factores de trabajo y de capital, concretamente, economía marítima, agro-negocios, turismo, tecnologías de comunicación e información, economías creativas, finanzas y aero-negocios.

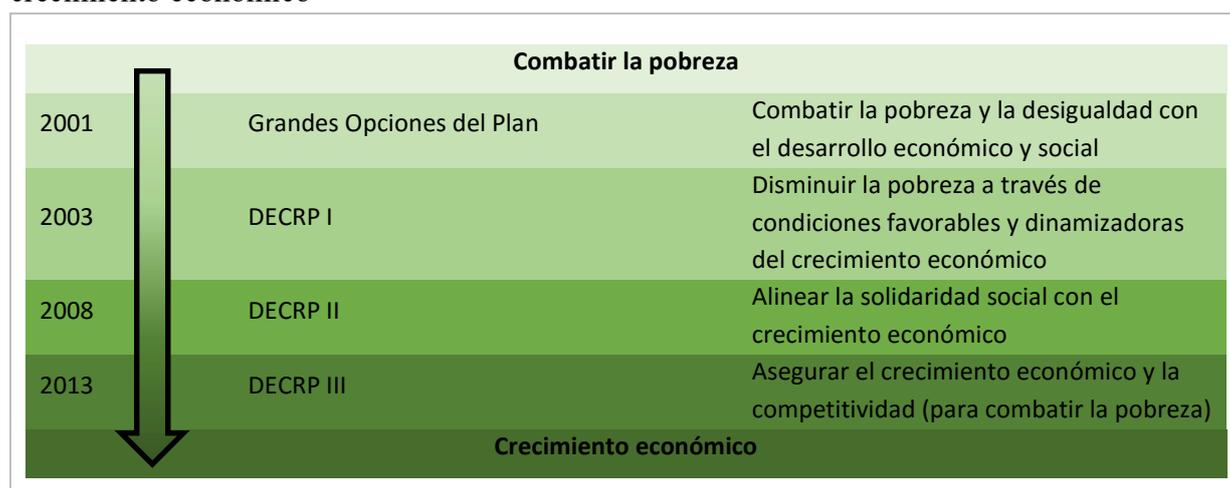
El concepto de *solidaridad social* está menos representado en este último documento. Aunque el gobierno manifiesta *no descuidar el análisis de los sectores nucleares (...) como educación y salud, el foco de desafío lanzado a los grupos incide en diagnosticar y proponer formas de promover la competitividad y la productividad de la economía caboverdiana, lo que constituye el gran propósito del PRSP III, teniendo en cuenta la alteración del paradigma en cuanto a su transformación a país de desarrollo medio y a su consecuente reducción de los flujos de ayuda pública al desarrollo* (República de Cabo Verde, 2012: 2). Es decir, las vías para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza se supeditan a las metas de crecimiento. El concepto de *solidaridad social* que se mantuvo a lo largo de todo el discurso de la década anterior se diluye en un documento que evidencia el progreso de esta economía a país de desarrollo medio, con una gran apertura exterior y ambiciones de cara a la

⁶⁵ PRSP de sus siglas en inglés – Poverty Reduction Strategy Paper.

integración regional e internacional, siendo estas las condiciones a cumplir para la reducción de la pobreza. También de los ejes estratégicos se deriva una diferencia con respecto a los anteriores documentos, ya que redefine el eje de la mejora de la competitividad para pasar a ser refuerzo del sector privado.

En suma, los componentes de lucha contra la pobreza y crecimiento económico continúan estrechamente ligados en una relación que evoluciona a lo largo de los documentos estratégicos (figura 3.1). En el punto de partida la lucha contra la pobreza se sitúa como fin último, siendo el desarrollo económico y social el medio para conseguirlo. En el último documento, se trata de asegurar el crecimiento económico y la competitividad, siendo la lucha contra la pobreza un resultado del anterior.

Figura 3.1. Evolución de objetivos en la planificación: lucha contra la pobreza vs. crecimiento económico



Fuente: Elaboración propia a partir del Gobierno de Cabo Verde (2001, 2003, 2008, 2013).

4.2 El buen gobierno

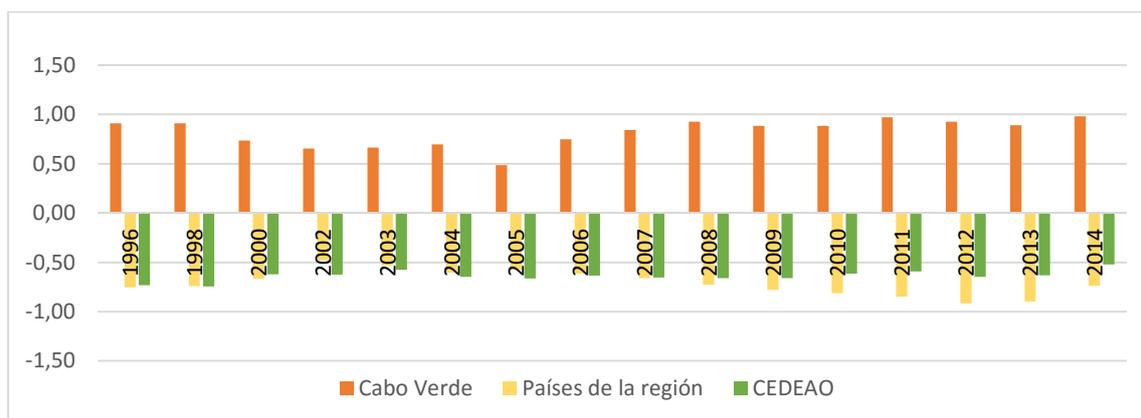
Cabo Verde está a la cabeza del grupo de países mejor gobernados del territorio africano, ocupando el segundo lugar en el ranking de países africanos en 2011, el tercero en 2012 y 2013 y nuevamente el segundo en 2014⁶⁶, por detrás de las islas Mauricio, y en todo caso, el primero de la unión de países de África Occidental o de la CEDEAO. El país tiene un reconocimiento significativo en las áreas de

⁶⁶ Datos de la Fundación Mo Ibrahim para el buen gobierno africano de 2012 y 2013 respectivamente. Los países que ocupan los cinco primeros puestos de Buen Gobierno son Islas Mauricio, Cabo Verde, Botsuana, Sudáfrica y Namibia.

participación y derechos del hombre, rendición de cuentas, desarrollo sostenible y desarrollo humano. Además se coloca a la cabeza en la clasificación de los indicadores de buen gobierno del Banco Mundial, en relación a los países de su región.

Entre los años 2005 y 2012 el nivel de buen gobierno se ha mantenido elevado en Cabo Verde en relación a los países de la región para todos los indicadores previstos por el Banco Mundial⁶⁷; estos son (i) voz, participación y rendición de cuentas, (ii) efectividad de las políticas del Gobierno, (iii) control de la corrupción, (iv) imperio de ley, (v) calidad de las leyes, y (vi) estabilidad política y ausencia de terrorismo. La evolución de estos indicadores de forma individualizada se muestra en los gráficos 3.53, 3.54, 3.55, 3.56, 3.57 y 3.58 poniéndose de relieve las amplias distancias existentes entre Cabo Verde, los países de la región considerados anteriormente y el grupo de países de la CEDEAO.

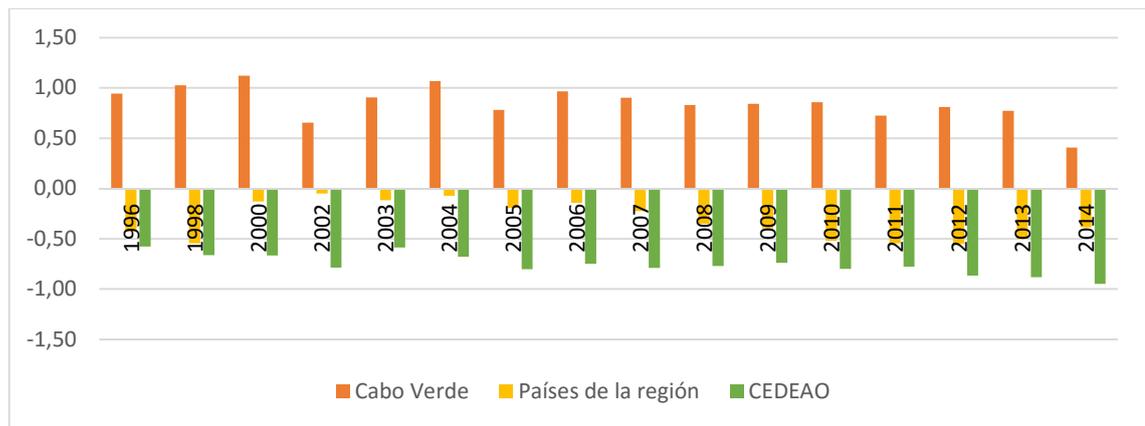
Gráfico 3.53. Indicador de voz y rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia a partir de Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial, 2015.

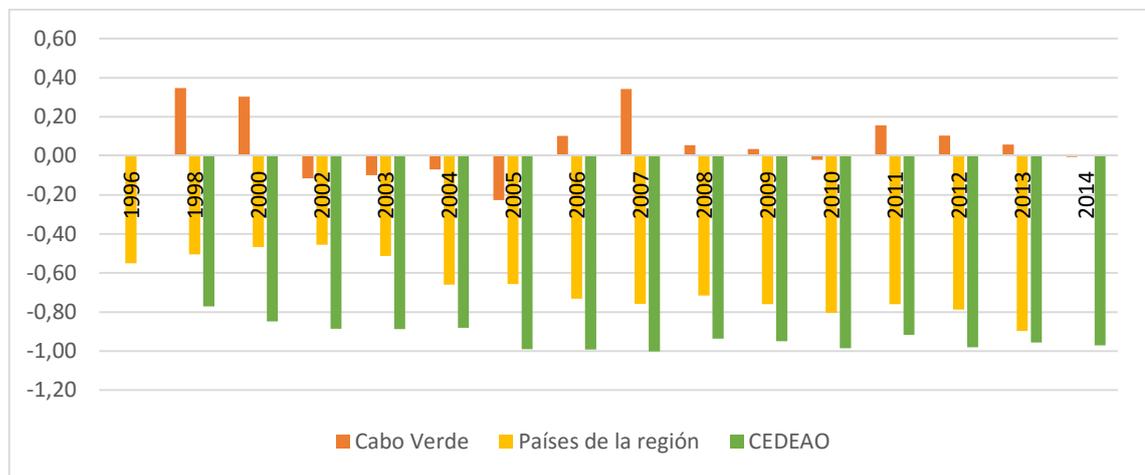
⁶⁷ Good Governance Indicators – Banco Mundial.

Gráfico 3.54. Indicador de estabilidad política y ausencia de terrorismo



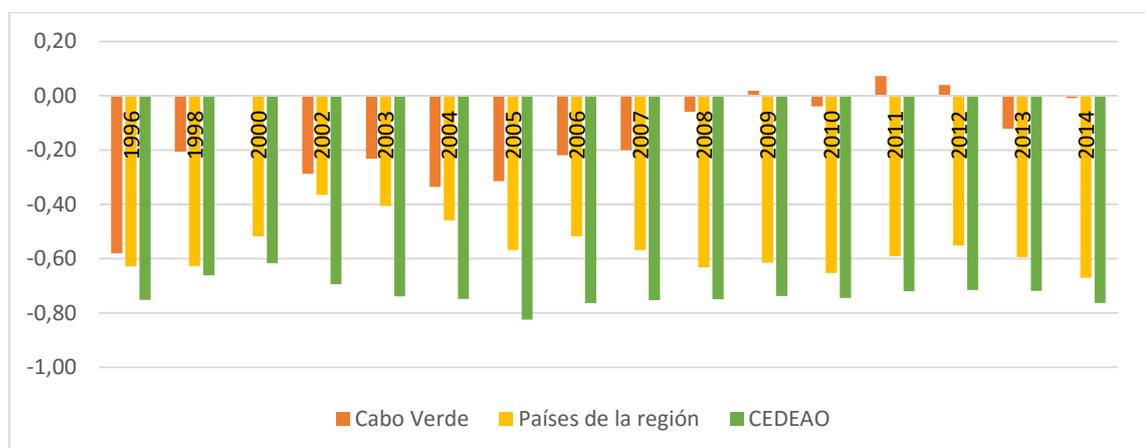
Fuente: Elaboración propia a partir de Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial, 2015.

Gráfico 3.55. Indicador de efectividad del gobierno



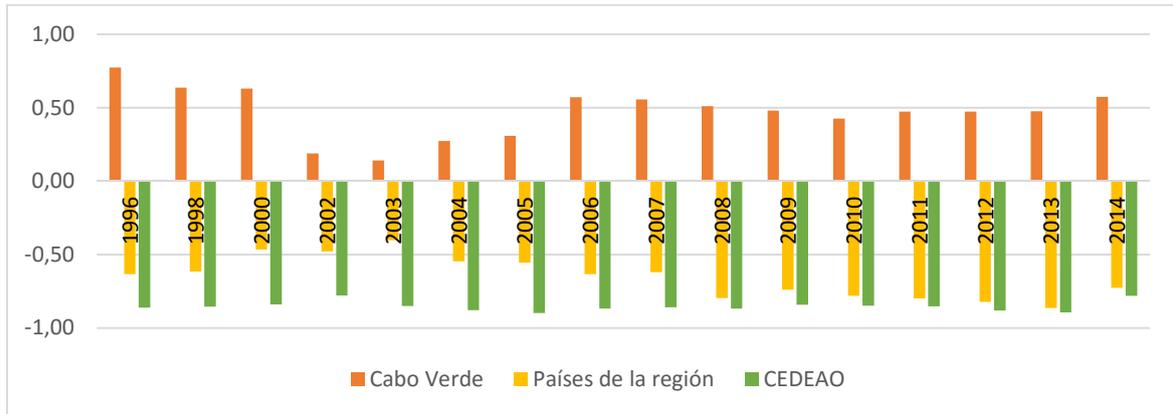
Fuente: Elaboración propia a partir de Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial, 2015.

Gráfico 3.56. Indicador de calidad de la regulación



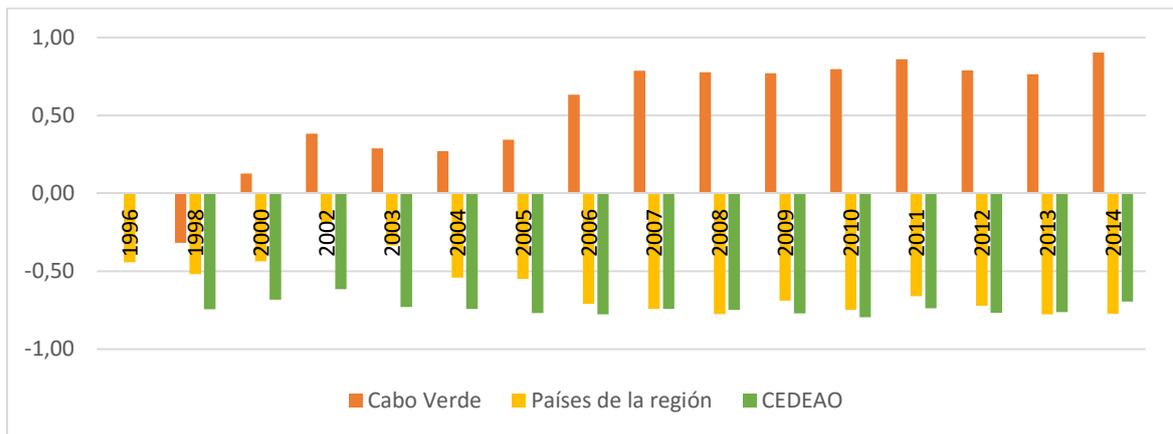
Fuente: Elaboración propia a partir de Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial, 2015.

Gráfico 3.57. Indicador de imperio de ley



Fuente: Elaboración propia a partir de Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial, 2015.

Gráfico 3.58. Indicador del control de la corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial, 2015.

En términos de participación social cabe destacar la información suministrada por el índice Mo Ibrahim de gobernabilidad para 2010, 2011 y 2014 que pone de manifiesto que Cabo Verde ocupa el primer puesto en el ranking de los países africanos en esta materia⁶⁸. Más concretamente Cabo Verde ocupa el segundo (2010) y el primer puesto (2011, 2012, 2013 y 2014) entre todos los países de África en el indicador de derechos humanos y de participación democrática. Dicha calificación es

⁶⁸ La Fundación Mo Ibrahim publica cada año, desde 2007, el llamado índice de gobernanza africana, estableciendo un ranking entre los países africanos evaluados en materia de buen gobierno en diferentes aspectos.

fruto de las acciones llevadas a cabo en el país para aumentar y promover los espacios de participación ciudadana y fortalecer el Estado de Derecho.

Ante estos resultados nos planteamos cuáles son los posibles factores diferenciadores que hacen de Cabo Verde un país ajeno a la dinámica general de los países de la CEDEAO y de su región. Como se indicó en la introducción, existen una serie de aspectos claves a la hora de analizar las razones de dicho buen gobierno que no conviene obviar tales como la estabilidad política y el sentido democrático, la ciudadanía activa y la forma en que las instituciones han asumido en sus estructuras el concepto de la gobernanza, lo que se presenta en el siguiente epígrafe.

4.3 Caracterización de la sociedad, estabilidad institucional y sentido democrático

Los buenos resultados en los índices de buen gobierno en Cabo Verde están basados en la construcción de una visión nacional compartida, como se indica en el epígrafe anterior. Pero además, la existencia de una fuerte identidad nacional guiada por cierto sentido de la responsabilidad y patriotismo también es un factor nada despreciable que ha facilitado y favorecido el ejercicio del buen gobierno.

Existe en Cabo Verde cierto sentimiento de no pertenencia a África, sustentado por varios motivos. En primer lugar, el mestizaje producido desde la época colonial que caracteriza a la sociedad caboverdiana es único en la región. A este respecto se habla de una primera sociedad caboverdiana de élite referida como los *hombres blancos honrados* de Santiago (Cabral, 2013), anterior a la independencia. Esta élite cultural fue el primer grupo social influyente, compuesto por funcionarios de la metrópoli que favorecieron la conformación de una sociedad según sus intereses económicos y prácticas culturales, políticas e ideológicas, a los que respondieron de igual forma sus descendientes mestizos.

En segundo lugar hay que tener en cuenta el aislamiento que le supone al país su posición geográfica como archipiélago. Cabo Verde no es el único estado insular que parece haber encontrado más ventajas que desventajas para el desarrollo en el aislamiento que les confiere el océano de los innumerables problemas del continente,

aunque por el contrario, muchos otros archipiélagos tampoco han conseguido salir del círculo de la pobreza⁶⁹.

A estas circunstancias coyunturales se unen otros factores asimilados por la sociedad caboverdiana, con origen en acontecimientos históricos relevantes. Principalmente, entre 1930 y 1961 los habitantes de las islas fueron reconocidos por Portugal como una raza moralmente superior a la raza negra del continente, a través de las regulaciones introducidas entre esos años, a raíz de las cuales se extendía a los caboverdianos ventajas frente al resto de africanos que se encontraban bajo el dominio portugués (Fisher, 2012: 356).

Además, la construcción de la sociedad actual caboverdiana está fuertemente influenciada por el deseo transmitido en el origen por los líderes de la independencia caboverdiana y concretamente por el primer jefe de Estado de Cabo Verde, Aristides Pereira⁷⁰, de crear un país en constante progreso, en donde, a falta de recursos naturales el ser humano debía ser su mejor riqueza (Lopes, 2012: 14). Todo ello fortaleció la construcción una única identidad *crioula* poseedora de un objetivo común de desarrollo guiado por lo que este primer presidente consideró *la ética de la responsabilidad*. Haber avanzado utilizando casi de forma exclusiva en el capital humano caboverdiano como riqueza y factor de desarrollo, ha supuesto una distinción frente al resto de sociedades africanas, en las que ni siquiera las grandes riquezas naturales han dado progreso alguno. Es decir, las políticas de desarrollo del país se orientaron a valorizar su, prácticamente, única riqueza, el capital humano a través de políticas redistributivas y sociales, educación y salud, una capitalización que favorecía la cohesión social y alentaba el crecimiento económico.

Por otro lado, el segundo indicador sobre el buen gobierno del Banco Mundial, la estabilidad política⁷¹ muestra la percepción de una absoluta ausencia de violencia en procesos políticos, como elecciones o traspaso de poderes, que en Cabo Verde no se dio ni en el momento crítico de transición a la democracia tras la independencia del país en 1975. Nuevamente, esta estabilidad política se explica por

⁶⁹ Las islas Mauricio también han experimentado espectaculares progresos en sus indicadores socioeconómicos, mientras que São Tomé y Príncipe, Comoras, y Seychelles no han logrado grandes mejoras.

⁷⁰ Aristides Pereira fue el primer Presidente de Cabo Verde, entre 1975 y 1991, propuesto para premio Nobel de la Paz en 1984 por su trabajo de pacificación entre los dirigentes de otros países africanos.

⁷¹ que mide la percepción sobre la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios violentos o anticonstitucionales, incluyendo la violencia promovida a través de la política.

motivos históricos ya que, a diferencia del resto de países de África Occidental, en Cabo Verde en el contexto de la descolonización, acontecieron procesos particulares de transición a la democracia en los que primaron los intereses generales del país (Meyns 2002: 159). A ello pudo contribuir la homogeneización de la sociedad. Es decir, Cabo Verde es uno de los pocos países de África Occidental en los que la sociedad posee una única identidad, o dicho de otra forma, no existe diversidad étnica. Los partidos políticos tampoco se identifican con inclinaciones religiosas, raciales ni diferencias lingüísticas o culturales. Para algunos autores, este hecho favorece el que la sociedad haya centrado sus esfuerzos en los retos políticos y en su puesta en práctica, más que en la lucha por la representación de diferentes grupos (Baker 2006: 504). En efecto, es un hecho probado que los países que tienen peores niveles de calidad de gobierno suelen ser aquellos que tradicionalmente presentan una amplia variedad etnolingüística además de otros condicionantes relacionados con su pasado histórico⁷² (Easterly y Levine, 1997, La Porta et al., 1999, Alesina et al., 2003). En el caso de Cabo Verde, la identidad única *crioula* ha favorecido también el que la existencia de los partidos no esté basada en rivalidades étnicas sino en criterios estrictamente políticos, es decir, en los diferentes puntos de vista sobre cómo enfrentar las diversas problemáticas económicas y sociales del país (Ames et al., 2003: 5), compartiendo un conjunto de objetivos y principios comunes sobre cómo encauzar el desarrollo.

La gestión de las relaciones exteriores desde su independencia hasta nuestros días, también ha marcado la estabilidad política del país en la actualidad y ha proyectado, en el escenario internacional, una economía amable y bien gobernada. Un factor histórico importante que contribuyó a dicha proyección fue la forma en que la Guerra Fría afectó al país, el cual mantuvo una gestión estratégica y ambivalente de las relaciones diplomáticas en este período. Cabo Verde, de tradición socialista, había recibido la ayuda de la Unión Soviética para la lucha de liberación nacional que le llevaría a la independencia, y posteriormente para la formación de funcionarios públicos. En el mismo sentido, también mantenía lazos de amistad con los países del este. Sin embargo en este período, el país mostró una relación con el bloque socialista

⁷² En este sentido se observa que tiene peores resultados las excolonias francesas.

poco clara⁷³. A su vez en el mismo período, sentó las bases para las relaciones de cooperación con los Estados Unidos (Mendes, 2010: 20-26). En suma, salvo la posición geoestratégica que podía tener el archipiélago, pocos eran los atractivos que podrían haber motivado un mayor interés en el país por parte de los dos bloques. Ello posibilitó, a diferencia de otras economías africanas más importantes, la construcción de un Estado que priorizó las agendas internas para el desarrollo del país, al encontrarse libre de presiones externas significativas, todo lo cual tuvo efectos positivos sobre la estabilidad política.

Dicha estabilidad ha consolidado a lo largo de los años un férreo sentido de la democracia en el país. Actualmente, los caboverdianos ven la democracia como un aspecto positivo o como la mejor opción de gobierno. En el estudio de Ames et al. (2003) sobre esta dimensión en Cabo Verde, se determinó que existía un apoyo difuso a la legitimidad del régimen (un apoyo abstracto e incondicional a las estructuras institucionales existentes) y un apoyo específico en relación a la evaluación de la efectividad de las instituciones y el grado en que éstas satisfacen las necesidades de la sociedad. Por el contrario hay que tener en cuenta que cuando se trata de llevar a la práctica la participación política (es decir, discusión, asistencia a las reuniones comunitarias, participación en asociaciones, etc.) los autores constataron que la participación es baja ya que todavía muchos ciudadanos sienten que no pueden afectar las decisiones políticas en ningún nivel de la sociedad y no se ven como elementos de influencia sobre el sistema. De cualquier manera, otros factores como la libertad de prensa, el interés de la sociedad por la política y los mejores niveles de educación, son elementos positivos que destacan los autores en relación a Cabo Verde como estado democrático.

Por último, y en esta línea, nos referimos al indicador de participación democrática, que mide la percepción sobre el grado en el que los ciudadanos del país pueden participar en la selección de sus gobiernos, así como la libertad de expresión, de asociación y de medios de comunicación, indicador para el que Cabo Verde se considera como un ejemplo en África. Las libertades fundamentales son reconocidas y garantizadas por la ley, respetadas en la práctica y la separación de poderes es clara. El nivel de democratización y participación en Cabo Verde ha llevado a considerar a

⁷³ Concretamente, negó la imposición de una base marina de guerra soviética en su territorio, rechazó públicamente los dogmas del comunismo más ortodoxo y se ofreció para la negociación en el conflicto entre Angola y Estados Unidos, entre otras acciones (Lopes, 2012: 356)

este país como una excepción en la dinámica general africana (Meyns, 2002, Ames et al., 2003). El sistema administrativo del país, con un fuerte componente descentralizador, ha favorecido el fortalecimiento de las Cámaras Municipales, con elecciones y asamblea propias⁷⁴, lo que promueve la participación ciudadana no solo en la elección de líderes locales, sino también en las decisiones que competen a las citadas Cámaras. Además, las pequeñas dimensiones del archipiélago han favorecido una acción fiscalizadora de la sociedad civil para las acciones del gobierno central y descentralizado. Pero se debe considerar también el sentido inverso, pues los gobiernos también han apoyado la existencia de una ciudadanía activa, a través de procesos de consulta pública, de mejora en la transparencia de la gestión pública y a través de proyectos, financiados en gran parte por socios internacionales, para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil⁷⁵.

La percepción positiva sobre la libertad de expresión favorece los buenos resultados sobre este indicador, el de participación democrática. A la hora de analizar el papel influyente, o cuanto menos, relevante, de la ciudadanía activa, tienen especial significación los medios de comunicación, especialmente a través de las nuevas tecnologías y las redes sociales. Un ejemplo ilustrativo es que la práctica totalidad de las Cámaras Municipales tienen perfiles en las redes sociales que si bien son utilizados para mejorar la imagen de la gestión de las Cámaras, también se caracterizan por un nivel más que aceptable de participación ciudadana. En un país en donde la edad media de la población es de 26 años, la participación se ha vuelto significativamente activa a través de estos medios. Ello, unido al nivel educativo de este sector mayoritario, ha posibilitado el que la sociedad haya podido ejercitar un control sobre el gobierno, organizándose y manifestándose frente a las acciones gubernamentales menos populares⁷⁶.

⁷⁴ El proceso de descentralización llevado a cabo desde mediados de los 80 está fuertemente apoyado por la Constitución de 1992. Los veintidós municipios (2014) están organizados en la Asociación Nacional de Municipios de Cabo Verde, que asegura la representación de éstos en la defensa de sus intereses frente al Gobierno Central. Los recursos provienen de la fiscalización municipal, de la participación en los diferentes ingresos del Estado y de la ayuda internacional.

⁷⁵ Actualmente unas 150 organizaciones se agrupan en la Plataforma de Organizaciones No Gubernamentales de Cabo Verde.

⁷⁶ La última en Abril de 2015, con la oposición manifiesta de la sociedad ante la propuesta de aumento de sueldos de los diputados, con el veto de dicha iniciativa por parte del Presidente de la República como resultado.

Adicionalmente, la participación ha sido un elemento esencial en la conformación de una visión compartida en Cabo Verde. Aunque ya a mediados de los años noventa comenzaron a plantearse teorías que relacionaban, a través de modelos econométricos, los buenos resultados de un proyecto con la participación de los beneficiarios (Isham et al., 1995), las estrategias aplicadas hasta ese momento en la generalidad de los países beneficiarios de la ayuda no habían profundizado en la participación ni creían que los procesos participativos para la toma de decisiones fueran necesarios (Stiglitz 1998: 79). Pero Cabo Verde tuvo en cuenta desde el inicio de la planificación estratégica el diálogo abierto y la promoción de una sociedad civil activa, dos de los ingredientes claves para el desarrollo sostenible a largo plazo en cualquier país (Stiglitz 2002: 163). Por tanto, la participación es otro de los aspectos diferenciadores del país con respecto a la dinámica de los países de África Subsahariana en donde la voluntad de los gobiernos para promoverla ha sido ampliamente cuestionada (Cheru 2006: 365).

CAPÍTULO IV: EXPLOTACIÓN DE DATOS Y MODELO EMPÍRICO

1.	INTRODUCCIÓN.....	155
2.	EL MARCO DE ANÁLISIS.....	156
2.1	<i>La maldición de los recursos naturales y el big push</i>	159
2.2	<i>El modelo teórico</i>	166
2.3	<i>El modelo de explotación de recursos naturales en la frontera aplicado a Cabo Verde</i>	168
3.	EL MODELO EMPÍRICO.....	172
4.	METODOLOGÍA EMPLEADA Y JUSTIFICACIÓN.....	175
5.	ENCUESTA A EXPERTOS.....	177
5.1	<i>Categorías del encuestado</i>	177
5.2	<i>Cronología de la encuesta</i>	179
5.3	<i>Estructura y contenidos de la encuesta</i>	182
6.	ANÁLISIS UNIVARIANTE. SÍNTESIS DESCRIPTIVA DE LOS RESULTADOS.....	192
7.	ANÁLISIS MULTIVARIANTE. LA ELABORACIÓN DE LOS CONSTRUCTOS Y LA FORMACIÓN DE GRUPOS DE EXPERTOS..	200
7.1	<i>Componentes de buen gobierno</i>	201
7.2	<i>Componentes de apoyo presupuestario</i>	203
7.3	<i>Componentes de ayuda y crecimiento inclusivo</i>	204
7.4	<i>Componentes de ayuda presupuestaria eficaz</i>	206
7.5	<i>Componentes de crisis, lucha contra la pobreza y confianza en el sistema</i>	207
7.6	<i>Componentes de grupo de apoyo presupuestario, eficacia y condicionalidad</i>	209
8.	MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE LAS COMPONENTES O CONSTRUCTOS.....	210
9.	EL MODELO CAUSAL DEL BUEN GOBIERNO PARA CABO VERDE.....	214
9.1	<i>Especificación del modelo propuesto de Análisis Factorial Confirmatorio (AFC)</i>	214
9.2	<i>Interpretación del modelo causal estimado</i>	221

1. Introducción

La revisión de la literatura sobre la ayuda, buen gobierno y crecimiento, fue tratada en el capítulo II de este trabajo, y su estudio abarcó las diversas problemáticas relativas a cada una de estas variables, así como las diferentes posibles relaciones que puedan haberse dado entre las mismas. También se hizo especial referencia al apoyo presupuestario como modalidad de ayuda que nace en un contexto de cambio de paradigma de desarrollo y que coloca como el objetivo principal la lucha contra la pobreza, teniendo esta última un carácter multidimensional.

En el capítulo III se realizó un análisis de nuestro caso de estudio, Cabo Verde, un país que a pesar de ser referencia en una gran cantidad de buenas prácticas en lo que al buen gobierno o a la planificación del desarrollo se refiere, no suele ser el objeto de investigaciones exhaustivas; a este respecto, se ha hecho una revisión detallada del contexto económico y social del país, caracterizado por el crecimiento sostenido del PIB, la estabilidad institucional, la apertura al exterior, y la mejora de las condiciones de vida de la población, entre otros. Seguidamente se ha descrito el escenario de la ayuda internacional así como su evolución reciente en Cabo Verde, especialmente sobre los cambios en los mecanismos de implementación de la ayuda que supuso el paso de la ayuda bilateral a la multilateral, así como la irrupción del apoyo presupuestario, seguido por las nuevas modalidades de ayuda de las que Cabo Verde se beneficia, desde su joven condición de país de desarrollo medio, como fruto de sus relaciones internacionales. Por último se ha destacado el buen gobierno y sus características asociadas, así como sus precedentes, tales como el pasado histórico del país y la existencia de una visión nacional compartida, entre otros. Estos son algunos de los fundamentos que han podido generar dicho buen gobierno y que han podido tener un papel fundamental en la gestión de la ayuda y en el crecimiento.

En este capítulo IV convergen las secciones precedentes, es decir, la problemática de la ayuda al desarrollo actual enmarcada en la realidad caboverdiana. Así, en este capítulo se pretende contrastar las hipótesis expuestas en la introducción de este trabajo sobre el buen gobierno, la ayuda (concretamente del apoyo presupuestario), el crecimiento inclusivo o la condicionalidad, con la finalidad de conocer de qué manera esta modalidad de ayuda ha contribuido al crecimiento económico y al desarrollo humano experimentado en el archipiélago.

Para enmarcar este análisis, en el siguiente epígrafe se establece un modelo teórico que parte de las teorías sobre la trayectoria óptima de agotamiento de los recursos naturales de un lado, y, de otro, de las sucesivas contribuciones a las teorías de crecimiento económico a partir de Solow (1956). Para su aplicación concreta al caso de Cabo Verde se han referido dos teorías principales, conocidas como la *maldición de los recursos naturales* y el *gran impulso*⁷⁷, teorías que ayudan a comprender los fundamentos del proceso de crecimiento que se habría dado en el país.

A continuación se explica el modelo empírico a partir de la literatura revisada en el capítulo II, y que tiene que ver con las hipótesis de este trabajo. Es decir, estudia la presunción de que el buen gobierno haya favorecido la atracción y buena gestión de la ayuda y haciendo así posible un crecimiento sostenido a lo largo de las últimas décadas en el país, extendiendo los beneficios de dicho crecimiento a la población, así como el rol fundamental que el buen gobierno ha podido tener sobre la gestión de la ayuda al desarrollo, y concretamente sobre la modalidad específica del apoyo presupuestario.

Los epígrafes 4, 5, 6, 7, 8 y 9 se centran en la investigación propiamente dicha, desde la metodología empleada y la obtención de los datos, hasta su explotación y presentación del modelo causal estimado. Por último, la interpretación del modelo causal estimado será el preámbulo al capítulo de conclusiones.

2. El marco de análisis

El análisis de la influencia de la ayuda oficial al desarrollo en el proceso de crecimiento y reducción de la pobreza experimentado por Cabo Verde a lo largo de las últimas dos décadas, requiere un modelo teórico que acoja y de sentido y coherencia a las hipótesis de trabajo formuladas en el capítulo introductorio. El modelo que se formulará a continuación bebe de dos ámbitos de análisis sólidamente asentados en la literatura económica. El inaugurado con Hotelling (1931) sobre la trayectoria óptima de agotamiento de los recursos naturales, continuada entre otros por Solow (1974), Hartwick (1977, 1978) y Weitzman (1999); y las contribuciones a la economía del crecimiento, de un lado la publicada por R. Solow en 1956, que ha experimentado notables y divergentes desarrollos posteriores, como los propuestos por Rebelo (1991), Romer (1994) y Barro y

⁷⁷ En inglés, *The course of natural resources* and *the big push*, respectivamente.

Sala i Martí (2004), en la tradición neoclásica; y de otro lado, la debida a Harrod (1939) y Domar (1946), por el lado de la tradición keynesiana, continuada por Tobin (1957), Kaldor y Mirrlees (1962) y Pasinetti (1974), entre otros.

De un lado, cabe preguntarse en qué pueden contribuir a explicar el proceso de crecimiento económico de Cabo Verde las referidas teorías del crecimiento económico. Y de otro, en qué medida el empleo de las rentas generadas por la explotación de los recursos naturales de este pequeño país ha sido clave o no en el proceso de capitalización de la economía que ha sostenido el crecimiento a lo largo de estas décadas. La literatura económica ha generado notables contribuciones teóricas en la intersección de estos dos ámbitos de la investigación, el crecimiento y el empleo de las rentas de la explotación de los recursos naturales como sustento del mismo (Arrow, 1962, Romer, 1986).

Más concretamente, hemos considerado de interés para el modelo las contribuciones centradas en las condiciones que hacen viable el crecimiento sostenido en economías abiertas pequeñas basadas en la explotación de recursos naturales a través de la expansión permanente de la frontera de explotación de los mismos (Romer, 1996, David y Wright, 1997). Las principales contribuciones en este ámbito se centran en explicar las condiciones que caracterizaron el éxito de las principales economías occidentales en la transición de economías basadas en la explotación y exportación de los recursos naturales, hacia economías sustentadas en capacidades endógenas de crecimiento, apoyadas en la inversión en capital, la innovación tecnológica y la modernización de las instituciones que dan soporte a la economía, durante la que se ha denominado la *edad de oro del desarrollo basado en recursos naturales* (1870-1913).

Sin embargo, la investigación en historia económica del último siglo a escala global ha demostrado estas transiciones se han visto bloqueadas en la mayor parte de los casos en las economías de renta baja de África y otras zonas del mundo en desarrollo. La investigación empírica ha tratado de identificar los cambios en las condiciones que en otro tiempo hicieron viables aquellas transiciones, y que en las últimas décadas han dado lugar a que las transiciones exitosas sean la excepción, antes que la regla. Siguiendo a Barbier (2003, 2004) estos cambios fundamentalmente han sido:

- La extracción de los recursos naturales en su frontera de explotación exhibe muy bajas productividades y genera escasas rentas transferibles para la financiación de la inversión requerida para sostener el proceso de desarrollo. En muchos casos, aquélla está protagonizada mayoritariamente por economías familiares que además no reciben beneficios de extensión e investigación de sus respectivos gobiernos.

- En los casos en los que las rentas generadas son sustanciales, éstas son apropiadas por grandes corporaciones supranacionales que las transfieren fuera mientras que las generadas localmente se orientan a la importación de bienes de consumo, generalmente suntuarios, antes que a la inversión en el resto de la economía.
- El resultado es que los vínculos entre los sectores extractivos y el resto de sectores de la economía son débiles. Esto limita además la posibilidad de que los conocimientos generados en el sector extractivo se *desborden* y sean transferidos al conjunto (*knowledge spillovers*). En consecuencia no se produce integración alguna entre los sectores extractivos y el resto de la economía.
- Este proceso resulta todavía exacerbado por la presencia de *fallos de mercado y de política*, tales como la generalización de la *búsqueda de rentas* en lugar de la creación de valor añadido, la corrupción o los derechos de propiedad mal definidos. Estos fallos tienden a retroalimentar el rol de las corporaciones que, sin control alguno, se orientan en exclusiva a la búsqueda de rentas, en una suerte de círculo vicioso que bloquea toda posibilidad de transición a estadios más avanzados de desarrollo.

La frecuente presencia de estos factores de bloqueo de la transición al desarrollo que se observa en países en desarrollo de África, Asia y América Latina, no implica que tal transición no sea posible para estos países, sino que para que acontezca, deben darse un conjunto de requerimientos que permitan superar el referido círculo vicioso haciendo operativo su contrario, un círculo virtuoso, que Barbier (2007) resume tres condiciones. En primer lugar, las rentas de los recursos naturales extraídos deben invertirse en los sectores más productivos y dinámicos de la economía, vinculando constructivamente los sectores extractivos con el conjunto de la economía. En segundo lugar, las instituciones políticas y legales vigentes deben ser capaces de desanimar los comportamientos de búsqueda de rentas de los inversores más potentes en los sectores extractivos. Por último, se requieren políticas e inversiones específicas para mejorar las condiciones de supervivencia y las oportunidades económicas de los más pobres en el medio rural, en lugar de fiarlo al estímulo de la emigración hacia las urbes, que acaba generando costosas externalidades que lastran el proceso de desarrollo.

La evidencia empírica acumulada con respecto a economías en desarrollo que han logrado transitar desde modelos de crecimiento basados en la explotación y exportación de recursos naturales hacia sendas de desarrollo autosostenido en las últimas décadas, ha dado pie a diversos desarrollos teóricos que han tratado de sistematizar los fundamentos del éxito y establecer lazos teóricos robustos entre éstos y la teoría económica del

crecimiento (David and Wright, 1997, Wright y Czelusta, 2002). Estos esfuerzos teóricos se han dirigido a formular las condiciones precisas en las que las economías basadas en la explotación de recursos naturales en la frontera pueden transitar hacia modelos de crecimiento sostenidos, en lugar de experimentar solamente *booms* económicos a corto plazo coincidentes con ampliaciones de la frontera de explotación, seguidos de periodos de estancamiento, sin que los primeros puedan contagiar y propulsar de forma estable el desarrollo del conjunto de la economía.

En el ámbito de la teoría económica del crecimiento se han abierto diversas líneas de investigación centradas en determinar los factores de éxito y de fracaso en la transición al desarrollo de economías del denominado mundo en desarrollo, que han exhibido una notable riqueza en términos de recursos naturales. Daremos cuenta brevemente de dos de ellas por la utilidad que tienen para el estudio del caso que nos ocupa, la transición al desarrollo en Cabo Verde, que han sido popularizadas como la *maldición de los recursos naturales* (*the curse of natural resources*) y el *gran impulso* (*the big push*).

2.1 *La maldición de los recursos naturales y el big push*

La teoría de la maldición de los recursos naturales (Sach y Warner, 1995), analiza la relación, a lo largo de la serie histórica 1970-1989 para una treintena de países, entre la dotación de recursos naturales y la evolución de la renta *per cápita* de un conjunto de países en desarrollo y concluyen que el crecimiento económico de estos últimos es en promedio inferior al de los países con una menor dotación de recursos naturales. Aunque es evidente que no todos los países ricos en recursos naturales han experimentado esta evolución⁷⁸, otros estudios llevados a cabo posteriormente (aunque matizan la rotundidad del concepto de *maldición*), han confirmado que hay un conjunto de factores que tienden a estar presentes en los países menos adelantados que son a su vez ricos en recursos naturales que conducen al bloqueo de las opciones de desarrollo (Papyrakis y Gerlagh, 2004, Gylfason, 2001, Bravo-Ortega y De Gregorio, 2005, Stijns, 2006, Brunnschweiler, 2008).

Las investigaciones se han centrado esencialmente en determinar los canales de transmisión a través de los cuales las rentas generadas en la extracción y exportación de recursos acaban destinándose a fines que no conducen a promover el desarrollo. Por

⁷⁸ Por ejemplo el caso de Noruega

ejemplo, Papyrakis y Gerlagh (2004) estudiaron la relación entre la dotación de recursos naturales y la corrupción, la inversión, el comercio y la escolarización, y a través de estas, su influencia en el crecimiento. Por su parte, Gylfason (2001: 850) resumió como sigue los determinantes de la maldición de los recursos naturales:

- El continuo descubrimiento y explotación de recursos naturales conduce a una percepción de menor necesidad de llevar a cabo una gestión económica eficiente y de poseer instituciones de calidad.
- El *boom* económico que habitualmente sucede al descubrimiento y explotación de recursos naturales crea un falso sentido de seguridad y debilita la percepción de la necesidad de llevar a cabo estrategias que promuevan la inversión y el crecimiento.
- Las economías que poseen abundantes recursos naturales se benefician en menor medida del efecto de *desbordamiento* de la tecnología que está presente en las economías industriales, que deben mantener la inflación bajo control para mantener su competitividad.
- Las economías en desarrollo ricas en recursos naturales suelen descuidar la formación de los recursos humanos.
- La desigualdad y la corrupción que suelen estar presentes en las economías basadas en la extracción y exportación de recursos naturales crean condiciones adversas al desarrollo económico genuino.

Cabo Verde posee escasos recursos naturales convencionales. Pese a que su exitosa inserción en la economía turística global ha puesto de manifiesto la importante riqueza de recursos naturales no convencionales que atesora (clima, paisajes terrestres y submarinos, ecosistemas y biodiversidad singulares, etc.), la sociedad y los sucesivos gobiernos caboverdianos han percibido al suyo como un país pobre en recursos naturales, debido principalmente a la carencia de minerales exportables y de agua. Esta percepción ha estimulado en los ámbitos público y privado un comportamiento propenso a la conservación de los recursos y a la adopción de tecnologías que favorezcan un uso eficiente de los mismos. Además, y de manera muy especial, la escolarización y la formación de capital humano ha constituido una prioridad en Cabo Verde desde su fundación, alejándose del comportamiento exhibido por otros países de la región que han experimentado un pobre desarrollo de sus recursos humanos, y cuya evolución efectivamente ha estado presidida por la maldición de los recursos naturales. En consecuencia, la carencia de recursos naturales convencionales y las características de la

gobernanza desde sus orígenes han alejado a Cabo Verde de la evolución descrita por la teoría de la *maldición*, que en diversos grados se encuentra presente en países de la región como Liberia, Sierra Leona, Mauritania y Guinea Bissau, país que arribó a la independencia conjuntamente y formando parte del mismo Estado con Cabo Verde.

La teoría del gran impulso o *big push*, nacida en la tradición neoclásica, fue formulada por primera vez por investigadores del Centro de Estudios Internacionales del MIT⁷⁹. La lógica implícita en la teoría del gran impulso es que los países atrapados en un equilibrio de baja renta, aquellos en los que la producción y la renta no crecen más rápidamente que la población porque el ahorro y la inversión son insuficientes para incrementar de forma sostenida la relación capital-trabajo y canalizar el cambio tecnológico, necesitan expandir la demanda para acrecentar el tamaño del mercado y hacer que los emprendedores encuentren beneficioso asumir los costes fijos que requiere el proceso de industrialización (Sachs y Warner, 1999). De acuerdo con esta teoría, el origen del incremento sostenido de la demanda puede provenir de fuentes muy diversas, que además pueden complementarse entre sí. Estas fuentes pueden ser un programa prolongado de gasto público, la ayuda externa, el descubrimiento y explotación de minerales o el aumento súbito del precio mundial de recursos naturales de los que el país tiene una elevada dotación.

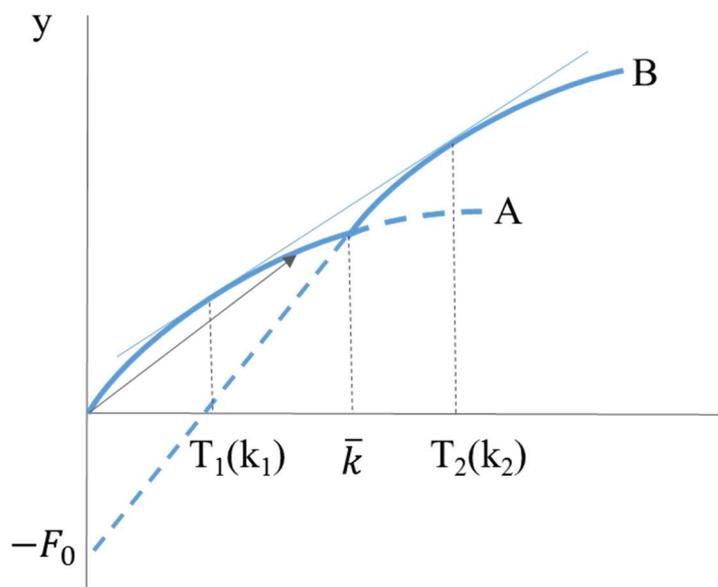
El *gran impulso* está asociado a la idea de un *boom* sostenido. El boom, en lugar de un pequeño incremento a lo largo del tiempo, hace referencia a que sólo un impacto potente en relación al tamaño de la economía que lo experimenta, es capaz de producir la transición hacia una economía capaz de autosostener su crecimiento, siempre y cuando se mantenga el tiempo requerido como para que los mercados, las empresas y la innovación adquieran la dimensión y dinámica necesarias. En el proceso de crecimiento autosostenido, la inversión posee una funcionalidad doble, de un lado como componente de la demanda agregada, y de otro como vehículo para la expansión de la base productiva de la economía; el crecimiento de la productividad basado en la innovación técnica compensa la ley de los rendimientos marginales decrecientes de los factores elevando de forma permanente la relación output/capital; y la demanda aumenta igualmente de forma

⁷⁹ Del inglés, Massachusetts Institute of Technology. Usaron para ello la analogía de la velocidad mínima requerida para el despegue de un avión: *There is a minimum level of resources that must be devoted to a development program if it is to have any chance of success. Launching a country into self-sustaining growth is a little like getting an airplane off the ground. There is a critical ground speed, which must be passed before the craft can become airborne.* (Rosenstein-Rodan, 1957).

sostenida gracias al incremento de la masa salarial, que sin embargo no compromete el proceso de acumulación de capital.

La teoría del *big push* está relacionada con la noción de trampa de la pobreza y con las condiciones necesarias para dejarla atrás, esto es, evolucionar hacia una economía capaz de crecer por sus propios fundamentos. Se apoya en los supuestos del modelo neoclásico de crecimiento (Solow, 1956), $Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$, con función agregada de producción tipo Cobb-Douglas, un factor residual A, interpretado como productividad total de los factores generalmente atribuida al cambio técnico, explicando una elevada proporción del crecimiento a largo plazo, y la definición del estado estacionario como nivel de renta *per cápita* al que tiende la economía en ausencia de cambio técnico. El gráfico 4.1 muestra dos funciones de producción superpuestas; la A, perteneciente a una economía de base tradicional en trampa de la pobreza, y la B que se correspondería con la exhibida por la economía una vez experimentado un fuerte impulso a la acumulación de capital capaz de endogeneizar el cambio técnico y el crecimiento.

Gráfico 4.1. Funciones de producción antes y después del *big push*

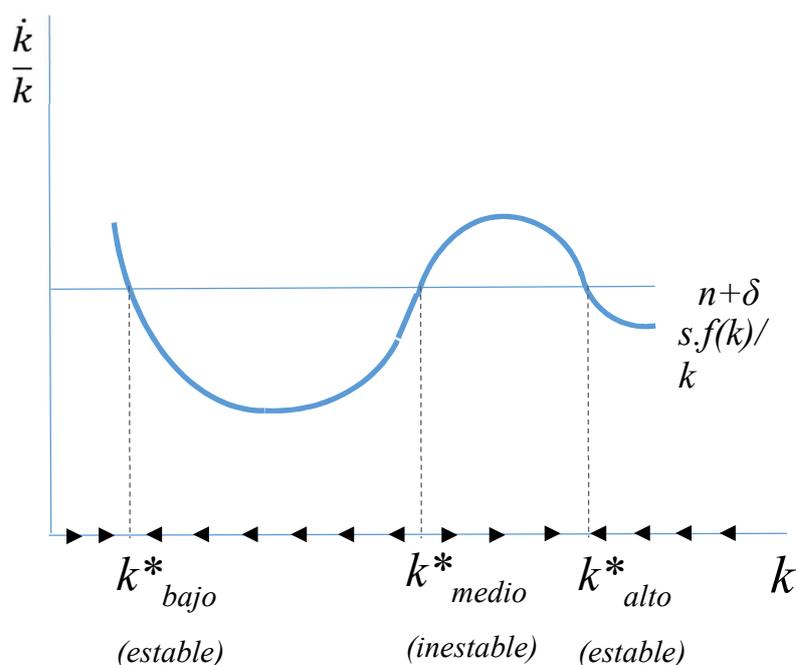


Fuente: Elaboración propia a partir de Barro y Sala i Martí (2004)

En gráfico 4.1 el radio vector a la función de producción representa la relación el valor de la relación y/k , esto es, de la variación de la renta per cápita con respecto a la relación capital/trabajo. Los valores k_1 y k_2 representan los estados estacionarios correspondientes a ambas funciones de producción caracterizados por la igualdad entre la tasa de variación de k y los requerimientos de inversión para que la k permanezca

constante, $n + \delta$, siendo n la tasa de crecimiento de la población y δ la tasa de depreciación del capital; formalmente $s \cdot f(k)/k = n + \delta$. El gráfico 4.2 muestra la tasa de variación del capital/trabajo con relación al valor absoluto de la misma, esto es, la representación del valor del radio vector representado en el gráfico anterior. La forma sinusoidal resultante es intersectada en tres puntos por la condición del estado estacionario representando por tanto tres estados estacionarios. Los correspondientes a k_{bajo} y k_{alto} son estados estacionarios estables, en el sentido de que posiciones cercanas al mismo evolucionan necesariamente hacia esas posiciones. Sin embargo, el estado estacionario caracterizado por k_{medio} no es estable, en el sentido de que desde cualquier punto cercano, a la derecha o izquierda del mismo, la situación evolucionaría hacia, respectivamente k_{alto} y k_{bajo} .

Gráfico 4.2. Tasa de variación del capital/trabajo con relación a su valor absoluto



De acuerdo con la idea expresada en este par de gráficos, el gran impulso inversor debería superar el valor de k -medio para que pudiera evolucionar hasta una situación de desarrollo caracterizada por k -alto. De otro modo, si el impulso no alcanza ese nivel, la economía retrocedería necesariamente a la situación representada por k -bajo, por lo que esta teoría ha sido descrita como la *trampa de la pobreza*. En los términos del debate Sachs-Easterly expresados más arriba, el impulso requerido para superar k -medio estaría compuesto no sólo por la inversión en formas de capital convencional sino también en los marcos institucionales y de gobernanza requeridos para favorecer la transformación

de rentas en inversión productiva, y promover armónicamente todas las formas de capital que conducen al desarrollo autosostenido.

La evidencia de diversas zonas del planeta, como por ejemplo América Latina a mediados del siglo XX, no arroja resultados concluyentes en el sentido de que los *booms* sostenidos en las exportaciones de materias primas no condujeron en la mayor parte de los casos a procesos de crecimiento autosostenido. En consecuencia, el interés empírico de esta teoría no reside en su pretensión de generalidad, sino en la de condición necesaria, aunque no suficiente, para que la transición a la senda del desarrollo autosostenido de economías especializadas en la exportación de recursos naturales pueda tener lugar. Al respecto, los economistas del crecimiento han vinculado las teorías de la *trampa de la pobreza* y del *gran impulso* mostrando las condiciones necesarias para que el impulso genere el tránsito de una economía menos desarrollada hacia un nivel (relativo) de renta elevado, o, alternativamente, se mantenga *atrapada* en la pobreza. El apéndice 4 contiene un breve desarrollo formal de estas condiciones, siguiendo a Barro y Sala i Martí (2004).

Esta teoría, por supuesto, exhibe igualmente potentes argumentos en contra, que han sido sistemáticamente expuestos en la literatura sobre desarrollo⁸⁰. En su versión más conocida y rotunda (UN Millennium Project, 2005), los partidarios del *gran impulso* abogan por un intenso y sostenido aumento de la ayuda al desarrollo a modo de terapia de choque que logre de una vez erradicar los persistentes factores que determinan lo que se ha denominado el *círculo vicioso* de la pobreza. Un gran programa de intervención global, holístico, coordinado y evaluado y reformulado permanentemente que empuje a todos los países del planeta fuera del círculo vicioso, llevándolos por la senda del desarrollo autosostenido.

Para sus detractores, esta visión no tiene base teórica ni empírica, y pasa por alto aspectos esenciales que toda estrategia de intervención para el desarrollo debería tomar en cuenta, como las interacciones e imperfecciones de los mercados, el papel de la política, las normas sociales y las instituciones, la importancia de la calidad del gobierno y de las intervenciones a nivel micro que corrijan, a través de incentivos bien definidos, los factores comportamentales y culturales que bloquean la transición al desarrollo. La idea de que un incremento potente y sostenido de la financiación externa es suficiente como para superar todas esas barreras (despegar, en el lenguaje del *big push*), aunque sigue siendo atractiva para muchos por su simplicidad, no se sostiene en hechos ni en

⁸⁰ (Véase.) por ejemplo, Easterly, 2006

proposiciones apoyadas en buenos fundamentos teóricos. La crítica también planea sobre lo que parece ser un enfoque *tecnicista* del *big push*, basado en hacer lo que los expertos consideran que debe hacerse en cada sector y ámbito de la economía, sin apenas tomar en cuenta los incentivos necesarios para condicionar y movilizar la voluntad de los actores sociales, de los que en última instancia depende el cambio. Aspectos tales como los incentivos a la inversión y la innovación sostenidas, la garantía de cumplimiento de los contratos y de los derechos de propiedad, la ejecución de reformas en los procesos de formulación de políticas y las estructuras que sustentan el funcionamiento de la economía (estructuras y poder de mercado, mecanismos de difusión de la innovación, etc.), los mecanismos reales que excluyen a los pobres de los beneficios del crecimiento o la persistente ineficacia de la ayuda internacional al desarrollo, que parecen tener una importancia secundaria en la lógica que anima la teoría del *gran impulso*. En lugar de un *gran impulso* que probablemente conducirá a un gran derroche de recursos, los críticos de esta teoría abogan por recuperar las virtudes de una intervención estratégica pero gradualista, que aborde paso a paso los problemas adecuadamente jerarquizados y que permita aprender de los errores, inevitables, en un contexto donde la información requerida para conocer y evaluar los progresos de la intervención para el desarrollo, debe ser generada y sistematizada a lo largo del mismo proceso de intervención. De acuerdo con este enfoque, cambios en las instituciones, la gobernanza y la cultura son necesarios para que las sociedades en desarrollo transiten hacia sendas de crecimiento autosostenido. Pero estos cambios no suelen operar fácil ni rápidamente, sino que se producen gradualmente, y aunque la financiación puede contribuir a *engrasar* los engranajes de estos cambios, se requieren además estrategias y políticas específicamente centradas en estos propósitos.

Para el caso de Cabo Verde, cualquiera que sea la evaluación que se haga de la teoría del *big push* y de las ideas críticas con la misma, parece claro que la intensidad con la que se ha producido la exportación de recursos naturales no convencionales a través del turismo, y la importancia y persistencia de los flujos de ayuda internacional recibidos por el país, permiten sustentar la hipótesis de que un proceso similar al descrito por la teoría del *gran impulso* se ha producido. Al mismo tiempo, existe evidencia del gran salto adelante experimentado por la economía y la sociedad caboverdianas, cuya expresión más clara sería su promoción al grupo de los países de desarrollo medio, de acuerdo con el indicador de desarrollo humano de Naciones Unidas. Conviene retener, al mismo tiempo, que Cabo Verde ha acometido desde comienzos de los noventa notables cambios

institucionales y de gobernanza que deben haber tenido alguna influencia en que el gran impulso de financiación se tradujera en resultados consolidados de desarrollo.

2.2 El modelo teórico

La teoría económica del crecimiento ha llevado a cabo un notable esfuerzo de sistematización de las condiciones teóricas necesarias para que un país en desarrollo experimente una transición efectiva desde un estadio de crecimiento apoyado en la exportación de recursos naturales a otro en el que la economía en su conjunto experimenta las características de un desarrollo endógenamente propulsado. Para que esta transición se produzca, obviamente el país en cuestión debe haber superado la situación descrita por la *maldición de los recursos naturales*. También parece claro que un proceso como el descrito por el *big push* puede facilitar la transición al desarrollo si va acompañado de los cambios institucionales y de gobernanza requeridos, y si el marco de incentivos en el que se desenvuelve está bien definido.

Cualquiera que sea la combinación de estos elementos que se dé cita en una economía concreta y en un periodo determinado, la teoría económica del crecimiento ha formulado las condiciones de viabilidad de una transición exitosa, que han sido resumidas como sigue (Barbier, 2007):

- a) Existencia de progreso tecnológico exógeno en el sector de explotación de recursos naturales, con ganancias de productividad.
- b) Completa integración entre los sectores de explotación de recursos naturales y el resto de los sectores de la economía.
- c) La existencia de generalizada de efectos de derrame o desbordamiento de conocimiento hacia el conjunto del tejido económico.

Los modelos teóricos desarrollados sobre las condiciones de una transición exitosa de estas economías asumen también que el sector extractivo trabaja eficientemente, es decir, que no existen fallos de mercado y de gobierno graves que estimulen los comportamientos de búsqueda de rentas, elevados niveles de corrupción o condiciones de libre acceso a los recursos naturales (*open access*).

El cumplimiento de la primera condición de las arriba establecidas implica que las innovaciones adoptadas amplían en el tiempo la vida útil de los recursos naturales o reducen los costes de extracción, aumentando la renta de los recursos. Sin embargo, esta condición así expresada es aún insuficiente, si no se acompaña de la segunda, la

integración completa de ambos sectores de la economía. El modelo exige que el sector de extracción de los recursos naturales contribuya al desarrollo permanente del conjunto de la economía por dos vías. Por un lado, proveyendo más insumos a menor coste, y por otro lado, financiando inversión productiva con las rentas generadas.

La tercera condición es igualmente requerida para el éxito de la transición pues si las dos primeras se refieren al papel del sector extractivo como soporte del impulso sostenido al conjunto de la economía, la tercera enfila hacia las condiciones que hacen que la economía del país entera pueda extraer todo el provecho del impulso inicial, creando las bases para un crecimiento económico de largo alcance. Permite que aun cuando los impulsos procedentes del sectores extractivo se apaguen una vez alcanzado un nuevo límite extractivo, impuesto por condiciones endógenas (sobreexplotación de recursos vivos) o exógenas (sustitutivos más eficientes, por ejemplo) al sector, el tejido general de la economía puede aún continuar creciendo gracias a las ganancias de productividad derivadas de la innovación y las mejoras en la productividad y organización de los recursos, debidas a la diseminación del conocimiento.

La diseminación del conocimiento es tratada en los modelos teóricos como una variable capaz de aliviar la incidencia de la ley de los rendimientos marginales decrecientes de los factores que está en el origen de la convergencia a estados estacionarios de bajos niveles de renta en los países en desarrollo, y por tanto, está en el origen de la viabilidad de la transición hacia una economía moderna en el sentido expresado por los modelos de crecimiento endógeno que hacen depender el crecimiento del aumento constante de la relación capital trabajo y de la productividad total de los factores, gracias al cambio técnico y su difusión (Arrow, 1962, Romer, 1986). En las condiciones de viabilidad de esta transición desempeñan un papel fundamental los aspectos de gobernanza. Un resultado clave del modelo es que en presencia de efectos de desbordamiento del conocimiento el retorno de la inversión privada es inferior al retorno social por lo que se requerirá la implementación de incentivos que anulen esa diferencia, deslizando la economía hacia su tasa de crecimiento socialmente óptimo.

La formalización matemática de este modelo con sus respectivas ecuaciones de estado y de movimiento del sistema, y de condiciones de primer orden, se ha diferido al apéndice 5, con el fin de no desviar la trayectoria de desarrollo del mismo del que es su interés principal: discernir sobre la aplicabilidad de este modelo a las condiciones de crecimiento inclusivo experimentadas por Cabo Verde a los largo del último cuarto de siglo y al papel desempeñado por la ayuda al desarrollo en esa evolución.

2.3 El modelo de explotación de recursos naturales en la frontera aplicado a Cabo Verde

Como se vio en el capítulo tercero de este trabajo, la historia económica de Cabo Verde desde su independencia puede dividirse *grosso modo* en dos periodos. El primero desde 1975 hasta los primeros noventa, caracterizado por un escaso desarrollo exportador pesquero, único recurso natural valorizado por la economía del archipiélago en ese periodo, y una economía agraria de subsistencia, complementada por las remesas de la amplia y creciente diáspora de caboverdianos y un encuadramiento geopolítico en el bloque socialista que posiblemente influyera en la vocación orientada a la equidad de los primeros gobiernos, con políticas sociales y de promoción de la igualdad.

El segundo periodo, desde los primeros noventa del siglo pasado hasta la actualidad, se caracteriza por la apertura comercial y financiera, la integración de la economía caboverdiana en el bloque occidental y su acuerdo de asociación con la Unión Europea, el desarrollo del turismo como principal sector exportador y motor del conjunto del tejido económico insular, y la instauración de una democracia parlamentaria con alternancia de partidos homologable a las democracias occidentales, pero que sobresale notablemente del patrón de comportamiento político que caracteriza a los demás países de la región, y que además conserva una arraigada sensibilidad hacia los objetivos de equidad que presidieron las primeras décadas posteriores a la independencia.

Cabe preguntarse si es válido aplicar el modelo de crecimiento basado en los recursos naturales al caso de Cabo Verde, y fundamentar el éxito relativo de este país en las últimas décadas, en el cumplimiento de las condiciones que el modelo teórico establece para la transición exitosa hacia una economía moderna con potencial de crecimiento endógeno. Los próximos párrafos se destinarán a presentar los argumentos a favor de la validez del modelo teórico referido para explicar la evolución seguida por la sociedad caboverdiana, y también las adaptaciones conceptuales y formales requeridas para su adecuado ajuste a las especificidades del caso de Cabo Verde.

A modo de consideración previa, es preciso establecer que la evolución seguida desde 1975 hasta los primeros noventa no reúne las características de transición de un modelo de expansión de la frontera de explotación de los recursos naturales a un modelo de crecimiento endógenamente propulsado. En todo caso, las rentas de los recursos pesqueros pudieron contribuir, junto con otras fuentes, a la financiación de políticas

públicas de mercado carácter social y redistributivo, pero no a la capitalización de la economía. Durante este periodo, por otra parte, Cabo Verde exhibe con claridad el problema estructural de escasez de recursos naturales convencionales que suele atribuirse a los estados pequeños archipelágicos (Tisdell, 1990, Brander y Taylor, 1998, Rijsberman, 2006).

En consecuencia, no es hasta comienzos de los noventa que pueden apreciarse los rasgos más característicos de una economía que desarrolla un potente sector de explotación de recursos naturales y que al mismo tiempo experimenta una diversificación sectorial y un crecimiento homogéneo del conjunto de la economía. Sin embargo las características singulares de Cabo Verde hacen que su encaje en el modelo teórico que nos ocupa sea posible sólo si se tienen en cuenta los rasgos específicos que a continuación se tratan.

El modelo teórico de referencia define el sector extractivo como aquel que incluye actividades económicas tales como la agricultura, la silvicultura, la ganadería extensiva y la minería, así como cualquiera otra actividad extractiva que dependa de la explotación o conversión de recursos naturales de *nuevo uso* en el contexto de una frontera institucional o tecnológicamente definida, abierta pero en última instancia limitada. La distancia a la frontera de uso de los recursos naturales viene definida por el marco normativo, las condiciones naturales y las capacidades tecnológicas, y cambia cuando cualquiera de éstos lo hace. Junto a este sector, el modelo teórico define un segundo sector que agrupa a todas las demás actividades, incluyendo la agricultura que no depende directamente de la explotación de recursos en la frontera (expansión de la frontera agrícola) y la industria. Teniendo en cuenta esto, cabe preguntarse si el desarrollo del turismo en Cabo Verde, actividad motriz de la economía insular desde los primeros noventa, puede considerarse como una actividad basada en la extensión de la frontera de explotación de recursos naturales exportables.

Si bien este enfoque de la actividad turística ha sido escasamente tratado en la literatura (Hall, 2001, Yepes y Medina, 2005), los estudios relacionados con la generación de rentas en la conversión de los usos del suelo a turísticos (Lambin y Meyfroidt, 2010, Firman, 1997), proveen alguna evidencia para sustentar la conveniencia de distinguir entre los ingresos de los factores provenientes de la venta de servicios finales a los turistas, y la generación de rentas procedentes de la transformación del uso del suelo inherente a los desarrollos urbanos turísticos. Los suelos ocupados por el turismo en la expansión de su frontera pueden haber sido tanto suelos previamente dedicados a otros

usos productivos directos (agricultura, ganadería), o bien suelos ocupados por naturaleza primaria o secundaria; y en este último caso, suelos naturalizados por el abandono de las actividades preexistentes. Durante los periodos de rápida extensión de la frontera territorial del turismo, las rentas del suelo pueden incluso exceder a los ingresos normales de los factores implicados en la producción de servicios a los turistas.

Por otra parte, la estructura de mercado que caracteriza al sector de actividad que genera rentas en la conversión del suelo a turístico, se caracteriza por una fuerte concentración de la actividad. En efecto, en la mayor parte de los países en desarrollo, los procesos de transformación del uso del suelo suelen ir precedidos de operaciones de compra de parcelas a los propietarios originarios (o de apropiación sin más), dando lugar a un pequeño número de promotores turísticos que son quienes realizan de modo efectivo las rentas del suelo implicadas en la transformación, generalmente además en un contexto de baja fiscalidad sobre las rentas generadas. En el caso de Cabo Verde, el sector público ha desempeñado un papel crucial en el proceso de cambio de uso del suelo, debido a una estructura de propiedad que confería el monopolio de la tenencia del suelo de todo el perímetro litoral del Archipiélago al Estado, y al gobierno la potestad de gestionarlo. La venta de suelo por parte de la Administración a los promotores turísticos finales, ha permitido que una parte sustancial de las rentas del suelo se incorporen, a través del presupuesto, a la financiación de políticas públicas.

Una consecuencia relevante de este modelo de gestión del suelo con vocación turística en Cabo Verde ha sido que las rentas apropiadas directamente por la Administración mediante la venta de suelo se han podido combinar con potentes incentivos fiscales a la inversión privada, en la forma de desgravaciones y bonificaciones, sin que ello haya comprometido la suficiencia de los ingresos públicos para la financiación de políticas públicas cruciales para impulsar y sostener el proceso de desarrollo, al menos hasta 2010.

Establecido el rol desempeñado por el sector turístico como vehículo de generación de rentas mediante la extensión de la frontera de explotación de los recursos naturales (territorio, paisajes, culturas), cabe analizar si en el caso de Cabo Verde se cumplen las condiciones exigidas para una transición hacia una economía con potencial endógeno de crecimiento, a partir de las relaciones establecidas entre este sector y el resto de la economía. Como en el modelo general, para el caso de Cabo Verde se asumirá que los recursos naturales empleados en la extensión de la frontera de producción de turismo tienden a agotarse cuando la tasa de extracción es simplemente positiva, para los recursos

no renovables, o mayor que la tasa de regeneración, para el caso de los recursos renovables. A este respecto, es preciso establecer que la extensión de la frontera en este caso, obedece a particularidades propias de la naturaleza de la actividad turística. De un lado, la frontera de uso de recursos se extiende más allá de la terrestre para incluir también el mar como soporte de actividades con valor (Gössling et al., 2012). De otro lado, se tienen en cuenta también recursos intangibles, como el paisaje, cuyo proceso de *agotamiento* debe entenderse como la depreciación de los valores estéticos debido a diferentes formas de intervención sobre el territorio. La renta de este recurso debe entenderse como el valor que aporta a los servicios relacionados (Healy, 1994). Finalmente, la extensión de la frontera de producción de turismo también genera el agotamiento de recursos complejos, como la biodiversidad y los ecosistemas en los que se concreta, debido a la ocupación y transformación de hábitats. Debe tenerse en cuenta que el agotamiento del recurso biodiversidad es compatible con el aumento de la biomasa que suele acompañar a los desarrollos turísticos, en la forma de cultivos más o menos simples, que desestructuran la compleja lógica de relaciones tróficas y colaborativas que caracteriza a los ecosistemas naturales (Gössling y Hall, 2006). La generación de renta (la diferencia entre el precio *sombra* y el coste de *extracción*) por el cambio de uso a turístico de estos recursos, que acompaña al agotamiento de los mismos, se encuentra documentada en la literatura, por ejemplo en Briassoulis (2002 y 2015).

En Cabo Verde, la extensión de la frontera de uso de los recursos naturales para el desarrollo del turismo posee las particularidades propias en cada una de las islas del archipiélago. La expansión territorial del turismo se produjo primero en la isla de Sal, que actualmente se encuentra en la transición de la fase de desarrollo a la fase de consolidación, según el modelo de Butler (1980). Posteriormente se produjo el desarrollo turístico de la isla de Boavista y algunos enclaves en la de Santiago, que actualmente se encuentran en la fase de desarrollo según la teoría del ciclo de vida de los destinos turísticos. La isla de Maio comienza a dar sus primeros pasos, estando las iniciativas más relevantes aún en la etapa de planificación, y el destino en lo que Butler definió como la fase de exploración-implicación. Si bien el patrón de desarrollo seguido hasta ahora en todas ellas no ofrece diferencias significativas, sí se aprecian algunas diferencias en los resultados, derivadas de las distintas estructuras socioambientales de partida. En general, las muy escasas reservas de agua, los humedales costeros de elevada biodiversidad y fragilidad, y las culturas locales, se encuentran entre los recursos naturales más presionados por el desarrollo turístico llevado a cabo. Por otra parte, la transformación

paisajística del litoral ha mostrado escaso talento para sustituir los componentes naturales por elementos culturales con valor estético, produciendo una reducción del valor percibido de los paisajes litorales. Como contrapeso, las inversiones en infraestructuras ambientales han permitido mantener bajo control el metabolismo de la actividad turística, preservando la calidad ambiental de los entornos del turismo en niveles relativamente altos.

3. El modelo empírico

El marco teórico sobre el que se han basado las hipótesis de este trabajo relaciona tres cuestiones principales y recurrentes en la cooperación internacional: la ayuda, el crecimiento económico y el buen gobierno⁸¹. En este trabajo sostenemos que en Cabo Verde se han dado una serie de particularidades que han favorecido un crecimiento económico sostenido en donde la ayuda ha sido fundamental gracias al contexto de buen gobierno. Ello hace de este país un escenario propicio para estudiar las posibles relaciones que se dan entre estas tres grandes cuestiones. Dichas particularidades se han descrito en el capítulo anterior, y su validez se basa en los supuestos establecidos en nuestro marco teórico expuesto en el capítulo II, algunos de los cuales se detallan a continuación.

Específicamente, Cabo Verde se perfila como un país con altos índices de buen gobierno entendido a partir de la definición de Neumayer (2003); es decir, un país bien gobernado desde un sentido amplio que mantiene el objetivo último de aumentar el bienestar general de la población. A este respecto, el buen gobierno se refiere al respeto a los derechos políticos, civiles y humanos de los ciudadanos, al imperio de la ley y del estado de derecho, a la provisión de servicios públicos para la gente, eficaces y sin corrupción, y a la utilización de los recursos públicos de una manera responsable y transparente, y con el objetivo de promover el bienestar social general (Neumayer, 2003).

En general, el esquema planteado en el capítulo introductorio asume que el buen gobierno (y a partir de éste la calidad institucional) han sido claves en el crecimiento económico del país, en la línea de lo señalado por Knack y Keefer (1995), Acemoglu et al., (2004) y Rodrik et al., (2004).

⁸¹ (Véase.) Figura 1.1, capítulo I

En cuanto a la posible relación entre buen gobierno y crecimiento económico en Cabo Verde, no se pretende afirmar que el primero por sí solo haya sido suficiente para impulsar el desarrollo. Al contrario, puede darse la relación inversa como proponen Kurtz y Schrank (2007), ya que el desarrollo sostenido puede haber llevado implícita una modernización institucional que ha sido impulsora del buen gobierno. En todo caso, en Cabo Verde también han existido una serie de precondiciones que han favorecido el establecimiento y consolidación del buen gobierno, particularmente un consenso nacional sobre el futuro de Cabo Verde a partir de una visión nacional compartida, así como la cohesión social, estabilidad institucional, o el sentido democrático; es decir, en Cabo Verde la relación entre buen gobierno y crecimiento se retroalimenta desde el año de su independencia en 1975. En suma, de acuerdo con lo expuesto por Rodrik (2008), el buen gobierno ha sido tanto un fin como un medio en la trayectoria de desarrollo sostenido experimentado en Cabo Verde.

Por otro lado, en ausencia de los recursos naturales en los que se han basado otras economías africanas, la capitalización de los recursos disponibles en Cabo Verde, humanos y sociales, es esencial en el modelo teórico. El proceso de capitalización al que se refiere el modelo se presenta en tres pilares: i) la formación bruta de capital fijo privado y público; ii) el capital humano a través de su formación y, iii) el capital social resultado de la cohesión social. En este sentido la capitalización del factor humano se considera un elemento que explicaría la calidad institucional y su incidencia sobre el crecimiento económico (Glaeser et al., 2004, Kurtz y Schrank, 2007), y de la misma manera, el factor social también influye sobre dicho crecimiento (Knack y Keefer, 1997). Así, las políticas destinadas a la capitalización de la sociedad y del factor humano en Cabo Verde⁸² habrían reforzado la opción de modelo inclusivo de desarrollo mejorando el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Pero además se debe valorar la aportación de otras particularidades de Cabo Verde que han hecho posible la capitalización de la sociedad desde el origen, especialmente aquellas que se derivan de su pasado histórico, colonial o legal. Entre ellas, una única identidad crioula posible gracias a su condición de archipiélago y fundamentada en una homogeneidad étnica, lingüística y religiosa, homogeneidad que ha podido favorecer el

⁸² (Véase.) Particularmente grandes inversiones en educación o formación profesional, así como infraestructura para un ambiente sano (agua y saneamiento), políticas de habitación social (*Casa para todos*), o el fomento de la sociedad de la información facilitando el acceso a las nuevas tecnologías en educación (*Mundo Novo*).

crecimiento económico y los buenos resultados de buen gobierno (Alesina et al., 2003, Easterly y Levine, 2007, Aixalá y Fabro, 2008). Pero también la aparición de una primera élite cultural caboverdiana que imprimiría una clara vocación hacia el desarrollo (Cabral, 2013) a partir de un proceso de transición democrática singular donde primaron los intereses generales del país (Meyns, 2002).

El tercer gran pilar presente en el modelo es la ayuda. En la literatura sobre la eficacia de la ayuda no existe unanimidad sobre el hecho de que esta haya tenido un impacto positivo y directo sobre el crecimiento económico. De hecho, muchos son contrarios a esta idea (Easterly 2003, Easterly et al., 2007, Svensson 2000, Kosack 2003, Rajan y Subramanian, 2008, Doucouliagos y Paldam, 2008, 2009, 2011). El modelo teórico presenta la ayuda como un objeto para favorecer el crecimiento económico a través de su contribución para el intenso proceso de capitalización de la economía caboverdiana, una relación en la que el buen gobierno se sitúa como una condición necesaria para que la ayuda devenga en desarrollo. Así, el gran volumen de ayuda que ha recibido el país en las últimas dos décadas y que ha sido una de las fuentes de financiación principales para la capitalización de los recursos de los que dispone el país, esencialmente humano y social, ha podido solo ser efectiva bajo la tutela de un buen gobierno coherente con la elección de políticas públicas y con una clara vocación de desarrollo para toda la población pero también, y especialmente en los últimos años a raíz de su integración en el panorama internacional, orientado hacia el crecimiento económico. Es decir, la ayuda dentro del contexto de buen gobierno ha podido impulsar el crecimiento económico y por tanto favorecer la reducción de la pobreza. Finalmente, si bien la reducción de la pobreza puede haber sido más un producto del propio crecimiento económico sostenido en el tiempo, no se puede obviar que ello se ha dado en un contexto general donde ha primado dicho buen gobierno.

En suma, este trabajo de investigación abre la *caja negra* de la ayuda a la manera de Bourguignon y Sundberg (2007), quienes proponían unas relaciones causales para explicar la eficacia de la ayuda, y que iban de las políticas a los resultados a través del conocimiento, de los legisladores a las políticas a través de la capacidad institucional, y de los donantes a los legisladores a través de la condicionalidad. Cada uno de estos vínculos también se ha tenido en cuenta en nuestro trabajo.

En el modelo propuesto se establecen unas condiciones preexistentes para la conformación del buen gobierno caboverdiano, en torno a una visión nacional compartida que se gesta desde su independencia y a la caracterización de la sociedad dado su pasado

histórico y legal. El buen gobierno es una variable que incide positivamente en el comportamiento de la ayuda externa, tanto en su gestión como en sus resultados. A través de una mayor y mejor ayuda, las políticas públicas han posibilitado un crecimiento económico inclusivo a través de la capitalización de los factores productivos de la economía, especialmente de la capitalización física, humana y social de Cabo Verde.

De acuerdo al marco conceptual y al capítulo introductorio, las hipótesis que conformaban el punto de partida eran las siguientes:

H₀: El buen gobierno ha sido la condición necesaria para que la ayuda haya contribuido decisivamente al intenso proceso de crecimiento económico con énfasis en la inclusión social en el país.

H₀: La gestión de la ayuda ha fortalecido las capacidades institucionales que han hecho posible el buen gobierno.

H₀: Existe un efecto directo y positivo entre buen gobierno y crecimiento inclusivo.

H₀: El apoyo presupuestario ha dotado de mayor eficacia a la ayuda externa, gracias a estar inscrito en un marco de buen gobierno.

H₀: El buen gobierno ha actuado como factor de atracción de los flujos de inversión y de ayuda necesarios para hacer posible el crecimiento económico

H₀: El buen gobierno ha permitido reorientar la condicionalidad y definir las relaciones de confianza entre donantes y beneficiario.

4. Metodología empleada y justificación

Para realizar la investigación que se propone, se ha utilizado el método Delphi. Este método se centra en un debate controlado de un grupo de expertos para el tratamiento de un problema complejo (Gordon, 1994: 3). En este sentido, un grupo de expertos de diferentes disciplinas participan de un panel contestando a una serie de encuestas consecutivas. Los resultados de la primera vuelta se muestran al grupo de expertos, invitando luego a aquellos con respuestas más extremas a reconsiderar sus opiniones teniendo en cuenta los valores del rango del grupo en general, y así sucesivamente. Mediante esta iteración los expertos se desplazan hacia el consenso. Es interesante resaltar que el valor de este método radica en las ideas que genera, tanto si son

consensuadas como si no, así como aquellas que han obtenido valores extremos con su debida justificación (Gordon, 1994: 4).

En la investigación se pretende determinar el papel que el buen gobierno podría haber jugado en un crecimiento inclusivo de Cabo Verde a través de la ayuda. Nos referimos a un buen gobierno que diseña el conjunto de políticas favorecedoras para contribuir a la lucha contra la pobreza, pero también nos referimos a la visión más tecnocrática, es decir, al conjunto de buenas prácticas que favorecen una gestión de la ayuda eficaz. Desde el momento en que se habla de buen gobierno en su sentido más amplio, se deben considerar también los principios éticos que rigen la ayuda, que no son cuantificables y que implican un juicio de valor por parte del experto. Para estos casos, la metodología Delphi es la más indicada. En suma, el método Delphi se considera adecuado para promover el debate entre expertos sobre un tema en particular (Gordon, 1994:1). En nuestro caso, la interpretación de buen gobierno no está acotada y por tanto en ocasiones es subjetiva. La suma de las opiniones de los expertos dará lugar a una opinión centrada de cómo el buen gobierno y la gestión de la ayuda han podido contribuir al desarrollo inclusivo de Cabo Verde.

Por otro lado, también hay que tener en cuenta la limitación de datos disponibles para Cabo Verde. Recordemos que hemos planteado un modelo basado en las ayudas presupuestarias, que comenzaron en el año 2005 en este país. Por tanto se trata de una serie temporal muy corta para obtener un modelo consistente a través de series temporales y que serían en todo caso inapropiadas para estudiar cualquier relación entre ayuda y crecimiento (Clemens et al., 2012). Además, Cabo Verde participa de las evaluaciones propuestas por las Naciones Unidas para la medición de diferentes índices⁸³, pero su incorporación a estos estudios es reciente y no siempre regulares ni suficientes para obtener resultados robustos; en todo caso, no se pretende obtener un modelo a partir de datos puramente macroeconómicos o de desarrollo humano. Al introducir el concepto de buen gobierno en el centro del modelo, concretamente el buen gobierno como el conjunto de prácticas de la gestión de las ayudas, así como de la efectividad de las políticas diseñadas, este requiere su medición a partir de otras variables cualitativas que son las que se han introducido en la encuesta (Anexo 1), cuya descripción se presenta en el siguiente epígrafe.

⁸³ Tales como el *índice de desarrollo humano* (PNUD) o el *Doing Business* (Banco Mundial), entre otros.

5. Encuesta a expertos

5.1 Categorías del encuestado

Para la elaboración de la encuesta se ha contado con un grupo de expertos de carácter multidisciplinar, los cuales, aunque con diferentes perfiles técnicos, están relacionados en su mayoría de manera directa o indirecta con la gestión del apoyo presupuestario en Cabo Verde. A este respecto, se diferencian dos grandes grupos de expertos:

- i) Aquellos que participan directamente del círculo del Grupo de Apoyo Presupuestario.

Lo conforman los representantes y técnicos de las delegaciones de cooperación presentes en el país, quienes participan habitualmente de las reuniones de coordinación del Grupo de Apoyo Presupuestario (GAO), y que proveen o que han provisto, alguna vez, ayuda o créditos concesionales a través de esta modalidad. También se contemplan los decisores del apoyo presupuestario pero que no están presentes en el país, por lo que toman sus decisiones desde sus respectivas sedes. Todos ellos tienen la categoría general de gestores de la ayuda, aunque desde muy diversas posiciones. Se incluyen también en este grupo como expertos en diferentes disciplinas, los consultores contratados como expertos por estas delegaciones para las evaluaciones en las misiones de apoyo presupuestario de los diferentes sectores.

- ii) Aquellos que participan de él de manera indirecta.

Lo constituyen todas aquellas personas que participan indirectamente del apoyo presupuestario. Es decir, no forman parte del GAO en el país ya que no pertenecen a organismos de ayuda ni toman decisiones respecto al mismo. Sin embargo, se ven involucrados en el proceso ya que son los responsables de cada uno de los sectores o ejes de acción del gobierno y, como tales, deben participar de las misiones de apoyo presupuestario, negociar los indicadores de resultados con los donantes y proveer información al respecto de los progresos en cada una de las políticas. En este grupo se incluye en su mayoría los directores generales y técnicos de los diferentes ministerios del gobierno local, así como los decisores públicos sobre la planificación para el desarrollo y la financiación de las estrategias para el crecimiento y el desarrollo. La categoría que diferencia entre el personal expatriado (normalmente relacionado con el primer grupo) y el personal local (relacionado con el segundo) es útil a la hora de clasificar los resultados

y contribuye a localizar posibles sesgos en las preguntas. También forma parte de los encuestados una minoría de expertos que han tenido experiencias concretas de cooperación en el país. El perfil de los encuestados se presenta en la tabla 4.1.

Tabla 4.1. Perfiles de los encuestados⁸⁴

ID	Perfil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Encargado de programas en sectores específicos (Luxemburgo)		x					x	x			x
2	Representante diplomático y gestor de la ayuda (España)	x	x					x				x
3	Representante diplomático y gestor de la ayuda (Luxemburgo)	x	x					x				x
4	Consultor Sociedad Civil en Cabo Verde							x	x			x
5	Consultor Finanzas públicas en Cabo Verde				x	x		x	x			x
6	Encargado de programas y seguimiento de AP ⁸⁵ (España)	x	x					x	x	x		
7	Encargado de programas y seguimiento de AP (España)	x	x					x	x		x	
8	Consultor Finanzas Públicas en Cabo Verde				x			x	x			x
9	Representante diplomático y seguimiento de AP (Austria)	x	x					x			x	
10	Representante diplomático y seguimiento de AP (Comisión Europea)	x	x					x				x
11	Encargado de programas en sectores específicos (NN.UU)			x					x		x	
12	Consultor en Cabo Verde y seguimiento de AP	x			x					x		x
13	Encargado de programas y seguimiento de AP (España)	x	x					x	x			x
14	Técnico de programas en sectores específicos (Org. Regional)			x						x		x
15	Representante diplomático y gestor de la ayuda (España)		x					x				x
16	Centro de Estudios						x			x	x	
17	Centro de Estudios						x			x	x	
18	Gestión de la ayuda (NN.UU)			x				x				x
19	Consultor en sectores específicos				x					x	x	
20	Encargado de programas y seguimiento de AP (España)	x	x					x	x			x
21	Gobierno local					x				x	x	
22	Gobierno local					x				x	x	
23	Técnico y seguimiento de AP (Portugal, Comisión Europea, NN.UU)	x	x			x		x	x		x	
24	Gobierno local	x				x		x	x		x	
25	Gobierno local					x				x	x	
26	Técnico de programas en sectores específicos (Comisión Europea)		x					x		x		x
27	Gobierno local	x				x		x	x		x	
28	Gobierno local					x				x	x	
29	Técnico de programas y seguimiento de AP (Comisión Europea)	x	x					x	x		x	
30	Consultor, Gobierno local y Org. multilateral	x			x			x	x		x	
31	Gobierno local	x		x		x	x		x			
32	Responsable de Apoyo Presupuestario (Comisión Europea)		x				x					x
33	Responsable para Cabo Verde (Comisión Europea)		x					x			x	
34	Responsable para Cabo Verde (NN.UU)			x				x	x			x

Fuente: Elaboración propia

Donde, 1 Miembro del Grupo de Apoyo Presupuestario; 2 Pertenece a Embajadas o Cooperaciones Oficiales; 3 Pertenece a organismos multilaterales; 4 Consultores independientes; 5 Pertenece al gobierno local; 6 Pertenece a organismos no gubernamentales; 7 Especialización en gestión de la ayuda; 8 Especialización en finanzas públicas; 9 Especialización en otros sectores específicos; 10 Experiencia en el sector, exclusiva en Cabo Verde; 11 Experiencia en el sector en otros países, además de Cabo Verde.

⁸⁴ Dado un alto nivel de rotación de personal, característica de un país de reducidas dimensiones como Cabo Verde, se da el caso de que algunas de las personas encuestadas han formado parte de diferentes instituciones en diferentes períodos de tiempo.

⁸⁵ AP. En referencia al Apoyo Presupuestario

5.2 Cronología de la encuesta

Trabajos previos y pretest

En abril de 2014 se tuvo una primera toma de contacto con una gran parte de los encuestados, mayoritariamente aquellos que forman o han formado parte alguna vez del GAO, con la finalidad de presentar el trabajo y confirmar su disponibilidad para la realización de la encuesta.

En septiembre de 2014 se contrató el servicio de encuestas a través de internet. En este mismo mes se tradujeron las encuestas al portugués y se enviaron tres cartas para presentar la encuesta a nivel institucional, con el objetivo de promover la participación en torno a la misma. Una carta fue dirigida al Ministro de Asuntos Exteriores, otra carta destinada a la Ministra de Finanzas y Planeamiento, y la última al Secretariado del GAO en Cabo Verde; las copias de dichas cartas fueron enviadas a las dos Direcciones Generales más importantes en el ciclo del apoyo presupuestario: Dirección Nacional de Planteamiento y Dirección Nacional de Asuntos Políticos y Cooperación. Ambas direcciones son los únicos interlocutores autorizados para negociar con las agencias extranjeras los paquetes de ayuda internacional.

Al mismo tiempo se hizo un *pretest* que constaba de 60 preguntas. Gracias a las aportaciones de un grupo de personas previamente seleccionadas, y seleccionadas bajo el criterio de área de especialización, se reestructuraron los enunciados de las preguntas para facilitar las respuestas de forma más rápida y sencilla, y se eliminaron otras preguntas por resultar repetitivas. Además, por recomendación del GAO se incorporaron tres preguntas relativas a la gestión macroeconómica de la deuda en Cabo Verde, asunto que no había sido abordado y en torno al cual el grupo mostraba cierto interés. La encuesta final constó de 51 preguntas (en 11 páginas), con cinco grados de la escala Likert, desde completamente en desacuerdo a completamente de acuerdo.

Primera vuelta

Seguidamente se procedió a enviar, una a una y de forma personalizada, las encuestas a las personas seleccionadas, empezando por los representantes de las agencias de ayuda y consultores. En ocasiones se entró en contacto de manera personal con algunos

de los encuestados que no habían completado la encuesta en un primer momento. Se continuó con los técnicos locales cuya respuesta fue menos rápida.

La encuesta estuvo abierta cinco semanas, desde principios de octubre hasta mediados de noviembre de 2014. Se decidió aprovechar la celebración de la segunda misión anual de apoyo presupuestario en el país en el mes de noviembre, para promover la participación, con la colaboración del secretariado del grupo de apoyo presupuestario. La cuestión de la confidencialidad que es especialmente sensible en organismos diplomáticos resultó ser un inconveniente para la participación. A pesar de que la participación era anónima, la preocupación de algunos representantes diplomáticos y agencias de cooperación en ejercicio actualmente, de ver relacionadas sus opiniones personales con la entidad a la que representaban les llevaron a no contestar a la encuesta.

Con la encuesta ya definida y una parte del análisis de datos realizado, dos personas más mostraron su interés en participar de la investigación. Dada su relevancia y conocimiento sobre el ámbito en cuestión y la ayuda en el país, se decidió reabrir la encuesta para esas dos personas que dieron una respuesta inmediata.

Así, el resultado final de la participación fue de treinta y cuatro (34) encuestas contestadas con un tiempo medio de respuesta de 25 minutos por participante. Dado el reducido ámbito de actuación y tamaño del grupo de apoyo presupuestario en este país, con una media de solo cinco instituciones miembros por año, esta tasa de participación se consideró satisfactoria. Se procede a clasificar a continuación las 34 encuestas contestadas según el perfil del experto. En este sentido,

- una gran parte de los dirigentes y técnicos de las misiones diplomáticas (miembros del GAO durante el período en el que el este instrumento experimentó un aumento considerable en términos de fondos y de protagonismo en el panorama de la ayuda internacional en Cabo Verde, 2008 – 2012) contestaron a la encuesta. Concretamente once (11), la mayor parte de ellos residentes en el país en algún momento en ese período.
- A ellos se sumaron cuatro (4) consultores independientes con amplio conocimiento sobre esta modalidad de ayuda en el país, así como la coordinación del grupo de apoyo presupuestario en el país (1).
- En cuanto a la participación local, aunque no fue tan nutrida como se esperaba, pero se contó con la contribución de los dos (2) Directores Nacionales de Planificación de 2009 a 2014, más un (1) jefe de servicio de la misma dirección, quienes lideraron la planificación del desarrollo del país y la gestión de las ayudas presupuestarias.

Directamente dependientes de la Ministra de Finanzas, son estos los decisores más relevantes sobre la financiación de políticas de desarrollo en Cabo Verde, por lo que sus respuestas fueron especialmente tenidas en cuenta para posteriores análisis.

- Adicionalmente respondieron dos (2) Directores Generales y dos (2) técnicos superiores del Gobierno de Cabo Verde de tres diferentes ámbitos concernidos por las matrices de apoyo presupuestario.
- También participaron de la encuesta cuatro (4) altos responsables del Apoyo Presupuestario o de Cabo Verde desde sus respectivas sedes, uno en Madrid (Cooperación Española), dos en Bruselas (Comisión Europea) y uno Washington (Banco Mundial).
- Se invitó también a participar a dos (2) personas no relacionadas con el apoyo presupuestario directamente, pero con larga experiencia en el país de la mano de un organismo multilateral y de una agencia bilateral.
- Por último, se incluyeron en los primeros análisis las respuestas de cinco personas (5) no relacionadas con el apoyo presupuestario, tres residentes y dos no residentes.

De estas últimas cinco encuestas, cuatro (4) fueron descartadas debido a que, al no estar al corriente de la realidad de la gestión de la ayuda en el país, muchas de las preguntas quedaban sin contestar y, según los mismos encuestados, otras respuestas se habían dado en función de aquello que creían conocer pero sin un gran fundamento en la materia. También se descartó una (1) última encuesta debido a un elevado número de preguntas sin contestar por falta de disponibilidad. Es decir, en total se descartaron cinco (5) encuestas y se trabajó con los datos de veintiocho (28) encuestas.

Finalmente al menos cuatro quintas partes de las instituciones miembros del grupo de apoyo presupuestario estaban representadas en la encuesta, por lo que se consideró dar la misma por terminada en el mes de diciembre de 2014 y proceder a una segunda vuelta.

Segunda vuelta

Una vez finalizada la encuesta se realizó un análisis descriptivo de los datos (Anexo 2) y se elaboró un informe resumen de los resultados de la primera vuelta. Los resultados fueron presentados en el idioma oficial, el portugués, respetando la estructura de la encuesta, acompañados por un gráfico para cada variable sobre la distribución de respuestas y con un breve resumen sobre las conclusiones de cada apartado o bloque. Para cada una de las variables se incluyeron también los valores estadísticos de las medias,

medias y modas. Como valor añadido, se creó un apartado que agrupaba aquellas variables que habían obtenido una mayor y menor valoración, así como aquellas donde existía mayor y menor grado de acuerdo entre los expertos.

El informe resumen fue enviado a los encuestados en el mes de enero de 2015 mediante correo electrónico a 28 participantes de la encuesta. Además de enviar el informe resumen también se explicó a los encuestados en esta comunicación la metodología que seguía la investigación (Delphi). Consecuentemente, para algunos de los encuestados se adjuntó una tabla con un limitado número de preguntas a las que se les invitaba a contestar de nuevo teniendo en cuenta los resultados obtenidos. Concretamente se invitó a contestar a veintiuna (21) personas, tal y como se describe a continuación. En primer lugar se enviaron las tablas con preguntas a reconsiderar a seis (6) personas que constituía el grupo de mayor interés para el trabajo, ya que sus respuestas eran especialmente disonantes con respecto al resto de la muestra para determinadas variables. En segundo lugar se enviaron preguntas muy determinadas a otros diecisiete (17) encuestados que también pudieron participar de una segunda ronda de respuestas, bien porque habían dejado algunas de las preguntas sin contestar, o bien por su desacuerdo ocasional para algunas de ellas. El resto de encuestados, cinco (5), contestaron a todas las preguntas en la primera vuelta quedando dentro del espectro normal de, y por tanto no se les invitó a participar nuevamente.

Del primer grupo, de mayor interés, que fue invitado a reconsiderar una lista de respuestas, volvieron a contestar tres (3) personas que modificaron en parte su opinión. Del segundo grupo seis (6) personas volvieron a participar, de los cuales cinco modificaron ligeramente sus respuestas y sólo uno mantuvo su opinión original. Para aquellos que no participaron en la segunda vuelta, se mantuvieron las respuestas originales.

La modificación de las respuestas en la segunda vuelta no cambió en substancia los resultados generales presentados ya que para la mayoría de las preguntas existía un relativo nivel de acuerdo entre los encuestados.

5.3 Estructura y contenidos de la encuesta

La encuesta empleada en el presente trabajo de investigación se ha elaborado a partir de un conjunto de suposiciones. Dentro de este grupo cabe diferenciar entre

aquellos supuestos confirmados por la evidencia empírica y por la revisión de la literatura existente, y aquellos otros supuestos que requieren de la opinión de los expertos (tabla 2).

Tabla 4.2. Supuestos empleados en la elaboración de la encuesta

Supuestos confirmados	Supuestos que precisan la participación de expertos
<p>Existe una modificación en la concepción y enfoque sobre la pobreza y el subdesarrollo: la pobreza pasa de ser exclusivamente económica a ser un concepto multidimensional y la lucha contra la pobreza se coloca en el corazón de las estrategias de desarrollo.</p> <p>Existe un cambio fundamental en la filosofía sobre la apropiación de políticas. La ayuda evoluciona creando instrumentos que tratan de maximizar la apropiación (apoyo presupuestario).</p> <p>Cabo Verde ha experimentado un crecimiento sostenido y prácticamente ininterrumpido desde su independencia en 1975.</p> <p>La naturaleza de las ayudas en Cabo Verde ha cambiado a partir de su entrada en el grupo de países de desarrollo medio.</p> <p>El apoyo presupuestario se ha centrado en financiar sectores de baja rentabilidad (desarrollo social y/o capital humano).</p>	<p>A lo largo de la última década, Cabo Verde ha priorizado el crecimiento económico a las políticas de reducción de la pobreza, siendo ésta, una consecuencia de la primera.</p> <p>El Buen Gobierno es real en el país, lo que mejora la imagen de Cabo Verde en el exterior atrayendo ayuda e inversión.</p> <p>Ha existido en Cabo Verde una visión nacional compartida que ha colocado hasta hoy el concepto de solidaridad social y crecimiento inclusivo en el centro de las estrategias.</p> <p>Las condiciones sociales y políticas del país presentan un contexto favorable para el ejercicio del apoyo presupuestario.</p> <p>En Cabo Verde, el apoyo presupuestario ha tenido éxito porque se ha apoyado buenas políticas. Si estas no hubieran existido, el apoyo presupuestario no habría funcionado.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Para obtener información sobre estos supuestos, la encuesta se dividió en tres grandes temáticas, para facilitar la comprensión y el seguimiento por parte del encuestado.

- Primera parte: La eficacia de la ayuda y los principios de la Declaración de París y Accra: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y rendición mutua de cuentas.
- Segunda parte: Contexto político y socioeconómico de Cabo Verde: crecimiento y desarrollo, crecimiento y desigualdad, y buen gobierno.
- Tercera parte: Contexto de la ayuda. Cambio de paradigma en la ayuda internacional, condicionalidad de la ayuda y relaciones de confianza.

Así, como se ha indicado, el primer apartado se estructura según los principios de la Declaración de París (2005) y Accra (2008) sobre la eficacia de la ayuda, y el objetivo es contrastar la suposición de que las condiciones en Cabo Verde son óptimas para el

ejercicio de esta ayuda. En la encuesta, cada bloque se divide a su vez en un conjunto de subapartados, como se refleja en las tablas 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6.

Tabla 4.3. Preguntas sobre la Eficacia de la Ayuda y los Principios de la Declaración de París y Accra

Pregunta	SUBAPARTADOS
	PREGUNTA SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA
p1	La razón por la que en Cabo Verde, algunos donantes han priorizado el apoyo presupuestario frente a otras modalidades de ayuda es debido a que esta opción ha probado ser, con carácter general, la más eficaz.
p2	El apoyo presupuestario ha contribuido a mejorar, en términos de desarrollo humano, los resultados de la ayuda al desarrollo, con respecto al modelo basado en la financiación de proyectos y programas.
p3	En Cabo Verde, los donantes hacen un análisis riguroso sobre si el presupuesto nacional es eficaz en la lucha contra la pobreza.
p4	La adopción del apoyo presupuestario en Cabo Verde contribuyó al aumento de la cuantía de la ayuda recibida.
p5a	La elevada ayuda recibida por Cabo Verde en el periodo 2008-2010 se debió al interés de los donantes de evitar un <i>crash</i> financiero del país y favorecer una transición no traumática a la nueva situación de crisis.
p5b	La elevada ayuda recibida por Cabo Verde en el periodo 2008-2010 se debió a que los fondos ya estaban comprometidos.
p6	El ejercicio del Apoyo Presupuestario tiene una fuerte monitorización macroeconómica y de gestión de Finanzas Públicas.
	PREGUNTAS SOBRE LA APROPIACIÓN
p7a	En Cabo Verde, gobierno y socios tiene un profundo conocimiento de los documentos estratégicos de desarrollo (DECRP, GOP, etc.) y se apoyan en ellos para tomar sus decisiones: Gobierno.
p7b	En Cabo Verde, gobierno y socios tiene un profundo conocimiento de los documentos estratégicos de desarrollo (DECRP, GOP, etc.) y se apoyan en ellos para tomar sus decisiones: Socios.
p8	Las matrices de apoyo presupuestario son construidas de forma conjunta entre gobierno y socios.
	PREGUNTAS SOBRE LA ALINEACIÓN
p9	En Cabo Verde, los socios siguen sus agendas o preferencias basadas en sus propios documentos directores.
p10	En Cabo Verde, los socios tienen un grado de conocimiento aceptable sobre el presupuesto del Estado y de los cuadros fiscales a medio plazo de los diferentes sectores.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.4. Preguntas sobre la eficacia de la ayuda y los principios de la Declaración de París y Accra (continuación)

PREGUNTAS SOBRE LA ARMONIZACIÓN	
p11a	En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) cumple con sus objetivos y todos los miembros conocen las actuaciones de los demás.
p11b	En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) las decisiones que afectan al GAO son tomadas conjuntamente por todos sus miembros.
p11c	En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) la información sobre nuevos acuerdos de apoyo presupuestario es transparente y fluida.
p11d	En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) la fijación de un secretariado ha mejorado el funcionamiento del grupo.
p11e	En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) el gobierno local está integrado dentro del GAO y participa en sus reuniones de coordinación.
p11f	En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) los organismos multilaterales se integran y participan de las reuniones y misiones en las mismas condiciones que los otros miembros del grupo.
p11g	En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) los miembros del GAO conocen otras inversiones o desembolsos importantes de socios ajenos al grupo.
p12a	En apoyo presupuestario, la especialización de cada donante en el seguimiento de un determinado sector se considera un aspecto positivo del seguimiento del apoyo porque facilita el diálogo y la negociación con el gobierno local.
p12b	En apoyo presupuestario, la especialización de cada donante en el seguimiento de un determinado sector es negativa, ya que hace que éste tenga escaso interés en el seguimiento de otros sectores, y dificulta que disponga de una visión global de la ayuda.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.5. Preguntas sobre la eficacia de la ayuda y los principios de la Declaración de París y Accra (continuación)

PREGUNTAS SOBRE LA RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS	
p13	En Cabo Verde, los donantes hacen un análisis de su desempeño y lo difunden públicamente.
p14a	En Cabo Verde, los siguientes compromisos son respetados por los socios: los fondos comprometidos.
p14b	En Cabo Verde, los siguientes compromisos son respetados por los socios: los calendarios de desembolso.
p15	El socio analiza y elabora un informe sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas (indicadores “sine qua non”) que justifican la aprobación de las ayudas antes de efectuar el desembolso.
p16a	La sociedad civil tiene acceso efectivo a la información de interés público sobre las conclusiones de las misiones de apoyo presupuestario.
p16b	La sociedad civil tiene acceso efectivo a la información de interés público sobre la programación del presupuesto de Estado.
p16c	La sociedad civil tiene una implicación activa en el seguimiento de la ejecución del presupuestario de Estado.
p16d	La sociedad civil participa en la toma de decisiones sobre la planificación del desarrollo.
p17a	El Parlamento, a través de las comisiones parlamentarias, cuenta con informaciones fiables y oportunas sobre las conclusiones de las misiones de apoyo presupuestario.
p17b	El Parlamento, a través de sus comisiones parlamentarias, mantiene un diálogo fluido con el Gobierno sobre la ejecución del presupuesto y de las ayudas.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.6. Preguntas sobre la Eficacia de la Ayuda y los Principios de la Declaración de París y Accra (continuación)

PREGUNTAS SOBRE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	
p18	Las matrices sectoriales de apoyo presupuestario están construidas de forma coherente, con indicadores de calidad y reflejan fielmente las estrategias de desarrollo establecidas por el país.
p19	El apoyo presupuestario se centra exclusivamente en el cumplimiento de los indicadores establecidos sin hacer otras valoraciones cuantitativas o cualitativas de los resultados de las políticas públicas en general, más allá de lo reflejado por estos indicadores.
p20a	El perfil técnico y las competencias de los recursos humanos de los socios y gobierno permiten realizar revisiones conjuntas y evaluaciones de calidad. Gobierno.
p20b	El perfil técnico y las competencias de los recursos humanos de los socios y gobierno permiten realizar revisiones conjuntas y evaluaciones de calidad. Socios.
p21a	Existe un sistema de seguimiento y control de políticas públicas eficaz, por parte de la sociedad civil.
p21b	Existe un sistema de seguimiento y control de políticas públicas eficaz, por parte del Tribunal de Cuentas.
p21c	Existe un sistema de seguimiento y control de políticas públicas eficaz, por parte del Parlamento.
p21d	Existe un sistema de seguimiento y control de políticas públicas eficaz, por parte de las instituciones descentralizadas.
p22	Existe un sistema estadístico fiable y no manipulable.
p23	El apoyo presupuestario contempla instrumentos de análisis macroeconómico que permiten acompañar la evolución de la deuda.

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, la encuesta nos permite analizar el grado de utilidad de los documentos de planificación para el desarrollo en Cabo Verde con el objetivo de hacer una valoración sobre la apropiación de políticas por parte del gobierno, considerada fundamental en la efectividad de la ayuda (Owusu, 2003), así como el nivel en que dichas políticas son conocidas y compartidas por los donantes en nuestro caso (p7). Otro de los instrumentos que determinan el nivel de apropiación son las matrices de apoyo presupuestario, en cuya construcción se debe mantener un sano equilibrio de participación de la parte de los donantes y de los beneficiarios de la ayuda que favorezca la apropiación de este último (p8). Con ello, las matrices contribuyen a enlazar las ayudas directamente a las políticas sectoriales o nacionales y no con proyectos específicos (Koeberle y Stravrseki, 2006: 6).

Por otro lado, se evalúa en qué medida los donantes respetan las políticas propuestas por el gobierno y se alinean con estas (p9), y en qué grado los diferentes miembros del grupo de apoyo presupuestario y gobierno trabajan sobre los mismos documentos directores y otras herramientas importantes para el apoyo presupuestario (p10), ya que el apoyo presupuestario es más eficaz cuando las preferencias están alineadas (Cordella y Dell'Araccia, 2007). A este respecto, se hace una referencia

explícita a los cuadros fiscales a medio plazo cuyo uso se considera una buena práctica de planificación financiera y que favorecen la alineación si son conocidos y compartidos con los donantes⁸⁶ (Jones y Lawson, 2000).

También se trata de evaluar el grado de armonización, es decir, determinar el nivel en que los donantes comparten similares procedimientos para reducir los costes de transacción de la ayuda. En este sentido, desde la perspectiva del donante, los costes asociados con el diálogo, las reformas o el seguimiento, son considerados costes de transacción necesarios, mientras que los países beneficiarios pueden ver estos costes como innecesarios (Winckler Andersen y Therkildsen, 2007: 7). En el caso especial de Cabo Verde evaluamos la mejora que la institucionalización de un secretariado para el apoyo presupuestario ha supuesto en términos de mejora del funcionamiento del grupo (p11) y en la integración del gobierno local y de organismos multilaterales, ante la visión general de que estos últimos, en este caso el Banco Mundial, es un miembro de dimensiones desproporcionadas que por lo general tiene una clara influencia dentro del grupo de donantes (Factora, 2006: 69). Además, en Cabo Verde, así como en otros muchos países, el apoyo presupuestario tiende a la especialización del donante; es decir, éste hace un seguimiento de acuerdo a sus preferencias o agendas (p12).

Con el grupo de preguntas sobre la rendición mutua de cuentas conocemos el grado en el que los donantes se responsabilizan de los efectos de la ayuda que proveen; esto es, analizan su desempeño y lo difunden públicamente (p13) y actúan de forma responsable al desembolsar los fondos, respetando los compromisos adquiridos y comprobando que el contexto sociopolítico y económico del país lo permite (p14 y p15). Del lado del gobierno local, también analiza la rendición de cuentas, es decir, si este facilita la participación del parlamento y sociedad civil en las diferentes actividades que supongan un control de las acciones y resultados del gobierno (p16 y p17).

A través de estas preguntas se pretende conocer cuál es el uso que se hace de las matrices del apoyo presupuestario y si son compartidas por gobierno y socio local (p18 y p20), volviendo a la pregunta de la apropiación y alineación; además, una matriz mal

⁸⁶ Estas herramientas aparecieron junto con el nuevo cambio de paradigma de desarrollo que promovió el Banco Mundial en la década de los noventa y pretendieron sustituir las deficiencias que presentaba el instrumento de control de gasto utilizado hasta ese momento: los planes de inversiones públicas. La introducción de los cuadros se extendió rápidamente, sin haber existido una reflexión previa sobre su viabilidad en países menos adelantados. La elaboración, utilización o refuerzo de los cuadros de gasto a medio plazo se convirtió en una exigencia notable en el marco de la ayuda internacional. En la actualidad constituyen un elemento altamente demandado por la comunidad de donantes en el ámbito de las reformas de finanzas públicas, para la provisión de la ayuda.

construida no favorece una gestión de la ayuda orientada a resultados. En el lado opuesto, un seguimiento de los progresos excesivamente centrado en los indicadores podría igualmente perjudicar un correcto seguimiento de progresos globales que los indicadores no pueden medir (p19). Se analizan también los diferentes sistemas de seguimiento y control de políticas existentes por parte de diferentes grupos (p21), así como del propio gobierno a través del sistema estadístico y otros sistemas de seguimiento macroeconómico (p22 y p23).

La segunda parte de la encuesta plantea la situación socioeconómica y el nivel de buen gobierno que existe en Cabo Verde, y en qué forma éste último determina las condiciones para que existan unos buenos resultados en la gestión de la ayuda y concretamente del apoyo presupuestario, resultados que deben darse en términos de desarrollo (tablas 4.7, 4.8 y 4.9).

Tabla 4.7. Preguntas sobre el contexto político y socioeconómico de Cabo Verde

PREGUNTAS SOBRE CRECIMIENTO Y DESARROLLO	
p24a	Cabo Verde ha recibido más ayuda externa per cápita que otros países de similar nivel de desarrollo, debido a sus altos índices de buen gobierno.
p24b	Cabo Verde ha recibido más ayuda externa per cápita que otros países de similar nivel de desarrollo, debido a su condición de archipiélago.
p24c	Cabo Verde ha recibido más ayuda externa per cápita que otros países de similar nivel de desarrollo, debido a sus altos índices de vulnerabilidad económica.
p25	Cabo Verde ha aprovechado la ayuda al desarrollo para crear y fortalecer capacidades internas de crecimiento reduciendo la dependencia de la ayuda.
p26	Cabo Verde depende en buena medida de la ayuda al desarrollo para sustentar su crecimiento y la financiación de políticas públicas esenciales.
p27a	La evolución de la economía de Cabo Verde, el crecimiento económico depende de la ayuda: está estrechamente relacionada con la Ayuda Oficial para el Desarrollo recibida.
p27b	La evolución de la economía de Cabo Verde, el crecimiento económico depende de la ayuda: no está estrechamente relacionada con la Ayuda Oficial para el Desarrollo recibida.
p28	La abundancia de la ayuda externa a Cabo Verde ha dificultado la realización de una reforma fiscal modernizadora basada en criterios de suficiencia, progresividad y equidad.
p29	A lo largo de la última década el gobierno y socios en Cabo Verde han consolidado la idea de que la lucha contra la pobreza sólo es eficaz y sostenible si se sustenta en un crecimiento sostenido de la actividad económica.
p30	Las opciones de financiación a través del Apoyo Presupuestario en forma de créditos han conducido al aumento de la deuda pública del país en relación al PIB.
p31	La planificación económica gubernamental y la ayuda al desarrollo han tenido éxito en promover la construcción de un tejido empresarial nacional emprendedor, innovador y con capacidad inversora, en actividades creadoras de valor económico.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.8. Preguntas sobre el contexto político y socioeconómico de Cabo Verde (continuación)

PREGUNTAS SOBRE CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD	
p32	El gobierno de Cabo Verde y sus socios han sabido adaptarse al contexto de crisis global, manteniendo como prioridad la lucha contra la pobreza y la inclusión social.
p33a	La planificación económica gubernamental y de la Ayuda al Desarrollo ha mostrado un sano equilibrio entre la promoción del crecimiento y la creación de oportunidades para la inclusión social.
p33b	La planificación económica gubernamental y de la Ayuda al Desarrollo ha privilegiado el crecimiento económico en detrimento de los factores de creación de oportunidades para todos.
p34	La pobreza en Cabo Verde ha disminuido a lo largo de la fase alcista del ciclo económico (hasta 2010), pero se está incrementando rápidamente desde entonces.
p35a	Las principales políticas públicas de las que depende la creación de oportunidades y la inclusión social (educación, salud), han experimentado un visible retroceso desde 2010.
p35b	Las principales políticas públicas de las que depende la creación de oportunidades y la inclusión social (educación, salud), han mantenido al menos el nivel de inversión.
p36	La persistencia de la crisis global y sus consecuencias en Cabo Verde pone en riesgo la continuidad del modelo caboverdiano de crecimiento.
p37a	La percepción de una creciente inseguridad y delincuencia en Cabo Verde, se debe a la fractura social provocada por la desigualdad en la distribución de los beneficios generados por el crecimiento económico.
p37b	La percepción de una creciente inseguridad y delincuencia en Cabo Verde, está acrecentada por el contraste con tiempos en que la delincuencia fue prácticamente inexistente.
p37c	La percepción de una creciente inseguridad y delincuencia en Cabo Verde no puede compararse al nivel de delincuencia de otros países de similar tamaño que hayan experimentado un rápido crecimiento económico.
p38	La ausencia de conflictividad social se ha debido en buena medida al modelo redistributivo y atenuación de las desigualdades, parte fundamental del consenso nacional sobre el que se ha edificado el país.
p39	La idea de solidaridad social tiene sus raíces en razones históricas: los valores del movimiento sociopolítico que lideró el proceso de independencia y las relaciones de amistad con el bloque socialista en período de la Guerra Fría.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.9. Preguntas sobre el contexto político y socioeconómico de Cabo Verde (continuación)

PREGUNTAS SOBRE BUEN GOBIERNO	
p40a	Los altos índices de buen gobierno han favorecido la atracción de flujos de ayuda.
p40b	Los elevados índices de buen gobierno en Cabo Verde, han favorecido la confianza en los sistemas nacionales de gestión pública.
p40c	Los elevados índices de buen gobierno en Cabo Verde, se han visto fortalecidos por la gobernanza electrónica
p41	La firma de Asociación especial entre Cabo Verde y la Unión Europea ha favorecido la mejora de los índices de buen gobierno.
p42	En Cabo Verde el apoyo presupuestario es eficaz porque hay buenas políticas en marcha. Si estas políticas no hubieran existido, el apoyo presupuestario, probablemente, no habría tenido éxito.
p43	El buen gobierno en Cabo Verde es en buena medida un mito, en parte alimentado por la situación calamitosa de los países del entorno, que ha interesado mantener tanto a los socios como a los sucesivos gobiernos de Cabo Verde.
p44	La estabilidad socio-institucional y el buen gobierno han contribuido decisivamente a impulsar el crecimiento de los flujos de inversión extranjera directa en el país.

Fuente: Elaboración propia.

En relación a este bloque de la encuesta, nos planteamos como objetivo conocer los posibles factores de atracción de los flujos de ayuda en Cabo Verde (p24) que se plantearon con anterioridad y, en general, de acuerdo a literatura económica sobre las diferentes variables que podrían influir en la cantidad de ayuda recibida (McKinlay y Little, 1977, Abrams y Lewis, 1993, Alesina y Dollar, 2000), y si el país ha sabido aprovechar dichas ayudas para crear las condiciones necesarias para mantener un crecimiento sostenido en el futuro con recursos endógenos, disminuyendo su independencia de la ayuda (p27 y p31) y evitando posibles efectos adversos de la misma (p28) (Bräutigam y Knack, 2004, Bonne, 1996, Bueno de Mesquita y Smith, 2009, Young y Sheehan, 2014). También se considera importante confirmar la suposición de que, a lo largo de la última década, en el país ha existido un cambio en el tratamiento de la lucha contra la pobreza, que ha pasado de tener un papel central en las estrategias desde la adopción del marco integral de desarrollo (Stiglitz, 1998), a ser un efecto del crecimiento económico ambicionado por el país en la actualidad (p29).

Un crecimiento sostenido y rápido como el que ha tenido lugar en el país ha podido dar lugar a desigualdades. Con ello, en este apartado se plantean las preguntas relacionadas con la existencia de medidas de inclusión social y creación de oportunidades (p32 y p33) frente a las medidas de promoción del crecimiento. Las preguntas p34 y p35 se centran en el estado y evolución de la pobreza y desigualdad, antes y después de 2010, año en el que la crisis financiera internacional comienza a sentirse de forma más acentuada en el país, y de qué forma esta crisis puede afectar al modelo de crecimiento caboverdiano (p36). Además, se trata la problemática de la desigualdad reflejado en fenómenos de inestabilidad social, tales como la delincuencia y la inseguridad, así como los orígenes del concepto de solidaridad social planteado en el capítulo anterior (p37, p38 y p39).

Por último, se plantean los niveles de confianza en los sistemas nacionales, la gobernanza electrónica y las relaciones con los socios (p40 y p41) y si el buen gobierno es real y contribuye a impulsar el crecimiento (p42 y p43) en línea con las ideas de varios autores (Knack y Keefer, 1995, Acemoglu et al., 2004, Rodrik et al., 2004) o si por el contrario dicha relación es inexistente (Kurtz y Schrank, 2007).

Para finalizar, en el último bloque de la encuesta se analiza el cambio de paradigma en la ayuda internacional, centrándonos para ello en la condicionalidad de la ayuda y las relaciones de confianza (tabla 4.10).

Tabla 4.10. Preguntas sobre el contexto de la ayuda

PREGUNTAS SOBRE CONDICIONALIDAD DEL APOYO PRESUPUESTARIO	
p45	El apoyo presupuestario se dirige a los sectores donde las políticas y reformas son más prometedoras en relación a la promoción del desarrollo y al alivio de la pobreza.
p46	La alta implicación de los donantes en la construcción de indicadores del DCERP y de las matrices sectoriales define la condicionalidad de la ayuda en el país.
p47a	Los indicadores de desempeño de las matrices sectoriales reflejan más las preferencias locales.
p47b	Los indicadores de desempeño de las matrices sectoriales reflejan más las estrategias país de cada donante.
p48	La ayuda estuvo fuertemente condicionada con los programas de ajuste estructural. Hasta ahora nada ha cambiado en lo fundamental ya que de la condicionalidad formal y expresa, se ha pasado a otra tácita y menos reconocida pero también real.
PREGUNTAS SOBRE LAS RELACIONES DE CONFIANZA EN APOYO PRESUPUESTARIO	
p49	En Cabo Verde, el apoyo presupuestario está basado en a) la confianza en los sistemas nacionales no siendo necesario hacer un análisis de la funcionalidad de estos sistemas. b) en la confiabilidad de los sistemas nacionales, es decir, conocemos los sistemas y sabemos de hecho que son fiables y por eso confiamos.
p50	Los socios perciben y asumen el riesgo de invertir en los sistemas nacionales.
p51	En Cabo Verde, la reforma de las finanzas públicas ha contribuido a aumentar la confianza en los sistemas nacionales.

Fuente: Elaboración propia.

La existencia de un buen gobierno que favorezca la puesta en marcha de buenas políticas para la promoción del desarrollo podría hacer que el apoyo presupuestario tuviera éxito al fortalecer dichas políticas, máxime cuando el apoyo presupuestario se destina a financiar éstas últimas (p45). Esta pregunta contribuye a alimentar el debate en la literatura académica sobre la selectividad de la ayuda (Hansen y Tarp, 2000, Guillaumont y Chevet, 2001, Dalgaard y Hansen, 2001 vs. Burside y Dollar, 2000, 2004, Collier y Dollar, 2002)⁸⁷. Las preguntas p46 y p47 se refieren a la implicación del donante en las matrices de desempeño utilizadas que podrían definir el nivel de condicionalidad de la misma como una forma de post-condicionalidad (Booth et al., 2006), condicionalidad que para muchos resulta inefectiva (Pender, 2001, Booth, 2005, Hopkins et al., 2006). Por último, la pregunta 48 plantea la permanencia de la condicionalidad en la ayuda, después del cambio de paradigma de desarrollo de los años noventa, sostenida por algunos autores en la literatura científica (Pender, 2001, Owusu, 2003, Killick, 2004).

Las últimas tres preguntas de la encuesta se refieren a las relaciones de confianza que priman en el apoyo presupuestario en Cabo Verde. En la primera urge plantear la

⁸⁷ (Véase.) Capítulo II, epígrafe 4.

diferencia entre confianza en los sistemas y confiabilidad de los sistemas (Wood y Colombo, 2012). Las preguntas p50 y p51 evalúan la actitud del donante ante el riesgo de invertir en sistemas nacionales (Knack y Eubank, 2009) y el efecto que las reformas han tenido sobre los niveles de confianza en dichos sistemas.

6. Análisis univariante. Síntesis descriptiva de los resultados

A continuación se hace una valoración general de los resultados obtenidos según las respuestas de los encuestados. Para la descripción de los resultados se tienen en cuenta las cuestiones relacionadas con cada bloque de preguntas. La fiabilidad de las escalas de medida se ha confirmado mediante el estadístico Alfa de Cronbach (tabla a2.1, anexo II).

Eficacia de la ayuda

En opinión de los expertos, se ha priorizado el apoyo presupuestario porque esta herramienta parece ser más eficaz para el desarrollo en Cabo Verde que la ayuda canalizada a través de proyectos y programas. Sin embargo, existe cierto desacuerdo sobre la eficacia de la ayuda cuando ésta se relaciona con una unidad de medida concreta, como es el índice de desarrollo humano. En todo caso, principalmente en opinión de los encuestados que representan a la parte beneficiaria de la ayuda, el apoyo presupuestario es más eficaz al disminuir los costes de transacción para el gobierno.

La eficacia de la ayuda es comúnmente evaluada a través de los principios de la Declaración de París (2005); esto es, apropiación, alineación, armonización, rendición mutua de cuentas y gestión orientada a resultados.

En primer lugar, tanto el gobierno local como los socios conocen bien y hacen buen uso de los documentos directores de la planificación para el desarrollo, lo que favorece el diálogo y la apropiación de políticas. Por otro lado, la mayoría de encuestados opina que los socios están alineados con las estrategias locales, y a ello contribuye el acceso a los documentos de planificación presupuestaria. Además, todas las preguntas relativas a la armonización de donantes tienen una valoración positiva (más del 50% de los encuestados está bastante o completamente de acuerdo con el buen funcionamiento del grupo), gracias al establecimiento de un secretariado de coordinación específico para el grupo de donantes a partir del cual se ha facilitado el flujo de información entre

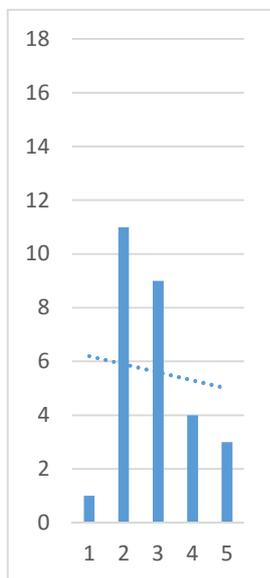
donantes, se toman las decisiones conjuntamente y se integra al gobierno local en el mismo.

La rendición mutua de cuentas suele ser el principio con menor grado de cumplimiento en todos los países. En el caso de Cabo Verde, todos los encuestados afirman que en la generalidad se respetan los compromisos adquiridos en términos de calendario y fondos desembolsados, aunque a la vista de los datos ello depende invariablemente de la agencia de ayuda con la que se relaciona el encuestado⁸⁸.

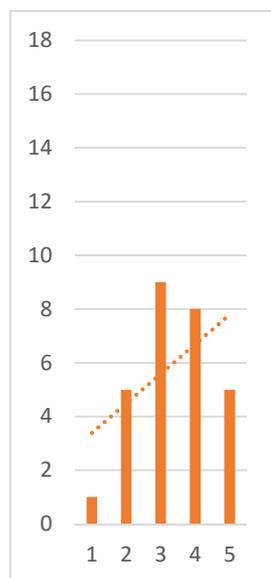
Especialmente relevantes son los datos que se refieren a la participación de la sociedad civil en las políticas gubernamentales (tabla 4.11). Los expertos afirman que la implicación y participación de la sociedad civil en el proceso de planificación del desarrollo es el punto más débil en la dinámica del país.

Tabla 4.11. Participación de la sociedad civil

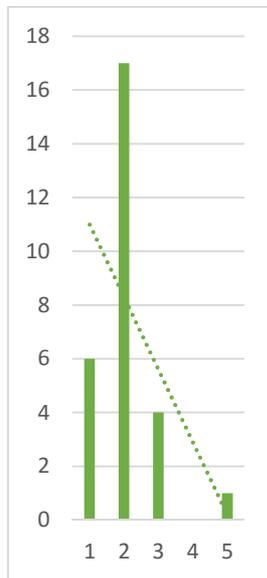
p16a. La sociedad civil tiene acceso efectivo a la información de interés público sobre las conclusiones de las misiones de apoyo presupuestario



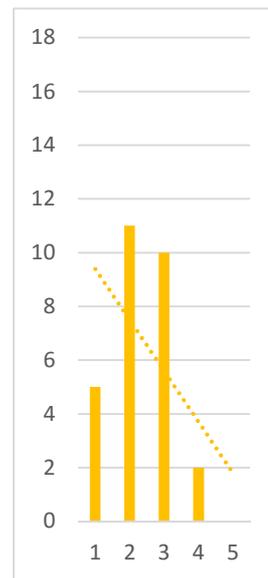
p16b. La sociedad civil tiene acceso efectivo a la información de interés público sobre la programación del presupuesto de Estado



p16c. La sociedad civil tiene una implicación activa en el seguimiento de la ejecución del presupuestario de Estado



p16d. La sociedad civil participa en la toma de decisiones sobre la planificación del desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

⁸⁸ Algunos donantes tradicionales, tales como España, interrumpieron sus ayudas en 2011 a causa de la crisis financiera. Por tanto, mientras que los encuestados relacionados con la ayuda española están completamente en desacuerdo con que se respetan los fondos comprometidos por el caso descrito anteriormente, el caso de Luxemburgo es diametralmente el contrario.

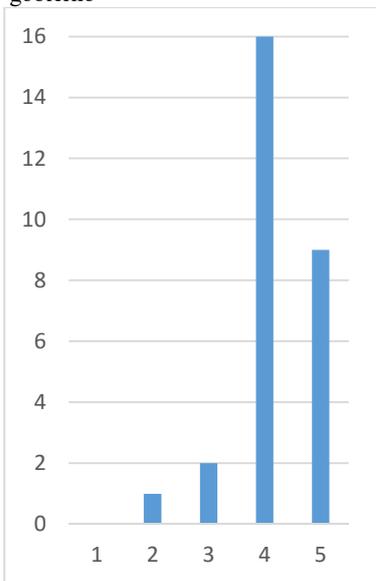
Por último, se analiza el principio de la gestión orientada a resultados en donde se evalúan las competencias de los equipos y los sistemas de seguimiento y control. Los expertos no ponen en duda la calidad de las revisiones conjuntas, dada la cualificación y calidad técnica de los recursos humanos, tanto de la parte donante como del gobierno local. Nuevamente, el elemento más débil es la capacidad de la sociedad civil para constituirse como un sistema de seguimiento y control válido sobre las políticas y acciones de gobierno. Ello es extensible a los organismos descentralizados. En el mismo sentido, para el Parlamento y el Tribunal de Cuentas, existen diferencias de opiniones entre donantes y beneficiarios, siendo sistemas de control solventes para estos últimos.

Crecimiento y desarrollo

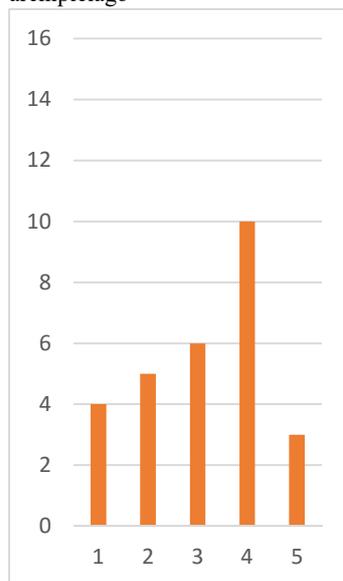
En primer lugar parece confirmarse que el buen gobierno constituye un elemento de atracción de la ayuda. A este respecto, más del 90% de los encuestados están bastante o completamente de acuerdo con esta afirmación frente a los otros dos supuestos presentados para la atracción de la ayuda; esto es, la condición de Cabo Verde como archipiélago (46% bastante o completamente de acuerdo) y alto índice de vulnerabilidad económica (42%) (tabla 4.12).

Tabla 4.12. Factores de atracción de la ayuda

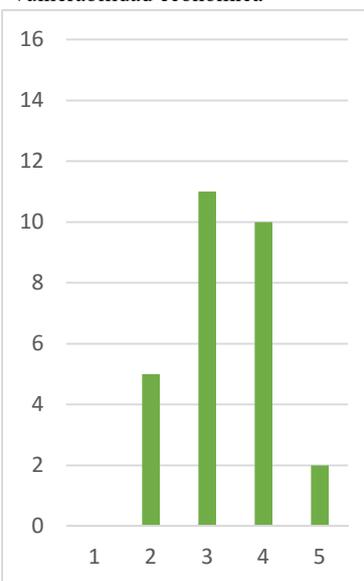
p24a. Cabo Verde ha recibido más ayuda externa per cápita que otros países de similar nivel de desarrollo, debido a sus altos índices de buen gobierno



p24b. Cabo Verde ha recibido más ayuda externa per cápita que otros países de similar nivel de desarrollo, debido su condición de archipiélago



p24c. Cabo Verde ha recibido más ayuda externa per cápita que otros países de similar nivel de desarrollo, debido a sus altos índices de vulnerabilidad económica



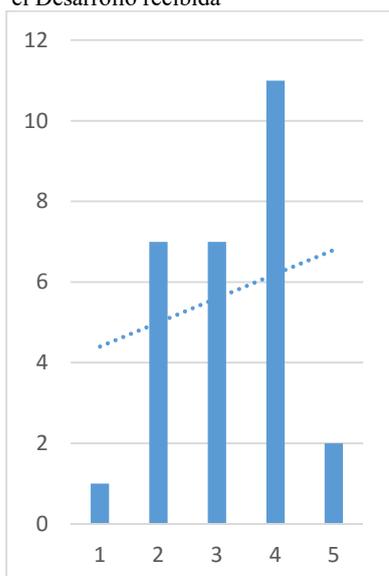
Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario, no existe unanimidad sobre el hecho de que Cabo Verde haya creado las suficientes capacidades endógenas para sostener el proceso de crecimiento económico que el país ha experimentado en los últimos años, lo que habría indicado una disminución de la dependencia de la ayuda internacional. Los donantes tienden a ser más críticos en torno al aprovechamiento de la ayuda para la creación de capacidades internas, mientras que la parte beneficiaria de las ayudas tiene una visión más optimista. No obstante, a pesar de que existen indicios de que el país pueda haber creado capacidades internas para su desarrollo, no se puede afirmar que éstas sean suficientes como para dejar de depender de la ayuda internacional. Si bien los beneficiarios de la ayuda ofrecen una visión de los progresos más optimista que el resto de la muestra, éstos forman parte del 68% de la muestra que está bastante o completamente de acuerdo en afirmar que el país continúa dependiendo de las ayudas externas para financiar sus políticas públicas. Solo el 15% no está de acuerdo con esta afirmación.

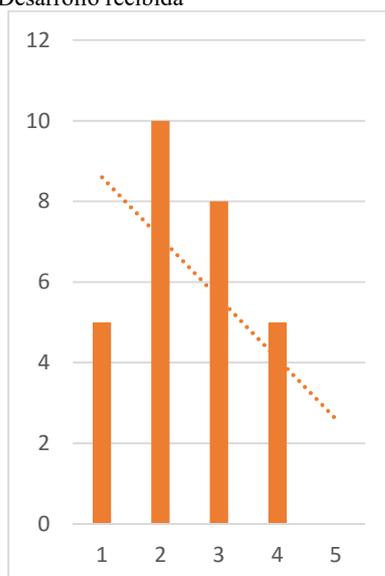
En el mismo sentido, como se observa en la tabla 4.13, dentro de una relativa variedad de opiniones, se acuerda en afirmar que en la evolución de la economía caboverdiana tiene mucho que ver la ayuda recibida (p27a) y consecuentemente no se está tan de acuerdo con la afirmación de que éstas no hayan guardado relación (p27b).

Tabla 4.13. Dependencia de la ayuda

p27a. La evolución de la economía de Cabo Verde está estrechamente relacionada con la Ayuda Oficial para el Desarrollo recibida



p27b. La evolución de la economía de Cabo Verde no está estrechamente relacionada con la Ayuda Oficial para el Desarrollo recibida



Fuente: Elaboración propia.

Podemos confirmar por tanto el importante papel que la ayuda al desarrollo ha tenido en el crecimiento económico del país a lo largo de su historia más reciente. Sin embargo, en Cabo Verde la afluencia de la ayuda no ha producido la llamada *fatiga de la ayuda*, ni para el país donante ni para el beneficiario. Es decir, la recepción de ayuda exterior no ha menoscabado la puesta en marcha de acciones para alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos en las políticas públicas de Cabo Verde, necesarias para fortalecer sus capacidades internas, nuevas o ya existentes, y para un crecimiento menos dependiente de la ayuda, aunque hay matices. Si bien la afluencia de ayuda no ha dificultado la puesta en marcha de una reforma fiscal modernizadora basada en criterios de suficiencia, progresividad y equidad según los expertos, la planificación del desarrollo y la ayuda no han tenido éxito en promover un tejido económico emprendedor que contribuya a fortalecer las capacidades internas del país.

La afirmación de que *socios y gobierno han consolidado la idea de que la lucha contra la pobreza sólo es eficaz y sostenible si se sustenta en un crecimiento sostenido de la actividad económica* (p29), plantea la hipótesis sobre la pérdida de importancia del concepto de solidaridad social en aras del crecimiento económico a lo largo de las sucesivas estrategias de desarrollo de Cabo Verde⁸⁹. Esta opinión es compartida por los expertos independientemente de su perfil (el 57% está bastante o completamente de acuerdo y solo el 7% se coloca en el lado opuesto, poco de acuerdo).

Crecimiento y desigualdad

Esta parte da una idea precisa sobre el modelo de desarrollo que ha seguido Cabo Verde desde su independencia y de qué forma las políticas públicas, formuladas bajo el supuesto de buen gobierno, han podido incidir en el crecimiento del país.

En este trabajo de investigación se ha planteado el problema de la desigualdad que pueda existir en el país como consecuencia de un crecimiento económico rápido y sostenido en el tiempo. Que el crecimiento haya favorecido la reducción de las desigualdades en Cabo Verde es una afirmación para la que no existe consenso. Por un lado el 32% de los encuestados, y particularmente los expertos locales, están bastante de acuerdo con la idea de que el gobierno y socios han sabido adaptarse al contexto de la crisis global, manteniendo el objetivo de la inclusión social. Por otro, tampoco no hay

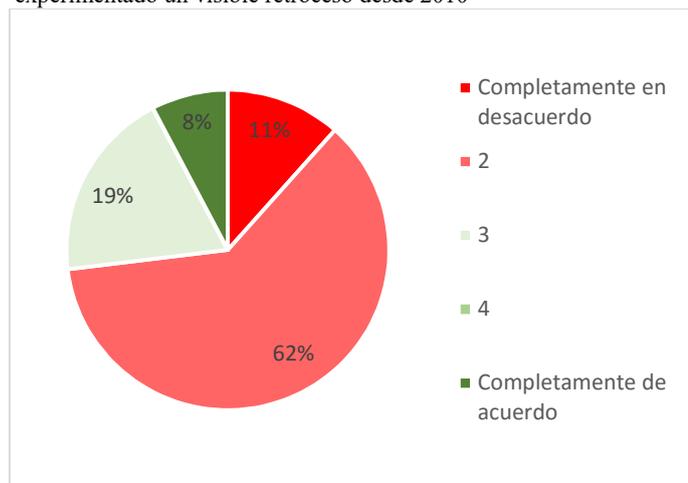
⁸⁹ (Véase.) Capítulo III, epígrafe 4.1

acuerdo en torno al equilibrio entre la promoción del crecimiento económico y la creación de oportunidades, ya que el 29% opina que se ha privilegiado el crecimiento económico, frente al 36% que opina lo contrario. En todo caso, de existir dicho equilibrio, este parece no haber sido suficiente a la vista de los datos ya que para ambas preguntas la mayoría de los encuestados no se posiciona ni positiva ni negativamente (tabla 4.14).

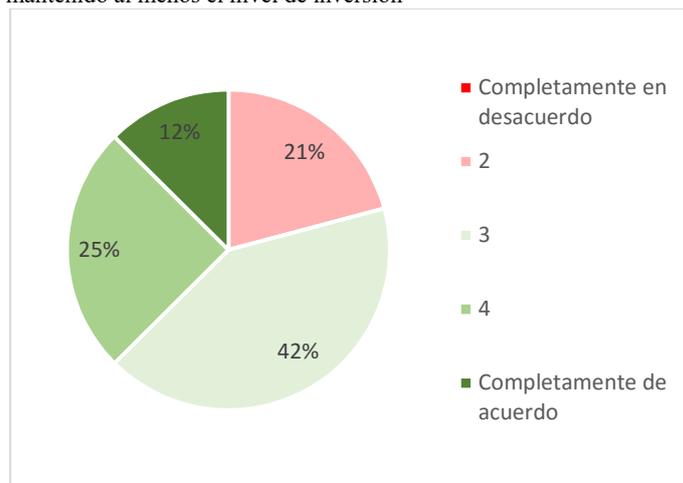
No hay tampoco una respuesta uniforme sobre la evolución de la pobreza, debido a que es una cuestión cuyos efectos no son inmediatos y por tanto son de difícil evaluación⁹⁰. En donde existe relativo acuerdo es que, a pesar de la crisis, las políticas públicas destinadas a la educación y salud no han sufrido un retroceso, sino que las mismas han mantenido, al menos, el nivel de inversión.

Tabla 4.14: Crecimiento equilibrado

p35a. Las principales políticas públicas de las que depende la creación de oportunidades y la inclusión social (educación, salud), han experimentado un visible retroceso desde 2010



p35b. Las principales políticas públicas de las que depende la creación de oportunidades y la inclusión social (educación, salud) han mantenido al menos el nivel de inversión



Fuente: Elaboración propia.

Ello indica que, efectivamente, en consonancia con la primera pregunta de este grupo, gobierno y socios han sabido mantener el objetivo la inclusión social y la lucha contra la pobreza en este difícil contexto. Sin embargo, dicho modelo no podría ser sostenible en el tiempo si persistiera la crisis financiera y sus consecuencias en Cabo Verde, tales como la disminución de las ayudas, el deterioro de las cuentas públicas y de la balanza de pagos externa, tal y como indican todos los encuestados salvo un caso.

⁹⁰ La predicción sobre la evolución de la pobreza (p34) es la que ha dejado más respuestas sin contestar (6 respuestas vacías sobre 28).

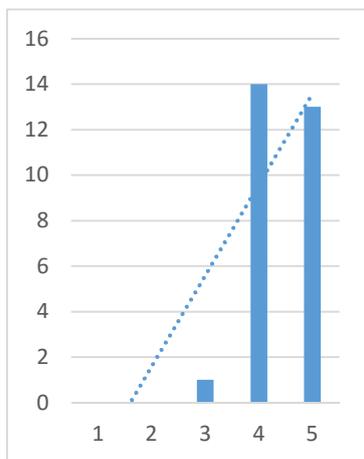
En cuanto a la delincuencia, representada como un indicador de aumento de la desigualdad en Cabo Verde, el grupo cree que efectivamente la misma puede ser fruto de la desigualdad en la distribución de los beneficios generados por el crecimiento económico, pero los resultados también sugieren que esta no es la única causa. Por su parte, la ausencia de conflictividad social en Cabo Verde, sí puede deberse a un modelo redistributivo y atenuación de desigualdades pero nuevamente, y en coherencia con la pregunta p33a (la delincuencia es fruto de la desigualdad en la distribución de beneficios) la neutralidad de las respuestas sugiere que o bien la ausencia de conflictividad social no está únicamente asentada en el planteamiento de un modelo redistributivo igualitario, o bien que dicho modelo no promueve suficientemente, en opinión de los expertos, la igualdad de la distribución de los ingresos.

Buen Gobierno, condicionalidad y relaciones de confianza

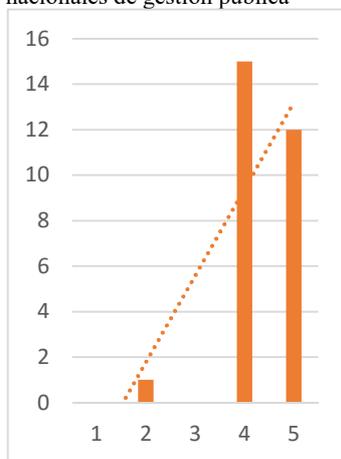
En el bloque de buen gobierno es donde ha habido un mayor consenso. Así, el buen gobierno en Cabo Verde es real, constituye definitivamente un factor de atracción de ayuda y justifica el crecimiento de los flujos de inversión extranjera directa. Los índices de buen gobierno también han favorecido la confianza en los sistemas nacionales de gestión lo que a su vez ha podido promover de forma satisfactoria el uso del apoyo presupuestario. Más de la mitad de los expertos también valoran de manera positiva el papel de la gobernanza electrónica en la mejora de los índices de buen gobierno (tabla 4.15).

Tabla 4.15. Efectos del Buen gobierno

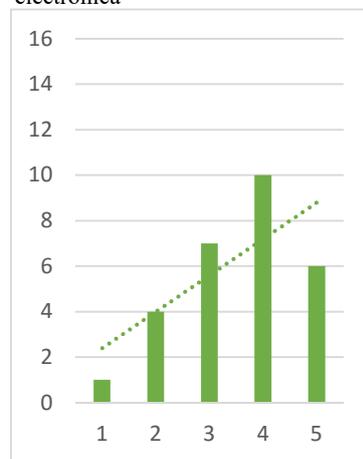
p40a. Los altos índices de buen gobierno han favorecido la atracción de flujos de ayuda



p40b. Los elevados índices de buen gobierno han favorecido la confianza en los sistemas nacionales de gestión pública



p40c. Los elevados índices de buen gobierno en Cabo Verde, se han visto fortalecidos por la gobernanza electrónica



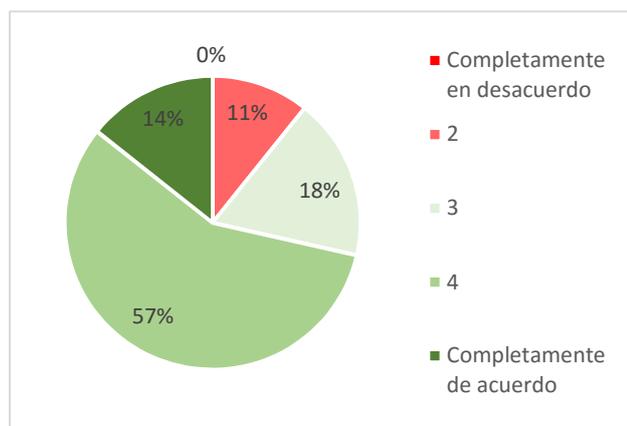
Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, los expertos tampoco son contrarios a la idea de que la firma de Asociación Especial entre Cabo Verde y la Unión Europea haya podido reforzar los índices de buen gobierno aunque esta relación reviste menor importancia. Mucho más aceptada es el supuesto de que la eficacia del apoyo presupuestario en el país viene justificada por el tipo de políticas públicas que apoya, lo que se fundamenta en las teorías de Burnside y Dollar ampliamente discutidas en la literatura académica⁹¹. Solo el 10% de los encuestados está poco de acuerdo con esta idea.

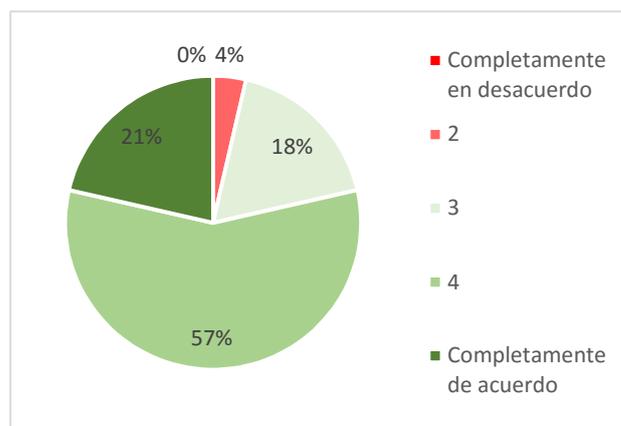
Por último, se han propuesto tres preguntas relativas a las relaciones de confianza que rigen en el apoyo presupuestario. Prácticamente todos los expertos coinciden en la idea de en Cabo Verde el apoyo presupuestario está basado en un sistema confiable, más que en la confianza de los sistemas. En tanto que gestores de la ayuda, los mismos conocen el funcionamiento de los sistemas nacionales, especialmente el de finanzas públicas. Por ello, también como gestores de la ayuda y donantes, éstos perciben y asumen el riesgo de invertir en los sistemas nacionales de gestión. Este es un comportamiento probablemente mucho mejor soportado gracias a la confiabilidad en los sistemas nacionales mencionados anteriormente, pero también por el hecho de que las reformas, concretamente en el sector de las finanzas públicas ampliamente apoyadas por la financiación exterior, han contribuido a aumentar los niveles de confianza en dichos sistemas (tabla 4.16).

Tabla 4.16. Sistemas nacionales de gestión y finanzas públicas

p50. Los socios perciben y asumen el riesgo de invertir en los sistemas nacionales



p51. En Cabo Verde, la reforma de las finanzas públicas ha contribuido a aumentar la confianza en los sistemas nacionales



Fuente: Elaboración propia.

⁹¹ (Véase.) capítulo II, sobre la condicionalidad de la ayuda.

7. Análisis Multivariante. La elaboración de los constructos y la formación de grupos de expertos

Con la finalidad de reducir el espacio de las 79 preguntas a un reducido grupo de variables sintéticas, en este epígrafe se obtienen factores o constructos mediante el Análisis de Componentes Principales (ACP). La reducción de las dimensiones se ha realizado agrupando cada subconjunto de preguntas realizadas a los expertos en diferentes bloques temáticos: el buen gobierno, el apoyo presupuestario, el crecimiento inclusivo, la eficacia de la ayuda, la lucha contra la pobreza y las buenas prácticas de gestión de esta ayuda en particular. Para cada uno de estos criterios se obtendrán los correspondientes constructos:

1. Componentes del Buen Gobierno.

CP1.1 Confiabilidad de los sistemas nacionales.

CP2.1 Convergencia hacia el modelo europeo.

CP3.1 Sector exterior.

CP4.1 Sociedad Civil.

2. Componentes de apoyo presupuestario.

CP1.2 Preferencias del apoyo presupuestario.

CP2.2 Coordinación de donantes.

CP3.2 Conocimiento de los socios.

3. Ayuda y crecimiento inclusivo.

CP1.3 Dependencia de la Ayuda.

CP2.3 Crecimiento inclusivo.

CP3.3 Condicionalidad de la Ayuda.

4. Ayuda presupuestaria eficaz.

CP1.4 Rendición de cuentas del donante.

CP2.4 Capacidades y competencias técnicas.

CP3.4 Permanencia del modelo de crecimiento equilibrado.

CP4.4 Sistemas de control y seguimiento.

5. Crisis lucha contra la pobreza y confiabilidad en el sistema.

CP1.5. Adaptación al contexto de la crisis económica actual.

CP2.5 Atracción de la ayuda exterior.

CP3.5 Transparencia

6. Grupo de apoyo presupuestario, eficacia y condicionalidad.

CP1.6 Buenas prácticas del grupo.

CP2.6 Ayuda presupuestaria y cuantía de la ayuda.

CP3.6 Apropiación local de las políticas.

CP4.6 Indicadores de desempeño y condicionalidad de la ayuda.

7.1 Componentes de buen gobierno

A lo largo de la encuesta se abordan diferentes tipos enfoques de buen gobierno de acuerdo a Hoebink (2006), estos son, tecnocrático (basado en prácticas de gestión administrativa o en el buen funcionamiento del Estado), instrumental (entendido como el conjunto de políticas necesarias para la lucha contra la pobreza) y, por último, aquel que se ejerce como garantía de procesos democráticos. Con las respuestas de los expertos sobre el conjunto de variables que hacen referencia a estos enfoques del buen gobierno, se han obtenido cuatro componentes o constructos, cada una referida a un ámbito determinado del buen gobierno, las cuales en conjunto retienen el 73% de la inercia total de este apartado. En la tabla 4.17, se presentan dichas componentes.

Tabla 4.17. Componentes de buen gobierno.

Matriz de componentes rotados	Componentes			
	CP1.1	CP2.1	CP3.1	CP4.1
p51. En Cabo Verde, la reforma de las finanzas públicas ha contribuido a aumentar la confianza en los sistemas nacionales .	0,84	-0,18	0,03	-0,13
p40c. Los elevados índices de buen gobierno en Cabo Verde, se han visto fortalecidos por la gobernanza electrónica .	0,81	0,19	0,02	0,09
p43. El buen gobierno en Cabo Verde es en buena medida un mito , en parte alimentado por la situación calamitosa de los países del entorno, que ha interesado mantener tanto a los socios como a los sucesivos gobiernos de Cabo Verde.	-0,76	-0,16	-0,26	-0,05
p41. La firma de Asociación especial entre Cabo Verde y la Unión Europea ha favorecido la mejora de los índices de buen gobierno.	0,02	0,88	-0,11	0,06
p33b. La planificación económica gubernamental y de la Ayuda al Desarrollo han privilegiado el crecimiento económico en detrimento de los factores de creación de oportunidades para todos .	0,11	0,73	0,21	-0,15
p50. Los socios perciben y asumen el riesgo de invertir en los sistemas nacionales.	0,14	0,16	0,72	-0,32
p44. La estabilidad socio-institucional y el buen gobierno han contribuido decisivamente a impulsar el crecimiento de los flujos de inversión extranjera directa en el país.	0,45	0,15	0,71	-0,06
p38. La ausencia de conflictividad social se ha debido en buena medida al modelo redistributivo y atenuación de las desigualdades, parte fundamental del consenso nacional sobre el que se ha edificado el país.	-0,19	-0,45	0,70	0,32

p17a. El Parlamento , a través de las comisiones parlamentarias, cuenta con informaciones fiables y oportunas sobre las conclusiones de las misiones de apoyo presupuestario	0,02	0,13	-0,03	0,91
p16c. La sociedad civil tiene una implicación activa en el seguimiento de la ejecución del presupuestario de Estado	0,02	-0,43	-0,14	0,71

Fuente: Elaboración propia.

La primera componente se fundamenta en las acciones que han llevado a cabo los sucesivos gobiernos del país con el fin de modernizar la administración pública fortaleciendo los sistemas nacionales de gestión, especialmente el de finanzas públicas (p51, p40c). Estas actuaciones han contribuido a aumentar la confianza de los donantes en los sistemas nacionales y a elevar a una realidad objetiva la existencia del buen gobierno (p43). Denominamos a esta componente *confiabilidad de los sistemas nacionales (CPI.1)*, y se refiere al buen gobierno desde un punto de vista tecnocrático, basado en el buen funcionamiento de las instituciones del Estado (Hoebink, 2006).

La segunda componente, *convergencia hacia el modelo europeo (CP2.1)*, recoge la relación entre la firma del Acuerdo de Asociación especial de Cabo Verde a la Unión Europea (p41) y el modelo de crecimiento económico que promueve el país (p33b). Refleja los efectos que sobre el buen gobierno puede producir un acercamiento del modelo caboverdiano a las economías occidentales, tanto a través de la firma del Acuerdo de Asociación Especial que favorece la convergencia normativa en diferentes ámbitos y la integración regional (Comisión Europea, 2007/b), como a través de un cambio de modelo que prioriza ante todo el crecimiento económico, la mejora de la competitividad y la productividad (República de Cabo Verde, 2012: 2), como es el la dinámica general en las economías europeas. O, también a la inversa, la influencia que el buen gobierno ha tenido en esta trayectoria política y económica del país.

La tercera componente se refiere al *sector exterior (CP3.1)* ya que mide la atracción que sobre las ayudas e inversiones extranjeras ejerce la estabilidad institucional (p44) y ausencia de conflictividad social (p38), características del país. En este constructo, la estabilidad sociopolítica y la ausencia de conflictividad social basada en la promoción de políticas de igualdad, ofrecen un marco atractivo para la inversión extranjera. Lo mismo sucede para la ayuda ya que la estabilidad institucional y la democracia son factores de atracción de la misma (McKinlay y Little, 1977); en un contexto descrito como estable, los donantes estarían más dispuestos a invertir en sistemas nacionales (p50) o, dicho de otro modo, a canalizar su ayuda a través de las ayudas programáticas.

Las dos últimas componentes se vinculan al conjunto de políticas orientadas al crecimiento, desarrollo y a la reducción de la pobreza, con beneficios tales como la atracción del capital exterior, lo que se considera crucial en un proceso de crecimiento económico rápido y sostenido en los países pobres (North 1990, Knack y Keefer, 1995, Keefer y Knack 1997, Clague et al., 1999, Knack, 2001); se refiere por tanto al buen gobierno desde un punto de vista instrumental.

Por último, la cuarta componente se refiere la relación entre la participación de la sociedad civil (p16c) y su implicación sobre el seguimiento de la ayuda y las informaciones con las que cuenta el Parlamento (p17a) al mismo respecto. Denominamos este constructo como *sociedad civil (CP4.1)*. La participación e implicación activa de este sector en su diálogo con el gobierno garantiza la salvaguarda de los procesos democráticos, y es crucial para la promoción del desarrollo sostenible en todos los países (Stiglitz, 2002: 163). En el caso de Cabo Verde, la promoción de una ciudadanía activa a través de iniciativas apoyadas en gran parte por socios internacionales, tratan de fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil a este respecto.

7.2 Componentes de apoyo presupuestario

El apoyo presupuestario es una herramienta de ayuda que requiere de capacidades técnicas y políticas que favorezcan una mejor asignación y aprovechamiento de los fondos. En este sentido, es necesario su adecuado seguimiento, la transparencia de las negociaciones y la coordinación entre beneficiarios y donantes. En nuestro análisis, este enfoque multidimensional del apoyo presupuestario se obtiene a partir de tres de variables sintéticas que se muestran en la tabla 4.18, y que conjuntamente retienen el 75,34% de la inercia total.

La primera componente, *preferencia por el apoyo presupuestario (CP1.2)* sintetiza la información relativa a los beneficios del apoyo frente a la ayuda canalizada mediante programas y proyectos (p2), al ser monitorizado a través del control de las cuentas públicas (p6) y favorecer la apropiación de las políticas (p7a), siendo la modalidad que mejor se ajusta a la Declaración de París (2005) sobre la efectividad de la ayuda (Molenaers, 2012).

La segunda y tercera componente se refieren al funcionamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario en Cabo Verde y las buenas prácticas del grupo. Particularmente, la segunda componente se refiere a la *coordinación de donantes (CP2.2)*; a este respecto,

la constitución formal del grupo y las reuniones periódicas han favorecido una mejor coordinación en la toma de decisiones (p11b) y una mayor transparencia en torno a los acuerdos bilaterales de cada socio con el gobierno local (p11c). Por último el *conocimiento de los socios (CP3.2)* sobre el panorama de la ayuda en general en el país, se refiere tanto a las políticas que el gobierno local quiere promover con el apoyo presupuestario (P11e, p7b) como a las políticas favorecidas por otras modalidades de ayuda (p11g), incluso de aquellas ayudas ofrecidas por donantes ajenos al grupo.

Tabla 4.18. Componentes de buen gobierno

Matriz de componentes rotados			
	Componentes		
	CP 1.2	CP 2.2	CP 3.2
p2. El apoyo presupuestario ha contribuido a mejorar , en términos de desarrollo humano, los resultados de la ayuda al desarrollo, con respecto al modelo basado en la financiación de proyectos y programas.	0,82	-0,15	0,07
p7a. En Cabo Verde, gobierno y socios tiene un profundo conocimiento de los documentos estratégicos de desarrollo (DECRP, GOP etc.) y se apoyan en ellos para tomar sus decisiones Gobierno.	0,81	0,07	0,34
p6. El ejercicio del Apoyo Presupuestario tiene una fuerte monitorización macroeconómica y de gestión de Finanzas Públicas.	0,76	0,36	-0,22
p11b. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO)... las decisiones que afectan al GAO son tomadas conjuntamente por todos sus miembros.	-0,06	0,88	0,21
p11c. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO)... la información sobre nuevos acuerdos de apoyo presupuestario es transparente y fluida.	0,18	0,87	0,21
p11e. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO)... el gobierno local está integrado dentro del GAO y participa en sus reuniones de coordinación.	-0,26	0,25	0,79
p11g. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO)... los miembros del GAO conocen otras inversiones o desembolsos importantes de socios ajenos al grupo.	0,35	0,12	0,70
p7b. En Cabo Verde, gobierno y socios tiene un profundo conocimiento de los documentos estratégicos de desarrollo (DECRP, GOP etc.) y se apoyan en ellos para tomar sus decisiones Socios.	0,55	0,30	0,63

Fuente: Elaboración propia

7.3 Componentes de ayuda y crecimiento inclusivo

La relación entre ayuda y crecimiento ha sido ampliamente estudiada, tal y como se ha indicado en el marco teórico. En el caso de Cabo Verde cabe resaltar algunas ideas particulares de esta temática tales como la dependencia de la ayuda en un país económicamente vulnerable, la eficacia de la ayuda para promover el crecimiento a partir de un modelo de desarrollo inclusivo, o la eficacia de la condicionalidad de la ayuda. El

binomio ayuda y crecimiento en la economía de Cabo Verde se recoge a partir de tres componentes indicadas en la tabla 4.19, que en total retienen el 76,4% de la inercia total.

La primera componente, *dependencia de la ayuda (CP1.3)* recoge la influencia que la ayuda tiene sobre el crecimiento (p27a, p27b) en respuesta al extenso debate sobre la cuestión de la eficacia de la ayuda⁹². También recoge la influencia de la ayuda sobre la financiación de políticas esenciales (p26) y sobre las instituciones económicas y políticas (Young y Sheehan, 2014). En este sentido, como se apuntó en el capítulo anterior, Cabo Verde es considerado como un país económicamente vulnerable y dependiente de la coyuntura internacional, de las remesas y de las ayudas. La segunda componente se refiere a la promoción de un crecimiento equilibrado (p33a) que busca disminuir la dependencia de la ayuda a través de la creación de capacidades endógenas para el desarrollo (p25) y que asegura un *crecimiento inclusivo (CP2.3)*. Por último, las variables que forman la tercera componente, *condicionalidad (CP3.3)*, conforman la permanencia de la condicionalidad de la ayuda (Pender, 2001, Owusu, 2003, Killick, 2004, Hayman, 2011) con el apoyo presupuestario, especialmente a favor del donante (p48). Dicha condicionalidad se ejerce a través de los indicadores aplicados a las matrices de desempeño que fijarán los desembolsos financieros en apoyo presupuestario (p47b).

Tabla 4.19. Componentes de ayuda y crecimiento inclusivo.

Matriz de componentes rotados			
	CP 1.3	CP 2.3	CP 3.3
p27a. La evolución de la economía de Cabo Verde, el crecimiento económico depende de la ayuda (está estrechamente relacionada con la Ayuda Oficial para el Desarrollo recibida).	0,92	0,13	-0,22
p26. Cabo Verde depende en buena medida de la ayuda al desarrollo para sustentar su crecimiento y la financiación de políticas públicas esenciales.	0,85	0,04	0,23
p27b. La evolución de la economía de Cabo Verde , el crecimiento económico depende de la ayuda (No está estrechamente relacionada con la Ayuda Oficial para el Desarrollo recibida).	-0,83	0,14	-0,03
p25. Cabo Verde ha aprovechado la ayuda al desarrollo para crear y fortalecer capacidades internas de crecimiento reduciendo la dependencia de la ayuda.	-0,06	0,88	0,14
p33a. La planificación económica gubernamental y de la Ayuda al Desarrollo ha mostrado un sano equilibrio entre la promoción del crecimiento y la creación de oportunidades para la inclusión social.	0,05	0,88	-0,15
p48. La ayuda estuvo fuertemente condicionada con los programas de ajuste estructural. Hasta ahora nada ha cambiado en lo fundamental ya que de la condicionalidad formal y expresa, se ha pasado a otra tácita y menos reconocida pero también real.	0,15	0,30	0,79
p47b. Los indicadores de desempeño de las matrices sectoriales reflejan más las estrategias país de cada donante.	-0,09	-0,29	0,74

Fuente: Elaboración propia

⁹² (Véase.) capítulo II, epígrafe 3.1

7.4 Componentes de ayuda presupuestaria eficaz

En este apartado se definen algunas de las condiciones necesarias para el ejercicio de una ayuda presupuestaria eficaz. Esta variable se forma a partir cuatro componentes que retienen el 79,58% de la inercia total, y sintetiza la información de un conjunto de preguntas relacionadas con el mantenimiento de los compromisos de los donantes, las capacidades técnicas y los sistemas de seguimiento y control de las ayudas presupuestarias. Además, se introduce una variable relacionada con los posibles efectos de la crisis sobre los objetivos marcados en estas ayudas. Todas ellas se incluyen en la tabla 4.20.

La primera componente, *rendición de cuentas del donante (CP1.4)* recoge los compromisos de los donantes sobre los fondos desembolsados en cuanto a su cuantía (p14a) y calendario (p14b), así como la implicación de los mismos en el seguimiento de las ayudas presupuestarias para alcanzar el fin último de la reducción de la pobreza (p3). Estas dos variables están relacionadas con la rendición de cuentas contemplada en los principios de París sobre la efectividad de la ayuda (2005), ya que se refieren al respeto de los compromisos tomados y a la forma en la que los socios asumen responsablemente su tarea de monitorizar la ayuda para asegurar un correcto aprovechamiento de la misma. Esto es, una rendición de cuentas externa, o hacia el país socio, y otra interna, o hacia los contribuyentes del país donante.

La segunda componente, *capacidades y competencias técnicas (CP2.4)*, sintetiza el grado de competencia de los técnicos locales (p20a) y socios (p20b) que participan de las misiones de apoyo presupuestario y cuya implicación en los procesos de seguimiento se consideran un valor añadido para el aprovechamiento de esta ayuda.

La tercera componente, *permanencia del modelo de crecimiento equilibrado (CP3.4)*, explica cómo perciben los expertos el mantenimiento del modelo de crecimiento inclusivo gracias a la ayuda internacional, esto es, reducción de las desigualdades (p35a) y lucha contra la pobreza (p34), concretamente en el último periodo en donde han primado otros intereses relacionados con el crecimiento económico y la promoción del sector privado. La cuarta componente agrupa a los *sistemas de seguimiento y control (CP4.4)* de cuentas públicas tales como el Parlamento (p17b) y el Tribunal de Cuentas (p21b), lo que tiene efectos deseados tales como el aprovechamiento de las ayudas o la minimización de males como la corrupción, entre otros.

Tabla 4.20. Componentes de ayuda presupuestaria eficaz

Matriz de componentes rotados	Componentes			
	CP 1.4	CP 2.4	CP 3.4	CP 4.4
p14a. En Cabo Verde, los siguientes compromisos son respetados por los socios: Los fondos comprometidos.	0,87	0,25	0,05	-0,06
p3. En Cabo Verde, los donantes hacen un análisis riguroso sobre si el presupuesto nacional es eficaz en la lucha contra la pobreza .	0,80	-0,08	0,01	0,37
p14b. En Cabo Verde, los siguientes compromisos son respetados por los socios: Los calendarios de desembolso.	0,75	0,18	-0,25	0,18
p20a. El perfil técnico y las competencias de los recursos humanos de los socios y gobierno permiten realizar revisiones conjuntas y evaluaciones de calidad. Gobierno .	-0,02	0,90	-0,20	0,16
p20b. El perfil técnico y las competencias de los recursos humanos de los socios y gobierno permiten realizar revisiones conjuntas y evaluaciones de calidad. Socios .	0,37	0,85	0,04	-0,01
p35a. Las principales políticas públicas de las que depende la creación de oportunidades y la inclusión social (educación, salud), han experimentado un visible retroceso desde 2010.	0,11	-0,14	0,88	-0,08
p34. La pobreza en Cabo Verde ha disminuido a lo largo de la fase alcista del ciclo económico (hasta 2010), pero se está incrementando rápidamente desde entonces.	-0,29	-0,01	0,82	0,19
p17b. El Parlamento, a través de sus comisiones parlamentarias , mantiene un diálogo fluido con el Gobierno sobre la ejecución del presupuesto y de las ayudas .	0,06	-0,03	0,22	0,86
p21b. Existe un sistema de seguimiento y control de políticas públicas eficaz, por parte del Tribunal de Cuentas .	0,25	0,21	-0,16	0,77

Fuente: Elaboración propia

7.5 Componentes de crisis, lucha contra la pobreza y confianza en el sistema

Estas componentes agrupan algunas particularidades relativas al contexto sobre el que se ha trabajado en el estudio del caso. Entre ellas, se ha de tener en cuenta la crisis financiera internacional del último período que ha podido repercutir negativamente en el contexto socioeconómico de Cabo Verde, en la recepción de capital exterior tanto en forma de ayuda como de remesas y capital privado. Otra particularidad relativa al contexto caboverdiano son sus elevados índices de buen gobierno, tratados en la primera componente, y como éstos han influido también en la llegada de flujos financieros externos. Dentro de este último supuesto, una tercera particularidad es la recepción continuada de fondos de apoyo presupuestario en el país, lo que ha consolidado el funcionamiento de un grupo coordinado de donantes. Así, se relacionan las variables de adaptación al contexto de crisis, la atracción de la ayuda exterior y la coordinación de donantes en el grupo de apoyo presupuestario.

La primera componente, la capacidad de *adaptación al contexto de la crisis económica actual (CPI.5)* tiene que ver con la mejora de los sistemas nacionales. La

modernización y el fortalecimiento de la Administración a través de múltiples sistemas de control y gestión, como por ejemplo el Instituto Nacional de Estadística (p22), implica una posición más favorable para ser menos dependiente del exterior, para enfrentar choques externos como los derivados de la crisis financiera (p32) y para implementar políticas que amortigüen los efectos adversos, mejoren la capacidad de resiliencia y permitan continuar con el modelo de desarrollo adoptado en el país.

La segunda componente, engloba la *atracción de la ayuda exterior (CP2.5)* basado en el buen gobierno. Los elevados índices del buen gobierno en Cabo Verde han favorecido la confianza en los sistemas nacionales (p40b) y especialmente en los sistemas de gestión de finanzas públicas, lo que ha favorecido la atracción de los flujos de ayuda (p40a) especialmente en forma de apoyo presupuestario. Eso sin obviar el hecho de que todos los aspectos del buen gobierno tienen cierta influencia estadística en el momento de elegir a los países destinatarios de la ayuda (Neumayer, 2003).

La tercera componente relaciona el funcionamiento general del grupo de apoyo presupuestario y la difusión pública de los resultados de interés de las misiones. De las buenas prácticas del grupo en términos de *transparencia (CP3.5)*, se consolidan los sistemas de seguimiento y control de la sociedad civil a través del acceso a la información relativa a la ayuda presupuestaria en el país, esto es importante ya que la transparencia se considera uno de los valores nucleares del buen gobierno (Doeveren Van, 2011).

En la tabla 4.21 se recogen las tres componentes con una inercia total del 82,5%.

Tabla 4.21. Componentes crisis y lucha contra la pobreza

Matriz de componentes rotados	Componentes		
	CP 1.5	CP 2.5	CP 3.5
p32. El gobierno de Cabo Verde y sus socios han sabido adaptarse al contexto de crisis global, manteniendo como prioridad la lucha contra la pobreza y la inclusión social.	0,89	0,16	0,04
p22. Existe un sistema estadístico fiable y no manipulable.	0,88	0,11	0,10
p40a. Los altos índices de buen gobierno han favorecido la atracción de flujos de ayuda.	0,08	0,89	0,25
p40b. Los elevados índices de buen gobierno en Cabo Verde, han favorecido la confianza en los sistemas nacionales de gestión pública.	0,21	0,88	-0,16
p11a. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO)...cumple con sus objetivos y todos los miembros conocen las actuaciones de los demás.	-0,10	0,25	0,87
p16a. La sociedad civil tiene acceso efectivo a la información de interés público sobre las conclusiones de las misiones de apoyo presupuestario.	0,31	-0,20	0,81

Fuente: Elaboración propia.

7.6 Componentes de grupo de apoyo presupuestario, eficacia y condicionalidad.

Por último, en este apartado se agrupan aspectos más operativos del ejercicio del apoyo presupuestario, así como el peso de esta modalidad de ayuda en el incremento de las cantidades de ayuda total desembolsada en el país. El apoyo presupuestario, como herramienta cuya gestión principal corresponde al país beneficiario, exige un nivel de apropiación significativo, buenas prácticas de gestión de la ayuda y solidez en los sistemas nacionales que se encargarán de canalizar los fondos. Del lado de los donantes, precisa un diálogo fluido que establezca los parámetros de la condicionalidad de la ayuda de acuerdo a las preferencias establecidas entre ambos.

Con todo ello, la primera componente se refiere a las *buenas prácticas del grupo (CPI.6)*, sintetizadas en el buen funcionamiento general y la especialización sectorial de sus miembros.

La segunda componente realza la influencia que han podido tener las *ayudas presupuestarias en la cuantía de la ayuda (CP2.6)* total recibida, atendiendo al supuesto interés de los donantes en evitar una quiebra financiera en los últimos años. En esta componente se asume que los donantes están bien informados sobre los gastos fiscales y los presupuestos del Estado; es decir, tienen información suficiente y relevante sobre las cuentas públicas y los programas de inversión del gobierno.

La tercera componente, relaciona la eficacia de la ayuda presupuestaria con la *apropiación local de las políticas (CP3.6)*, ya que se presume que esta ayuda es la que mejor promueve dicha apropiación local (Comisión Europea, 2005/b). Efectivamente, se ha esgrimido en numerosas ocasiones que la apropiación local debe colocarse en el centro de toda política de desarrollo (Killick, 1998, Owusu, 2002: 10, Comisión Europea, 2010: 7) siendo uno de los principales valores añadidos del apoyo presupuestario (Koeberle y Starverski, 2006: 5).

La última componente sobre los *indicadores de desempeño y condicionalidad de la ayuda (CP4.6)* se refiere a la posibilidad de que la implicación de los donantes en el diseño de los indicadores de desempeño de las matrices de apoyo presupuestario sea percibida como una condicionalidad real en esta ayuda.

En la tabla 4.22 se presentan las componentes. La inercia total retenida por estas cuatro componentes es del 75,35%.

Tabla 4.22. Apoyo presupuestario y condicionalidad

Matriz de componentes rotados	Componentes			
	CP 1.6	CP 2.6	CP 3.6	CP 4.6
p11d. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO)...la fijación de un secretariado ha mejorado el funcionamiento del grupo.	0,862	0,145	-0,07	-0,111
p12a. En apoyo presupuestario, la especialización de cada donante en el seguimiento de un determinado sector se considera un aspecto positivo del seguimiento del apoyo porque facilita el diálogo y la negociación con el gobierno local.	0,774	-0,043	0,212	0,349
p4. La adopción del apoyo presupuestario en Cabo Verde contribuyó al aumento de la cuantía de la ayuda recibida.	0,012	0,825	-0,052	0,134
p5a. La elevada ayuda recibida por Cabo Verde en el periodo 2008-2010 se debió al interés de los donantes de evitar un <i>crash</i> financiero del país y favorecer una transición no traumática a la nueva situación de crisis.	0,297	0,713	0,243	-0,195
p10. En Cabo Verde, los socios tienen un grado de conocimiento aceptable sobre el presupuesto del Estado y de los cuadros fiscales a medio plazo de los diferentes sectores.	0,536	-0,644	-0,147	-0,035
p47a. Los indicadores de desempeño de las matrices sectoriales reflejan más las preferencias locales.	- 0,147	-0,018	0,885	0,226
p1. La razón por la que en Cabo Verde algunos donante han priorizado el apoyo presupuestario frente a otras modalidades de ayuda es debido a que esta opción ha probado ser, con carácter general, la más eficaz.	0,244	0,225	0,671	-0,256
p46. La alta implicación de los donantes en la construcción de indicadores del DCERP y de las matrices sectoriales define la condicionalidad de la ayuda en el país.	0,079	0,046	0,018	0,931

Fuente: Elaboración propia.

8. Matriz de correlaciones entre las componentes o constructos

En este apartado se estima la matriz de correlaciones entre los constructos, con el objetivo de estudiar las posibles dependencias estadísticas entre los componentes.

Como se observa en la tabla 4.23, existen correlaciones positivas y significativas entre los constructos confiabilidad de los sistemas nacionales (CP1.1), crecimiento inclusivo (CP2.3), preferencia por el apoyo presupuestario (CP1.2) y adaptación al contexto de la crisis económica actual (CP1.5).

Esto es, la adopción del apoyo presupuestario como herramienta prioritaria de ayuda se ve favorecida por la solidez de los sistemas nacionales que permiten gestionar y canalizar los fondos correctamente. Esto sucede también a la inversa, es decir, la solidez de los sistemas favorece la intensificación de las ayudas presupuestarias. Junto a ellas también guardan relación las variables de crecimiento inclusivo y la capacidad de adaptación al contexto de la crisis económica, capacidad que según las opiniones de los expertos ha contribuido a amortiguar en parte los efectos más adversos de la crisis

financiera, manteniendo al menos su modelo de crecimiento inclusivo, todo ello dentro de los límites que señalan los indicadores macroeconómicos descritos en el capítulo III.

Un segundo grupo de correlaciones destacables lo conforman los constructos relativos a la gestión de la ayuda, concretamente transparencia (CP3.5), capacidades y competencias técnicas (CP2.4), coordinación de donantes (CP2.2) y buenas prácticas del grupo (CP1.6). Todas ellas se refieren a aspectos prácticos de la gestión de la ayuda y concretamente del funcionamiento del grupo de apoyo presupuestario bajo un supuesto de coordinación efectiva de donantes. Así, se tienen en cuenta en primer lugar unas capacidades y competencias técnicas solventes tanto del socio local como del propio donante, para una gestión correcta de la ayuda. En segundo lugar, implica una coordinación que favorece la especialización del donante, un aspecto que los expertos han considerado como altamente positivo para el tratamiento de la ayuda.

El tercer grupo de correlaciones entre las componentes es el formado por los constructos que relacionan preferencia del apoyo presupuestario frente a otras formas de ayuda (CP1.2), convergencia hacia el modelo europeo (CP2.1), rendición de cuentas del donante (CP1.4) y atracción de la ayuda exterior (CP2.5). Se debe considerar que la rendición de cuentas del donante, frente al socio local, pero también de cara a los contribuyentes, es una práctica necesaria y exigida por el buen gobierno en los países europeos, bajo un modelo de calidad de relación entre el Estado y el ciudadano. Además, una economía que se acerca a los modelos normativos europeos y que aspira a tener un estatus especial como región ultra periférica de la Unión Europea, ofrece cierta seguridad frente a capitales externos, máxime cuando sus preferencias y las del donante están alineadas; en este caso, socios y donantes prefieren por tanto el apoyo presupuestario como modalidad de ayuda más eficaz y con menores costes de transacción.

Las restantes correlaciones establecen vínculos entre las componentes de buen gobierno con la transparencia o la convergencia hacia el modelo europeo, también basadas sobre el supuesto de que el progresivo desarrollo de Cabo Verde y su proceso de aproximación a modelos de desarrollo europeos exige elevar los estándares sobre la transparencia y buen gobierno; y, en sentido inverso, pues el buen gobierno también impulsaría el crecimiento y desarrollo económicos.

Referente a la gestión de la ayuda, las dependencias se dan entre la condicionalidad, las capacidades y competencias técnicas y la coordinación de donantes. Esto es así porque la condicionalidad nace como fruto de la diversidad de preferencias entre socios y donantes y es el elemento que fundamenta el diálogo entre ellos. Este

entendimiento depende de las capacidades técnicas y políticas para negociar la condicionalidad de la ayuda en los términos más beneficiosos para ambas partes y la totalidad de socios.

En cuanto a las correlaciones negativas, se dan entre indicadores de desempeño y condicionalidad de la ayuda (CP4.6) y el sector exterior (CP3.1). En un país con bajos índices de buen gobierno e inestabilidad institucional o conflictividad social (tal y como contempla la variable CP3.1 en relación a los flujos financieros externos), es interés del donante establecer un alto nivel de condicionalidad para la canalización de los fondos que obedezcan a los fines del desarrollo. Para ello, el uso de indicadores define la condicionalidad de la ayuda, en ocasiones utilizados por el donante para destinar sus partidas de gasto a aquellas rúbricas que son fácilmente controlables, y a aumentar el gasto en las acciones que mejorarán los indicadores que son fácilmente mesurables (Cordella and Dell'Araccia, 2007), entrando en algunos casos en un nuevo tipo de post-condicionalidad en la que el donante ejercen una gran influencia en la formulación de las políticas domésticas (Booth et al., 2006). En Cabo Verde, se da la relación inversa. Así, dado que es un país con un alto índice de buen gobierno, las matrices de indicadores, aunque alinean las preferencias de donantes y beneficiarios, no se consideran herramientas de condicionalidad de la ayuda, según la opinión de los expertos. Además, estos consideran que la apropiación local de las políticas es satisfactoria y por tanto no se produce una intrusión del donante en la formulación, o al menos no de manera significativa. No se plantea por tanto el problema de la permanencia de la condicionalidad sugerida por algunos autores (Pender, 2001, Owusu, 2003, Killick, 2004, Hayman, 2011). En suma, en Cabo Verde, el acuerdo de los expertos en este debate no es suficiente para aceptar que los donantes ejerzan la condicionalidad a través de la imposición de sus indicadores influyendo en la toma de decisiones del gobierno local, como ha sido sugerido para otros países (Bergamaschi, 2009).

Por último, también existe una relación negativa entre las capacidades y competencias técnicas (CP2.4) y atracción de la ayuda exterior (CP2.5). Efectivamente, el efecto de atracción de la ayuda al desarrollo debería ser menor cuanto mayores sean las capacidades y competencias del capital humano, indicador del nivel de desarrollo de cualquier país. Sin embargo en Cabo Verde, como ya se ha explicado, la mejora de las capacidades y competencias influye positivamente en el constructo que hemos definido como buen gobierno, y éste se correlaciona positivamente con la ayuda recibida.

Tabla 4.23. Matriz de correlaciones.

	CP1.1	CP2.1	CP3.1	CP1.3	CP2.3	CP3.3	CP1.2	CP2.2	CP3.2	CP1.4	CP2.4	CP3.4	CP4.4	CP1.5	CP2.5	CP3.5	CP1.6	CP2.6	CP3.6	CP4.6
CP1.1	1,00	0,00	0,00	0,26	,455*	0,13	,504**	-0,07	-0,29	0,05	-0,24	-0,30	0,17	,584**	0,22	-0,09	0,34	0,08	0,09	-0,10
CP2.1		1,00	0,00	0,13	0,33	-0,09	,407*	-0,04	-0,01	,402*	-0,07	0,07	-0,05	0,33	,498**	0,14	0,04	-0,17	0,23	-0,14
CP3.1			1,00	0,02	-0,19	-0,06	-0,04	-0,13	-0,09	-0,20	-0,09	-0,10	0,15	-0,01	-0,05	-0,33	-0,15	0,04	-0,09	-,398*
CP1.3				1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,24	0,23	-0,19	0,35	-0,01	0,13	0,00	0,04	-0,08	0,31	0,00	-0,37
CP2.3					1,00	0,00	,612**	-0,04	0,01	,374*	-0,03	-0,23	0,18	,655**	0,01	0,14	0,21	-0,02	0,33	0,08
CP3.3						1,00	0,04	0,11	0,12	-0,04	,461*	-0,16	-0,10	-0,07	-0,18	0,21	0,12	0,09	0,03	0,03
CP1.2							1,00	0,00	0,00	,403*	0,08	-0,32	0,30	,640**	0,14	0,27	0,33	-0,15	0,31	-0,20
CP2.2								1,00	0,00	-0,02	,453*	0,03	0,17	0,04	-0,30	,482**	,603**	0,20	0,01	0,08
CP3.2									1,00	0,25	0,21	-0,13	0,07	0,03	0,01	0,24	0,25	-0,34	-0,04	0,19
CP1.4										1,00	0,00	0,00	0,00	,408*	0,01	,400*	0,15	-0,28	0,37	-0,13
CP2.4											1,00	0,00	0,00	-0,10	-,441*	0,35	0,36	-0,15	-0,05	-0,13
CP3.4												1,00	0,00	-0,24	-0,13	-0,14	-0,33	0,16	-0,31	-0,03
CP4.4													1,00	0,33	-0,26	0,12	0,15	0,01	-0,16	0,13
CP1.5														1,00	0,00	0,00	0,24	-0,28	0,11	-0,04
CP2.5															1,00	0,00	0,04	-0,11	0,22	0,15
CP3.5																1,00	,387*	-0,05	0,35	0,15
CP1.6																	1,00	0,00	0,00	0,00
CP2.6																		1,00	0,00	0,00
CP3.6																			1,00	0,00
CP4.6																				1,00

*La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas)

**La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas)

9. El modelo causal del buen gobierno para Cabo Verde.

9.1 Especificación del modelo propuesto de Análisis Factorial Confirmatorio (AFC)

Las relaciones obtenidas a partir de la matriz de correlaciones entre las componentes o constructos, a pesar de ser estadísticamente significativas, no se pueden interpretar en términos de causalidad en el sentido de que la causa determina la aparición de un efecto. Para especificar en esos términos un modelo causal y sus relaciones causales, como punto de partida, lo más sencillo es representar dichas relaciones mediante un *diagrama recorrido*, en el que las elipses contienen a las variables causales, los rectángulos a las variables observables, los círculos a los errores y las flechas explican el sentido de las relaciones causales.

La hipótesis del modelo se formula sobre la base de que el buen gobierno propicia condiciones más favorables para el ejercicio de la ayuda y viceversa. La gestión eficaz de las ayudas favorece y mejora las capacidades institucionales que a su vez, fortalecen al buen gobierno en un sentido amplio del término. Esta relación entre el buen gobierno y la buena gestión de la ayuda es importante porque sobre ella se fundamenta la hipótesis básica de este modelo causal.

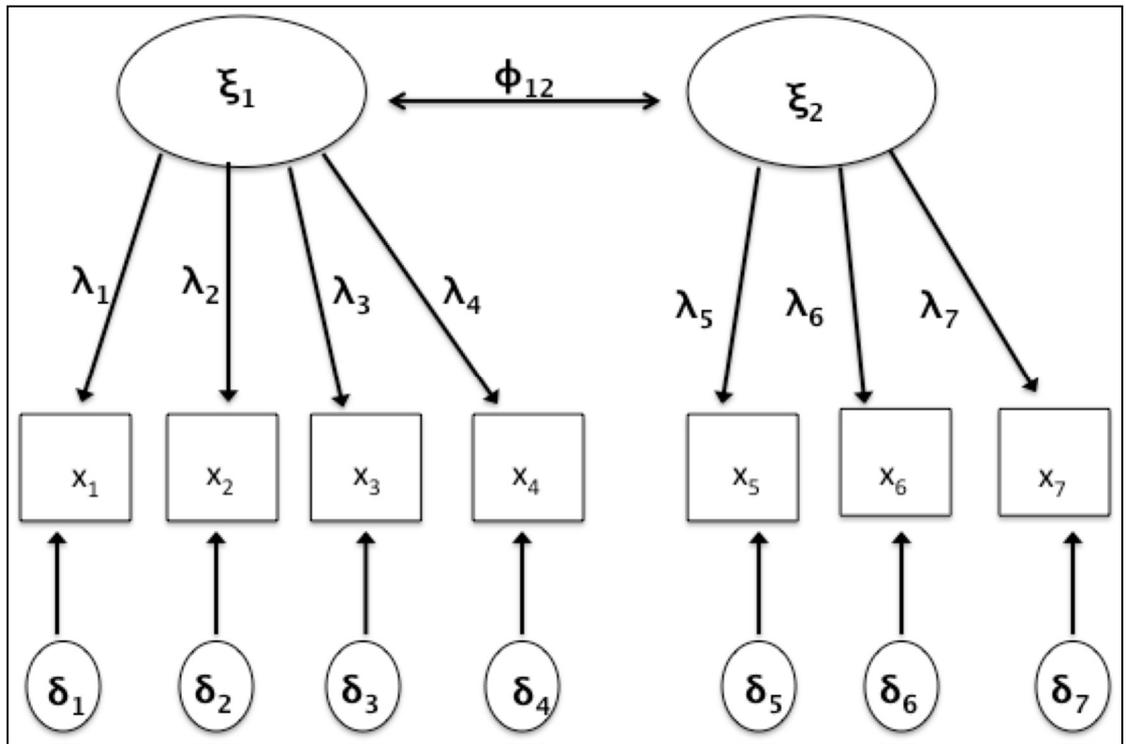
Primera: H_0 : *La relación entre buen gobierno y ayuda es bidireccional y sinérgica, es decir, se refuerzan mutuamente. Gracias al buen gobierno la ayuda es mayor y más efectiva, y a su vez la propia gestión de la ayuda ha consolidado las capacidades institucionales que hacen posible buen gobierno.*

La relación causal entre las dos variables latentes (buen gobierno y gestión de la ayuda) es bidireccional, esto es, ambas se retroalimentan. Las restantes relaciones causales se producen entre cada variable latente (causas) con sus respectivas variables de medidas u observables (efectos). De un lado, el buen gobierno, adaptado al contexto de crisis económica actual, con políticas orientadas al crecimiento inclusivo, con administraciones operativas que gozan de sistemas de gestión confiables y que prefieren el apoyo presupuestario como modalidad de ayuda; de otro, los elementos prácticos de la gestión de la ayuda que se sintetizan en las buenas prácticas de gestión

por las partes interesadas, estos son, la transparencia, las capacidades y competencias técnicas y las buenas prácticas del grupo.

En la figura 4.1 se observa que la hipótesis principal del modelo se basa en el doble efecto entre las dos variables causales: el contexto del buen gobierno (ξ_1) y la gestión de la ayuda (ξ_2). Se espera que la relación entre ambas causas sea positiva, retroalimentándose el buen gobierno de la buena gestión de la ayuda. La gestión eficaz de la ayuda con resultados en términos de desarrollo proyecta una imagen de país bien gobernado, y en sentido inverso, el buen gobierno tiene un efecto directo y positivo sobre las buenas prácticas puestas en marcha en materia de la gestión de la ayuda haciendo que esta sea más eficaz y transparente.

Figura 4.1. Especificación del modelo causal a partir del diagrama recorrido



Fuente: Elaboración propia.

Donde ξ_1 = Contexto de Buen Gobierno; ξ_2 = Gestión de la ayuda; x_1 =Adaptación al contexto de crisis (CP1.5); x_2 = Confiabilidad de los sistemas nacionales (CP1.1); x_3 = Crecimiento inclusivo (CP2.3); x_4 = Preferencia del Apoyo Presupuestario (CP1.2); x_5 = Transparencia (CP3.5); x_6 = Capacidades y competencias técnicas (CP2.4); x_7 = Buenas prácticas del grupo (CP1.6).

Formalmente la hipótesis se formula de la siguiente manera:

$$H_0: \phi_{1,2} = \phi_{2,1} > 0$$

Las restantes hipótesis del modelo se basan en las relaciones causales que se producen entre cada una de las variables latentes (ξ_1, ξ_2) con sus respectivas variables observables (x_1, \dots, x_7).

Segunda: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre buen gobierno (ξ_1) y la adaptación al contexto de crisis económica actual (x_1).

Tercera: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre buen gobierno (ξ_1) y la confiabilidad de los sistemas nacionales (x_2).

Cuarta: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre buen gobierno (ξ_1) y crecimiento inclusivo (x_3).

Quinta: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre buen gobierno (ξ_1) y la preferencia del apoyo presupuestario (x_4).

A modo general estas cuatro hipótesis se expresan:

$$H_0: \lambda_{j,1} > 0 \quad ; j=1,2,3,4$$

Sexta: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre la gestión de la ayuda (ξ_2) y la transparencia (x_5).

Séptima: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre la gestión de la ayuda (ξ_2) y las capacidades y competencias técnicas (x_6).

Octava: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre la gestión de la ayuda (ξ_2) y las buenas prácticas del grupo (x_7).

Estas tres últimas hipótesis se expresan:

$$H_0: \lambda_{j,2} > 0 \quad ; j=5,6,7$$

En este modelo causal se espera que los diferentes efectos directos entre las dos variables causales y las variables observables sean todos positivos.

Además de los efectos directos, con el diagrama recorrido (figura 4.2) se pueden obtener los correspondientes efectos indirectos de las variables de medidas a través de las variables latentes, mediante el producto de las cargas factoriales ($\lambda_i \phi_{12} \lambda_j$).

A partir de las relaciones causales del diagrama recorrido se obtiene la siguiente especificación, que adopta la forma de un modelo de análisis factorial confirmatorio:

$$\begin{bmatrix} x_1 \\ x_2 \\ x_3 \\ x_4 \\ x_5 \\ x_6 \\ x_7 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \lambda_{11} & 0 \\ \lambda_{21} & 0 \\ \lambda_{31} & 0 \\ \lambda_{41} & 0 \\ 0 & \lambda_{52} \\ 0 & \lambda_{61} \\ 0 & \lambda_{71} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \xi_1 \\ \xi_2 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \delta_1 \\ \delta_2 \\ \delta_3 \\ \delta_4 \\ \delta_5 \\ \delta_6 \\ \delta_7 \end{bmatrix}$$

Su expresión matricial es:

$$X = \Lambda \xi + \vartheta$$

Donde X es el vector 7×1 que contiene a las variables observadas, ξ es el vector 2×1 de los factores comunes, Λ es la matriz de orden 7×2 que contiene a las cargas factoriales y δ es el vector 7×1 de los errores específicos. Tanto las variables observables como las latentes están expresadas en desviaciones respecto a sus respectivas medias, por lo tanto sus esperanzas matemáticas cumplen:

$$E[x] = 0; E[\xi] = 0; E[\vartheta] = 0$$

La matriz de varianzas y covarianzas de las variables observables se puede expresar:

$$\Sigma = E[xx'] = E[(\Lambda \xi + \vartheta)(\Lambda \xi + \vartheta)'] = E[(\Lambda \xi + \vartheta)(\xi' \Lambda' + \vartheta)']$$

Operando el último término de la expresión anterior:

$$\begin{aligned} E[(\Lambda \xi + \vartheta)(\xi' \Lambda' + \vartheta)'] &= E[\Lambda \xi \xi' \Lambda' + \Lambda \xi \vartheta' + \vartheta \xi' \Lambda' + \vartheta \vartheta'] = \\ &= E[\Lambda \xi \xi' \Lambda'] + E[\Lambda \xi \vartheta'] + E[\vartheta \xi' \Lambda'] + E[\vartheta \vartheta'] \end{aligned}$$

Como los valores de la matriz Λ son todos constantes:

$$E[(\Lambda \xi + \vartheta)(\xi' \Lambda' + \vartheta)'] = \Lambda E[\xi \xi'] \Lambda' + \Lambda E[\xi \vartheta'] + E[\vartheta \xi'] \Lambda' + E[\vartheta \vartheta']$$

Donde Φ y Θ son las matrices de covarianzas:

$$\Phi = E[\xi \xi'] \quad ; \quad \Theta = E[\vartheta \vartheta']$$

Y teniendo en cuenta que: $E[\delta \xi] = 0$; la expresión matricial del modelo confirmatorio es:

$$\Sigma = \Lambda \Phi \Lambda' + \Theta$$

A partir de la especificación del modelo causal y tomando como unidades de medidas para cada una de las variables latentes a las variables observables crecimiento inclusivo (CP2.3) y buenas prácticas del grupo CP(1.6), respectivamente, por eso los valores de λ_{31} y λ_{62} aparecen en la matriz Λ iguales a 1.

$$\Lambda = \begin{bmatrix} \lambda_{11} & 0 \\ \lambda_{21} & 0 \\ 1 & 0 \\ \lambda_{41} & 0 \\ 0 & \lambda_{52} \\ 0 & 1 \\ 0 & \lambda_{71} \end{bmatrix} ; \quad \Phi = \begin{bmatrix} 1 & \phi_{12} \\ & 1 \end{bmatrix}$$

En cuanto a la matriz de errores siguiendo el modelo AFC propuesto, los parámetros a estimar serán:

$$\Theta = \begin{bmatrix} \theta_{11} & \theta_{12} & \theta_{13} & \theta_{14} & 0 & 0 & 0 \\ 0 & \theta_{22} & \theta_{23} & \theta_{24} & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & \theta_{33} & \theta_{34} & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & \theta_{44} & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & \theta_{55} & \theta_{56} & \theta_{57} \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & \theta_{66} & \theta_{67} \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & \theta_{77} \end{bmatrix}$$

El método de estimación de la Máxima Verosimilitud es más utilizado en el ajuste de modelos de Análisis Factorial Confirmatorio. El logaritmo de la función de verosimilitud es:

$$\log L = -\frac{1}{2}(N - 1) \left[\log |\Sigma(\theta)| + tr |S\Sigma(\theta)^{-1}| \right] + c$$

Donde $\Sigma(\theta)$ es la matriz de covarianzas del modelo especificado y S es la matriz de covarianzas empírica o muestral, N el tamaño de la muestra y c es una constante. El modelo cumple con la condición necesaria de identificación dado que el número de parámetros a estimar es inferior al número de observaciones⁹³. El procedimiento de estimación consiste en minimizar las diferencias entre ambas

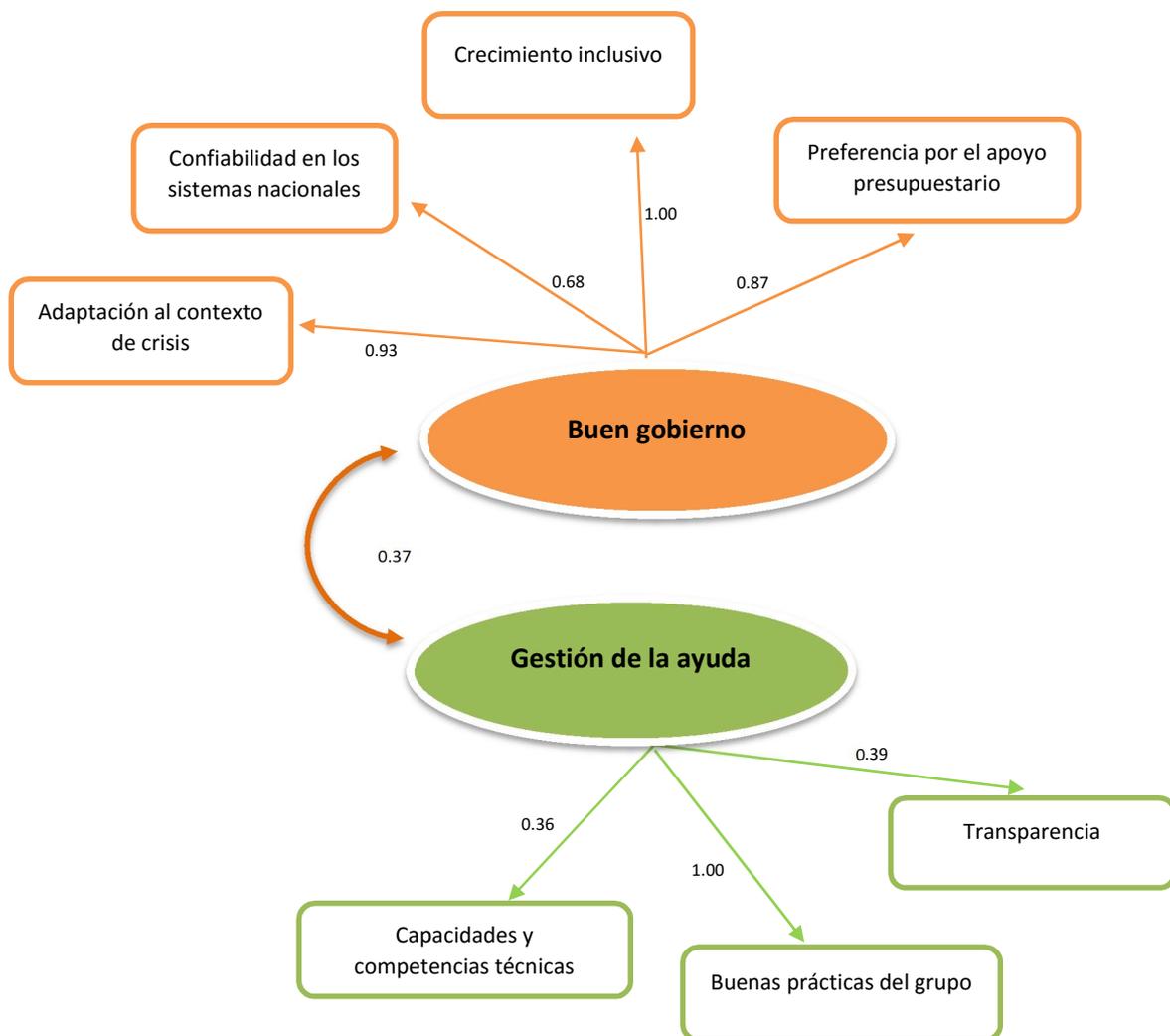
⁹³ El programa AMOS V6, contiene el algoritmo para la identificación del modelo especificado, en caso de que el modelo no cumpla con los criterios, el modelo no se puede estimar.

matrices de varianzas. Para llevar a cabo la estimación se ha usado el paquete informático AMOS V6.

Estimación del modelo causal.

En el siguiente diagrama (figura 4.2) se representan las estimaciones de los efectos causales directos entre las variables latentes y entre estas y sus indicadores.

Figura 4.2. Resultados del modelo



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados presentan las relaciones causales con los signos esperados (positivas) tanto entre las variables causales como entre las variables de medidas y las respectivas causas.

Las medidas de ajustes del modelo se dividen en medidas de significación individual de las estimaciones de cada parámetro y las medidas de ajuste del modelo teórico con respecto a la matriz muestral.

- a) Medidas de significación (tabla 4.24). Todos los efectos estimados son estadísticamente significativos. La columna CR, se interpreta como un contraste t-Student y todos los efectos son significativos con un nivel de confianza próximo al 95%.

Tabla 4.24. Significatividad de los efectos directos.

Significatividad de los efectos directos					
Variables observables	Variables latentes	Estimaciones	S.E.	C.R.	P
Adaptación al contexto de crisis	Contexto de buen gobierno	0,93	0,172	5,394	0,000
Confiabilidad de los sistemas nacionales	Contexto de buen gobierno	0,68	0,243	3,107	0,002
Crecimiento inclusivo	Contexto de buen gobierno	1			
Preferencia apoyo presupuestario	Contexto de buen gobierno	0,87	0,178	4,986	0,000
Transparencia	Gestión de la ayuda	0,39	0,196	1,975	0,048
Capacidades y competencias técnicas	Gestión de la ayuda	0,36	0,196	1,835	0,067
Buenas prácticas del grupo	Gestión de la ayuda	1			
Buen gobierno	Gestión de la ayuda	0,37	0,186	2,043	0,041

Fuente: Elaboración propia.

- b) Medidas de bondad del ajuste. Las medidas usadas en el modelo causal estimado se presentan en el cuadro siguiente (tabla 4.25). La primera columna contiene los valores estimados para el modelo y en la segunda columna los valores críticos deseables.

Tabla 4.25. Medidas de bondad del ajuste.

Índices de Bondad de Ajuste del modelo	
Valores estimados	Puntos críticos
$\chi^2 = 19,99$; $gl = 18$; $\chi^2/gl = 1,11$	$\chi^2/gl < 5$
CFI = 0,959	$0,90 \leq CFI \leq 1$
RMSEA = 0,064	RMSEA < 0,1

Fuente: Elaboración propia

En general, el ajuste del modelo causal estimado es aceptable y las estimaciones individuales superan los valores críticos; por todo ello, no se puede rechazar la hipótesis de que existe una relación causal entre el contexto del buen gobierno y la gestión de la ayuda. Así, se pueden mantener las hipótesis de que en opinión de los expertos entre ambas variables causales existen efectos positivos y estadísticamente significativos.

Además, tampoco se puede rechazar las hipótesis secundarias del modelo, con lo que existe un efecto directo positivo entre buen gobierno y la adaptación al contexto de la crisis, la confiabilidad de los sistemas nacionales, el crecimiento inclusivo, y la preferencia del apoyo presupuestario; y, entre la gestión de la ayuda y la transparencia, las capacidades y competencias técnicas, y las buenas prácticas del grupo.

9.2 Interpretación del modelo causal estimado

En nuestro modelo, se observa la variable del buen gobierno y de la gestión de la ayuda, que se retroalimentan positivamente. El buen gobierno se refiere, en primer lugar, al conjunto de acciones llevadas a cabo para mantener un proceso de crecimiento económico que ha sido característico en el país y que actualmente se enfrenta a los desafíos de la disminución de la ayuda y a la crisis financiera internacional. Contempla la modernización de las instituciones del Estado y su infraestructura, esto es, a los sistemas nacionales establecidos en Cabo Verde especialmente el de finanzas públicas cuya solvencia favorece el uso de ayudas programáticas (enfoque tecnocrático). En segundo lugar, también se considera el buen gobierno como principio que rige la elección de políticas para mantener un crecimiento económico inclusivo (enfoque instrumental). Por último, la fluidez en las relaciones internacionales basadas en la marca de buen gobierno forma parte del conjunto de elementos que promueven un contexto favorecedor para el aprovechamiento de las ayudas internacionales.

En resumen, el llamado buen gobierno se constituye como un factor de atracción de la ayuda, dada su vocación para promover un crecimiento económico inclusivo, su capacidad de adaptación al contexto internacional y por haber creado

unas condiciones idóneas para una gestión de la ayuda relativamente eficaz bajo los supuestos teóricos al que nos hemos referido en este trabajo.

Del mismo modo, los aspectos más técnicos de la gestión de la ayuda, relacionados con la transparencia, las competencias y capacidades de los técnicos y el diálogo entre los agentes implicados en las diferentes esferas de responsabilidad, también han fortalecido la imagen de Cabo Verde en el exterior como país bien gobernado.

A continuación se desarrolla cada una de las variables que forman parte del modelo.

Variables de Buen Gobierno

Concretamente, las variables que conforman el primer núcleo corresponden a elementos que indican que estamos ante un país con un alto índice de buen gobierno.

La capacidad de adaptación al contexto de crisis manteniendo la lucha contra la pobreza en el centro de las estrategias, aparece como primera variable. La modernización de las instituciones del Estado en este contexto ha posibilitado la sostenibilidad del modelo en un contexto incierto, de un lado debido a la disminución de las ayudas y de otro a los efectos adversos de la crisis financiera en el país. Cabo Verde se reconoce a sí misma como un estado económicamente vulnerable y con amenazas en términos de seguridad. Siendo conscientes de dicha realidad, el país planteó una reforma de sus instituciones con el objetivo de disminuir estas vulnerabilidades a través del fortalecimiento del Estado en sus tres funciones básicas: provisión de seguridad, garantía de justicia y fomento de la prosperidad económica (República de Cabo Verde, 2009/b: 6). Para afrontar su adaptación a los nuevos contextos se incidió en una reforma de la Administración Pública con mayor capacidad técnica para mejorar la calidad del servicio al ciudadano. Para ello se impulsó la gobernación electrónica y mejoró la cualificación de los recursos humanos del Gobierno y Administración Pública. (República de Cabo Verde, 2006).

En particular el buen gobierno también incluye la confiabilidad de los sistemas nacionales de gestión que corresponde a la segunda variable del modelo. En efecto uno de los canales por los que se ejercita y transmite el buen gobierno es el aparato público y sus instituciones las cuales deben ser gestionadas con un grado aceptable de transparencia y eficacia. Cabo Verde ha probado tener unos sistemas

nacionales que funcionan y que permiten al socio asumir el riesgo de canalizar la ayuda a través de los mismos (Mosley y Abrar, 2005; Knack y Eubank, 2009: 5; de Renzio y Angemi, 2012: 177).

De entre todas las reformas llevadas a cabo, aquella de las finanzas públicas, promovidas en gran parte por los socios de ayuda internacional y especialmente por el Banco Mundial, ha sido la gran protagonista. El rendimiento que ofrecen dichos sistemas ha sido un factor de atracción de los fondos externos y son un buen ejemplo de la materialización de la idea de buen gobierno en el país. Este proceso de transformación durante la última década en el sector de las finanzas públicas ha motivado particularmente la confianza que los donantes de apoyo presupuestario han depositado en los sistemas nacionales de gestión, tal y como acuerdan los expertos de nuestra investigación⁹⁴.

La tercera variable que se observa se refiere a la promoción de un crecimiento equilibrado que busca disminuir la dependencia de la ayuda a través de la creación de capacidades endógenas para el desarrollo que aseguren un crecimiento inclusivo. En primer lugar se refiere a la disminución de la dependencia de la ayuda. Efectivamente, una amplia mayoría de expertos considera que la dependencia de la ayuda existe. Aunque en general, se ha considerado que este fenómeno puede mermar las diferentes dimensiones del buen gobierno (Knack, 2001), el empeño en la recaudación y mejora de los sistemas fiscales (Bräutigam y Knack, 2004: 256, Bueno de Mesquita y Smith, 2009: 195) y fomentar el crecimiento de la administración pública amparada por esas ayudas (Bonne, 1996), en el caso de Cabo Verde no parecen darse estos efectos negativos, según los expertos. También se refiere a un buen gobierno materializado en la elección de políticas orientadas al crecimiento económico y a la reducción de la desigualdad y la pobreza. En cuanto a la idea de crecimiento inclusivo, ésta está presente en todas las estrategias de desarrollo de base junto con el concepto de *solidaridad social* que subyace en cada una de ellas. Cabo Verde pretende en su discurso *unas capacidades humanas bien desarrolladas y una solidaridad social equilibrada con el crecimiento económico* (República de Cabo Verde, 2008: 82), así como una *nación inclusiva, justa y próspera, con oportunidades para todos*⁹⁵. Sin embargo Cabo Verde ha tenido un rápido crecimiento económico cuyo desarrollo basado en el sector servicios ha implicado un aumento de la

⁹⁴ (Véase.) Relaciones de confianza en análisis univariante

⁹⁵ Programa de Gobierno 2011-2016

desigualdad económica entre zonas rurales o urbanas, entre los diferentes sectores y entre las diferentes islas (República de Cabo Verde, 2004: vii), siendo el problema de la desigualdad uno de los desafíos pendientes, a pesar de la mejora en la distribución de los ingresos durante los últimos años que han llevado a disminuir el índice de Gini recientemente (República de Cabo Verde, 2012: 9, 30).

La última variable relacionada con el buen gobierno en el modelo empírico presentado, se refiere a la preferencia del apoyo presupuestario como modalidad de ayuda. En efecto, en Cabo Verde se dan una serie de condiciones que hacen del apoyo presupuestario una de las herramientas de ayuda preferidas. Los principios de la Declaración de París, que fueron introducidos en la encuesta, contribuyen a exponer de forma clara dichas condiciones. Tanto la apropiación de políticas por parte del gobierno local como la alineación con los socios internacionales parece clara. Un grupo de donantes de apoyo presupuestario reducido con un secretariado de coordinación operativo ha favorecido la alineación de todos los agentes implicados y la armonización de procedimientos. Además, el ejercicio del apoyo presupuestario ha fortalecido la gestión orientada a resultados, cuarto principio de la Declaración. Por último, la rendición de cuentas, especialmente sobre la accesibilidad de información sobre la ayuda para la sociedad civil, sigue siendo la asignatura pendiente que reclama más atención.

Variables de gestión de la ayuda

El segundo núcleo de variables está relacionado con los elementos más técnicos que no trascienden más allá del carácter operativo de las tareas propias de la gestión de la ayuda. Estas variables se han denominado transparencia, capacidades y competencias técnicas y buenas prácticas del grupo.

La transparencia se centra fundamentalmente en aquella que centra las relaciones de los donantes de apoyo presupuestario entre ellos y con el gobierno local, tanto en las esferas de mayor responsabilidad como entre los funcionarios y técnicos locales y extranjeros que efectúan el seguimiento de la ayuda.

Para sentar esas relaciones en un marco de gestión de la ayuda eficaz también tiene importancia la cualificación y competencias técnicas tanto de los gestores directos de la ayuda como de los funcionarios locales que se sitúan al frente de las

líneas sectoriales de acción que monitoriza el apoyo presupuestario⁹⁶. Particularmente, el nivel de cualificación y competencias técnicas de los trabajadores públicos, fruto de las políticas de valorización de los recursos humanos, favorecen la calidad institucional con incidencia sobre el crecimiento (Glaeser et al., 2004). La idea de Alonso y Garcimartín (2011) de que la calidad institucional y su efecto indirecto sobre el crecimiento, se explica a través de la variable del nivel educativo (además del nivel de desarrollo preexistente y un sistema impositivo eficaz), tiene encaje en este contexto.

Por último, las buenas prácticas del grupo de apoyo presupuestario se refieren nuevamente a la coordinación de donantes a través del diálogo, dando por resultado la especialización de cada uno de los donantes sobre diferentes sectores por los que se evalúa la eficacia del apoyo presupuestario. La tendencia a la especialización y a la concentración sectorial de los donantes recuerda al modelo ricardiano de la ventaja comparativa, en el que un país se especializa en aquello en lo que es productivamente más eficiente. En cooperación internacional, diremos que un país donante es más útil en aquellas áreas en las que tiene el conocimiento y la tecnología. Así en la Declaración de París (2005) los países socios se comprometen a *proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial* y los países donantes, se comprometen a *utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores*. Así, la especialización en torno a grupos sectoriales favorece una reducción de los espacios de diálogo con un mayor alcance y mejor productividad. Cada donante lidera las discusiones sobre aquel grupo en el que considera que tiene mayor experiencia y conocimiento y en el que podrá aportar, por tanto, mayores beneficios⁹⁷. Estos grupos favorecen el diálogo con el país receptor, contribuyen a una mayor comprensión de la problemática a nivel sectorial, y condicionan positivamente la coordinación entre los donantes.

⁹⁶ En el caso de Cabo Verde los sectores de Finanzas Públicas, Medio Ambiente, Seguridad y Formación Profesional son los más destacados

⁹⁷ En el caso de Cabo Verde, se diferencian entre otros, los sectores de Medio Ambiente (España), Formación Profesional (Luxemburgo), Seguridad (Comisión Europea) y Finanzas Públicas (Banco Mundial).

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

- 1. HIPÓTESIS DEL MODELO CAUSAL..... 229
- 2. CONCLUSIONES SOBRE BUEN GOBIERNO 231
- 3. CONCLUSIONES SOBRE LA AYUDA 234
- 4. CONCLUSIONES SOBRE EL CASO PARTICULAR DEL APOYO PRESUPUESTARIO Y LA CONDICIONALIDAD..... 237
- 5. CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO 238
- 6. CABO VERDE HACIA UN MODELO DE CRECIMIENTO AUTOSOSTENIDO 241
- 7. CONSIDERACIONES FINALES: EL *BIG PUSH* Y LA TRANSICIÓN ECONÓMICA EN CABO VERDE 245

1. Hipótesis del modelo causal

Del modelo causal estimado en el capítulo anterior, resulta una relación positiva y directa entre el contexto del buen gobierno y la gestión de la ayuda. Ambos aspectos, en este caso, ayuda y buen gobierno, vienen reflejados por variables observables de diversa naturaleza. Concretamente,

Primera: H_0 : La relación entre buen gobierno y ayuda es bidireccional y sinérgica, es decir, éstas se refuerzan mutuamente. Gracias al buen gobierno la ayuda ha sido mayor y más efectiva, y a su vez la propia gestión de la ayuda ha consolidado las capacidades institucionales que han hecho posible el buen gobierno.

Era esta una de las hipótesis auxiliares que se habían planteado en el capítulo introductorio, y ella ha sido una de las líneas argumentales que ha seguido este trabajo. Concretamente, hemos partido del supuesto de que el buen gobierno exhibido por Cabo Verde ha influido decisivamente en la gestión efectiva de la ayuda, particularmente de la ayuda programática y del apoyo presupuestario, y en su capacidad para promover crecimiento económico e inclusión social en el archipiélago⁹⁸. Igualmente, la propia gestión de la ayuda ha contribuido a fortalecer las capacidades institucionales y los sistemas locales de gestión, que han hecho posible el buen gobierno. El modelo estimado nos permite confirmar esta hipótesis.

Otras relaciones que recoge el modelo estimado son las siguientes:

Segunda: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre buen gobierno y la adaptación al contexto de la crisis económica actual.

Tercera: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre buen gobierno y la confiabilidad de los sistemas nacionales.

Cuarta: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre buen gobierno y crecimiento inclusivo.

Quinta: H_0 : Existe un efecto directo y positivo entre buen gobierno y la preferencia del apoyo presupuestario.

⁹⁸ (Véase.) Capítulo I, epígrafe 3.

Sexta: H_0 : *Existe un efecto directo y positivo entre la gestión de la ayuda y la transparencia.*

Séptima: H_0 : *Existe un efecto directo y positivo entre la gestión de la ayuda y las capacidades y competencias técnicas.*

Octava: H_0 : *Existe un efecto directo y positivo entre la gestión de la ayuda y las buenas prácticas del grupo.*

A la vista de estas relaciones, podemos concluir que el contexto de buen gobierno que contempla el modelo contiene dos enfoques de los clasificados por Hoebink (2006). De un lado, contempla el buen gobierno instrumental, con origen esencialmente en la elección y capacidad de formulación de políticas públicas que buscan la mejora de los niveles de bienestar de los caboverdianos, tales como aquellas orientadas a favorecer un crecimiento inclusivo o, también esenciales, aquellas que permiten a Cabo Verde, un país altamente expuesto a los choques externos derivados de la coyuntura internacional, a adaptarse a contextos de crisis sin que los índices de bienestar social se vean fuertemente deteriorados. Pero en el modelo estimado también nos referimos, como factor que contribuye al contexto de buen gobierno, a aquel de carácter tecnocrático, justificado por la existencia de unos sistemas de gestión nacionales consolidados y confiables y que permiten, precisamente gracias a dicha solvencia, la adopción del apoyo presupuestario como una de las herramienta de ayuda más convenientes y en todo caso preferidas por el gobierno local.

El modelo estimado sugiere una relación bidireccional entre el contexto de buen gobierno y la gestión de la ayuda. Efectivamente la ayuda precisa de un contexto de buen gobierno en sus diferentes dimensiones, tal y como se ha caracterizado en el párrafo anterior, para que ésta tenga un impacto óptimo en la mejora de los índices de bienestar de la población y en términos de lucha contra la pobreza. Por ello el buen gobierno resulta esencial en la efectividad de la ayuda registrada bajo los preceptos de la Declaración de París (2005). En sentido inverso, una correcta gestión de la ayuda, con resultados observables en la economía y en la mejora del bienestar social, no viene sino a fortalecer al buen gobierno desde múltiples vías. En nuestro modelo, concretamente, se fortalece el buen gobierno a partir de la mejora en las capacidades institucionales, así como de las competencias técnicas de los gestores de la ayuda, de la transparencia de las acciones relacionadas con la ayuda pública al desarrollo, y de un conjunto de prácticas

consideradas positivas para la efectividad de la ayuda en los términos anteriormente señalados y particularmente dentro del ámbito del apoyo presupuestario.

En suma, la relación entre buen gobierno y ayuda es bidireccional y sinérgica ya que ambas se refuerzan mutuamente, de tal modo que gracias al buen gobierno la ayuda es mayor, y más efectiva, y gracias a la ayuda, el buen gobierno ha sido mejor.

Desde esta perspectiva se presentan las conclusiones en cuatro bloques que han constituido el núcleo del presente trabajo: el buen gobierno, la ayuda y condicionalidad, el caso particular del apoyo presupuestario, y el modelo de crecimiento y desarrollo que ha construido el país, así como su resiliencia o capacidad para adaptarse a situaciones desfavorables y fortalecerse a partir de las mismas.

2. Conclusiones sobre Buen Gobierno

El buen gobierno ha sido real y el principal determinante de la larga etapa de crecimiento experimentada por Cabo Verde

Efectivamente, si la ayuda ha tenido protagonismo en el crecimiento económico, es sin duda debido al buen gobierno, que ha hecho no sólo que el país atraiga más ayuda, sino sobre todo que ésta sea más efectiva, y que se integre coherentemente con otras fuentes de financiación, propiciando la capitalización del país en todos los órdenes (físico, humano, social, ambiental, institucional), lo que ha permitido que el crecimiento sea además inclusivo y generador de oportunidades.

En el modelo planteado se observa una relación directa y positiva entre el buen gobierno, tanto desde un punto de vista instrumental como puramente tecnocrático, y la gestión satisfactoria de la ayuda. En primer lugar, existe una relación directa y positiva entre el contexto de buen gobierno y el crecimiento inclusivo (cuarta hipótesis). La elección de las políticas públicas aplicadas a lo largo de la joven historia del país ha dibujado una trayectoria de crecimiento orientada a la inclusión y a la reducción de las desigualdades, hasta llevar a una sobresaliente mejora de los índices de bienestar general de la población, para lo cual el papel de la ayuda internacional ha sido fundamental. No obstante, los objetivos basados en un principio de solidaridad social sobre los que se fundamentó las Grandes Opciones del Plan y los planes públicos sucesivos, han ido abriendo paso a nuevas políticas para la promoción del crecimiento económico de la mano

del sector privado y la mejora de la competitividad. Esta reorientación de políticas sucedida en los últimos años ha priorizado aquellas acciones llamadas a disminuir la dependencia de la ayuda internacional a través de la mejora de la competitividad y en este sentido se subordina a las metas establecidas en el ámbito de la integración regional e internacional de Cabo Verde.

Adicionalmente, a partir de las políticas llevadas a cabo para la lucha contra la pobreza, el país ha podido contrarrestar el aumento de la desigualdad que del rápido crecimiento económico caboverdiano haya podido derivarse⁹⁹. En efecto, las políticas de crecimiento inclusivo promovidas por el buen gobierno en la última década contribuyeron, no solo a contrarrestar una desigualdad creciente derivada de un proceso de crecimiento económico intenso y rápido en el periodo de bonanza económica, sino a aliviar en parte el problema de la desigualdad con una ligera mejora en los índices. Sin embargo, a partir de 2007 el cambio de orientación en las políticas de gobierno para priorizar la promoción de la mejora de la competitividad y el refuerzo del sector privado, llevó a disminuir los fondos para partidas sociales y lucha contra la pobreza. En otras palabras, la planificación del desarrollo se centró en una idea fundamentada en la expectativa de que, una vez creadas las condiciones de infraestructura para un crecimiento basado en capacidades internas y menos dependiente de las ayudas externas, el sector privado se convertiría en el principal motor de la economía, teniendo por resultado una mejora en los índices de pobreza. Ello, conjugado con el inicio de la crisis financiera, con el consecuente aumento del desempleo y de la menor entrada de remesas y ayudas hizo que los índices de desigualdad volvieran a aumentar en el período 2008-2013. Aun así, el nivel de desigualdad en este último período se sitúa en mejores niveles que en 2001. Es decir, a pesar de la crisis y de sus nefastos efectos en variables de ingreso como remesas, ayuda o turismo, y aun a pesar de la priorización gubernamental en sectores diferentes de los de la lucha contra la pobreza, se ha conseguido contener una desigualdad creciente y evitar fracturas sociales con el mantenimiento ajustado de sectores nucleares como salud y educación y desarrollo social.

Particularmente en los últimos años el buen gobierno también ha favorecido la resiliencia del modelo caboverdiano frente a la situación de crisis actual (segunda hipótesis), lo cual tiene que ver tanto con la elección de políticas públicas más adecuadas

⁹⁹ El índice de Gini pasó de 0,43 en el período 1988-1989 a 0,59 en 2001-2002 (República de Cabo Verde, 2008), un incremento considerable que coincide con el despegue del crecimiento del PIB per cápita (gráfico 3.2).

al contexto, como con la operatividad de las Administraciones Públicas. En tal sentido, la segunda dimensión referida del buen gobierno, tecnocrática, viene reflejada en el modelo a partir de la construcción de una administración moderna, consciente de sus propias vulnerabilidades y capaz de adaptarse a los ritmos marcados por la economía internacional, a través del fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión que la hacen operativa y funcional. En otras palabras, como indica nuestro modelo, existe una relación directa y positiva entre el buen gobierno y los sistemas nacionales de gestión (tercera hipótesis). En suma, en Cabo Verde se dan una serie de condiciones singulares, así como un nivel de desarrollo suficiente, que favorecen la eficacia de la ayuda internacional gestionada por los sistemas locales y que dictan por ello la preferencia del apoyo presupuestario como modalidad de ayuda (quinta hipótesis). Pero también debe tenerse en cuenta la parte donante, cuya coordinación interna y relaciones con el socio local también han favorecido la eficacia de la ayuda.

Antes de entrar en algunas consideraciones sobre la gestión de la ayuda propiamente dicha, se hace necesario concluir acerca del papel que el buen gobierno ha tenido en el desarrollo del país, como línea argumental principal de este trabajo. De acuerdo con el estudio de caso, los indicadores ya expuestos y las opiniones expertas que han participado en la encuesta, se puede concluir que el buen gobierno es el factor más determinante del proceso de desarrollo experimentado por Cabo Verde a lo largo de las últimas décadas. Ha incidido positivamente en el comportamiento de todas las variables de las que ha dependido la capitalización física, humana y social de Cabo Verde, en particular, en la cuantía y eficacia de la ayuda externa, y ha sido, antes que la insularidad lejana o la vulnerabilidad de la economía caboverdiana, el primer factor de atracción de la ayuda. Sobre el buen gobierno se sustenta el funcionamiento de los sistemas de gestión nacionales, entre ellos el de finanzas públicas, que contribuye a canalizar la ayuda hacia el cumplimiento de los objetivos marcados en las estrategias de crecimiento y lucha contra la pobreza. Además, los sistemas de gestión de los fondos consolidados en un contexto de buen gobierno posibilitan el que el donante asuma positivamente el riesgo de invertir en dichos sistemas, lo que supone un elemento esencial para desembolsar la ayuda en la modalidad de apoyo presupuestario. Ello ha sido determinante para que el apoyo presupuestario se haya continuado desembolsando en el país a pesar de que éste haya ingresado en la categoría de país de desarrollo medio y haya visto disminuir otros tipos de ayudas.

Por último, también cabe mencionar el papel del buen gobierno en el posible estado de transición económica caboverdiana, en relación al enfoque *big push* anteriormente expuesto. Efectivamente el enfoque del *big push* enfatiza la importancia de que las diferentes fuentes de crecimiento, además de la ayuda, se hayan coordinado coherentemente para generar como resultado una distribución de la inversión, y por tanto, de la acumulación de las diferentes formas de capital, equilibrada, que propiciara no sólo crecimiento sino también una distribución razonablemente equitativa de los resultados del crecimiento. El mérito del buen gobierno sería sobre todo el haber conseguido armonizar el rol de todas esas fuentes. Al respecto, cobra aún más valor el apoyo presupuestario, que aparece como el eje en torno al que se reestructura el quehacer institucional para hacer posible no sólo una más efectiva ejecución de la ayuda, sino también la armonización de ésta con las demás fuentes impulsoras de crecimiento. A las conclusiones sobre la ayuda se dedica el siguiente epígrafe.

3. Conclusiones sobre la ayuda

El buen gobierno ha favorecido el establecimiento de un marco apropiado de relaciones con los donantes (principios de París 2005) que ha contribuido a la eficacia de la ayuda.

La segunda parte del modelo, se refiere a los elementos concretos que caracterizan la gestión de la ayuda, particularmente del apoyo presupuestario, y que se rigen por los principios de la Declaración de París (2005) sobre la eficacia de la ayuda. En el modelo estimado la buena gestión de la ayuda también tiene que ver la participación del donante que como se ha indicado anteriormente, asume el riesgo de invertir en los sistemas nacionales a través del apoyo presupuestario y cuyas relaciones de confianza propician la estabilidad de la ayuda.

En primer lugar el modelo refleja una relación directa y positiva entre la buena gestión de la ayuda y las competencias y capacidades técnicas (séptima hipótesis). Particularmente una gestión satisfactoria de la ayuda dentro del contexto del buen gobierno en el modelo estimado, incluye las capacidades técnicas atribuidas al capital humano, tanto a partir de los procesos de valorización de dicho capital en el país como también por las políticas de promoción para el retorno de caboverdianos preparados de la diáspora. A este respecto, Cabo Verde ha puesto en marcha diversas iniciativas para

incentivar el retorno temporal o definitivo de caboverdianos altamente cualificados, a su país, para prestar servicios en diferentes ámbitos¹⁰⁰. Con esta intención el país ha diseñado políticas fiscales favorecedoras para el retorno de los residentes altamente cualificados en el exterior, lo que además de revertir en parte la pérdida de capacidad producida por la fuga de cerebros que predomina en el país¹⁰¹, sin duda ha favorecido en el sector público una administración más efectiva y preparada elevando los índices de buen gobierno.

En segundo y tercer lugar se establece un efecto directo y positivo entre la buena gestión de la ayuda y la transparencia (sexta hipótesis), así como entre la buena gestión de la ayuda y las buenas prácticas del grupo (octava hipótesis). Dichas prácticas se orientan esencialmente a mejorar la coordinación de donantes y dentro de dicha coordinación el modelo recoge de forma relevante, el principio armonización de la ayuda, es decir, *las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes, y colectivamente eficaces* (Declaración de París, 2005). Particularmente en nuestro modelo se recoge el beneficio referido en la Declaración de París de realizar una división del trabajo adecuada que busca aprovechar las ventajas comparativas de cada donante en sus intervenciones, bajo el precepto de que la ayuda será más eficaz de la mano del donante que crea tener mejores o mayores ventajas comparativas con respecto al resto en determinado sector¹⁰². Consecuentemente los expertos que participaron de la encuesta con el método Delphi ven en la especialización de los donantes una ventaja que mejora el seguimiento de los diferentes sectores y que no hace peligrar la coordinación efectiva basada en el debate y evaluación de la acción conjunta. Adicionalmente el principio de armonización de la ayuda consagrado en París 2005 ha tenido vigencia en Cabo Verde en cuanto que los socios han mejorado sus sistemas de organización y coordinación de la

¹⁰⁰ Concretamente el programa DIAS de Cabo Verde (Diáspora para o Desenvolvimento de Cabo Verde em 2008) que atrajo a caboverdianos formados en Portugal, Holanda e Italia, y el programa Diaspora Contributo (2009), que buscó profesionales residentes particularmente en Estados Unidos y los países escandinavos.

¹⁰¹ (Véase.) Epígrafe 2.2, Capítulo III.

¹⁰² Existe una especialización del donante adecuada en este sentido, con el Banco Mundial como apoderado para el seguimiento de los sistemas de finanzas públicas (a pesar de participaciones puntuales de otros países en determinados ámbitos, como puede ser el de España en el apoyo de la Hacienda Pública y su capacidad recaudadora). La Comisión Europea por su parte, es el agente más implicado en el sector de la Seguridad uno de los ejes vertebradores del Acuerdo de Asociación Especial entre la Unión Europea y Cabo Verde. España, que es visto como uno de los puntos calientes de biodiversidad por la OCDE (2015) y considerado un país con mayores ventajas comparativas en términos de desarrollo de las energías renovables se ha situado como líder del sector medioambiental, mientras que Luxemburgo se ha centrado en la Formación Profesional, siendo este el único país de la OCDE cuyos alumnos de formación profesional y pre-profesional tienen una ventaja de rendimiento comparativa y significativamente superior a los estudiantes de formación general (OCDE, 2007: 273). Portugal, dada su relación particular con la antigua colonia ofrece un seguimiento en diversos ámbitos.

ayuda a través de un secretariado permanente, conocen los objetivos y actuaciones de los demás, toman de manera conjunta las decisiones que afectan al Grupo de Apoyo Presupuestario, y hacen circular información entre ellos de manera transparente y fluida. Así mismo, en cuanto a que la modalidad de ayuda referida es el apoyo presupuestario, los donantes establecen mecanismos conjuntos de canalización de la ayuda y se atienen a disposiciones comunes, simplificando procedimientos, tal y como aconseja la Declaración de París. En suma, el principio de armonización es el que mejor viene recogido en la segunda parte del modelo referida a las buenas prácticas de gestión de la ayuda, a través de las variables de transparencia y buenas prácticas del grupo.

No obstante, conviene reseñar brevemente los principios restantes de la Declaración de París que se dan en el seno del grupo para una ayuda eficaz derivados de la encuesta realizada, cuya unanimidad en las respuestas apoya los argumentos a continuación expuestos. En efecto, en Cabo Verde ha habido un liderazgo del proceso de asignación y aplicación de la ayuda por parte del gobierno local, así como la alineación de las estrategias de los países donantes con los documentos de política definidos por Cabo Verde. La colaboración ha permitido una acción para el desarrollo coherente y apoyada en indicadores de desempeño, así como en nuevas herramientas de planificación presupuestaria, cuyo objetivo es la planificación basada en los recursos reales disponibles, antes que en las necesidades y siempre manteniendo la coherencia con el cuadro macroeconómico. Todo ello, por tanto, ha favorecido la gestión orientada a resultados.

Con respecto al principio de rendición mutua de cuentas igualmente consagrado en París 2005, es el principio con peor grado de implantación en las prácticas de los socios y gobierno. Los donantes no han mejorado el análisis y difusión de su desempeño, y respetan los compromisos y plazos de desembolso de forma relativa. El Parlamento y sobre todo la sociedad civil no cuentan con información oportuna y fiable sobre la programación presupuestaria que incorpora la ayuda. Y los mecanismos que hacen posible el seguimiento de las políticas públicas sustentadas en el presupuesto por parte de las principales instituciones del Estado (Tribunal de Cuentas, Parlamento) y de la sociedad civil, carecen de efectividad.

4. Conclusiones sobre el caso particular del apoyo presupuestario y la condicionalidad

El apoyo presupuestario ha contribuido a incrementar la efectividad de la ayuda, porque en un contexto de buen gobierno como es el de Cabo Verde, ha venido a respaldar lo que se consideran políticas adecuadas para el desarrollo, el crecimiento y la lucha contra la pobreza.

El éxito del apoyo presupuestario en Cabo Verde se ha debido sobre todo a su inserción en un marco de buen gobierno, y a su vez el apoyo presupuestario ha contribuido a fortalecer el buen gobierno (primera hipótesis). Así, en Cabo Verde, el apoyo presupuestario ha sido eficaz porque ha estado respaldado por buenas políticas y por tanto se puede decir que lo que hace bueno a esta modalidad de ayuda es su inserción en un marco de buen gobierno. En la encuesta realizada, los expertos han sido unánimes a la hora de atribuir un mérito elevado en el éxito del modelo caboverdiano de crecimiento inclusivo a la adopción del apoyo presupuestario como técnica.

Pero además de ello, el apoyo presupuestario también se perfila como la herramienta más apropiada para la canalización de la ayuda, dadas las condiciones peculiares del país y que lo hacen exclusivo y diferente de la dinámica subsahariana. La cualificación de los recursos humanos implicados en el diseño de los marcos estratégico y operativo de la ayuda a Cabo Verde por parte del gobierno nacional y los países donantes ha sido clave para la realización de revisiones y evaluaciones conjuntas a través de indicadores (séptima hipótesis), así como la calidad del diálogo establecido entre ambas partes. Por otro lado, el ejercicio del apoyo presupuestario ha contribuido a fortalecer el ejercicio del buen gobierno a través de un control eficaz de los equilibrios macroeconómicos fundamentales, y la monitorización de potenciales desequilibrios causados por el aumento elevado de la deuda externa.

Además la efectividad de la herramienta del apoyo presupuestario para impulsar el crecimiento económico inclusivo en Cabo Verde, según los expertos, tiene una dimensión cuantitativa y cualitativa. Con respecto a la primera, el apoyo presupuestario contribuyó a mejorar la disposición de los donantes hacia la inyección de ayuda a Cabo Verde y además, en los últimos años de crisis, contribuyó al establecimiento de compromisos plurianuales que mantuvieron los flujos de ayuda a pesar del cambio de las condiciones financieras de las instituciones y gobiernos donantes, todo ello sin

menospreciar la influencia que en el tratamiento a Cabo Verde puede tener la posición geoestratégica del archipiélago y los deseos de preservar a cualquier precio su estabilidad sociopolítica. Con respecto a la dimensión cualitativa, la ayuda presupuestaria ha favorecido el escrutinio técnico de las bondades del presupuesto para luchar contra la pobreza.

Por último y en cuanto a la condicionalidad se refiere, se puede remarcar que gracias al buen gobierno y a la nueva cultura de relaciones entre donantes y socios, propiciada por aquél, la condicionalidad de esta ayuda se ajusta a criterios de elegibilidad que en el caso de Cabo Verde se dan prácticamente por supuestos. La adopción del apoyo presupuestario, hecha efectiva gracias a la apuesta por el buen gobierno llevada a cabo por la dirigencia de Cabo Verde ha contribuido a modificar el contenido y el modus operandi de la condicionalidad de la ayuda, un tema de extraordinaria sensibilidad en las relaciones históricas entre donantes y beneficiarios. En efecto, la imposición a priori de condiciones para el desembolso de las ayudas se ha sustituido por la formulación conjunta de objetivos y procedimientos de evaluación lo que ha permitido que la ayuda se dirija hacia los sectores donde las políticas y las reformas son más prometedoras en relación a los objetivos establecidos y alineados por ambas partes. El apoyo presupuestario traslada de hecho la cuestión de la condicionalidad a la elaboración conjunta de indicadores. Éstos reflejan más las prioridades nacionales de Cabo Verde que las visiones de los donantes revalorizando la apropiación del primero sobre sus políticas públicas. Así, el modelo de condicionalidad consensuada actual, poco tiene que ver con el que caracterizó el periodo de los programas de ajuste estructural.

5. Conclusiones sobre el modelo de desarrollo

El crecimiento económico en Cabo Verde ha logrado reducir la pobreza y aumentar la cohesión social, pero en el contexto crítico actual, se puede poner en cuestión la continuidad del modelo caboverdiano de crecimiento inclusivo.

En conjunto, el desarrollo experimentado por Cabo Verde constituye, en primer lugar, un éxito en términos de crecimiento económico, generación de empleo, control de la inflación e innovación. También lo ha sido, de forma destacada, en el carácter inclusivo del crecimiento. Al respecto, Cabo Verde no sólo ha logrado reducir la pobreza a niveles

inimaginables para los países de su entorno, sino que incluso ha logrado sentar las bases para construir un modelo *sui generis* de estado de bienestar, excepcional en el contexto africano, todo ello basado en el buen gobierno, como se ha indicado anteriormente (cuarta hipótesis).

Con respecto a la relación entre crecimiento económico y mitigación de la pobreza tanto el gobierno de Cabo Verde como los países socios, a lo largo del tiempo han consolidado la idea de que la efectividad a largo plazo en la lucha contra la segunda sólo sería posible alcanzando y sosteniendo vigorosamente el primero. En tal sentido, más que una subordinación del objetivo primordial de reducir la pobreza, se ha operado un cambio de enfoque práctico que percibe el crecimiento como instrumento *sine qua non* para tener éxito en la lucha contra la pobreza, y que se traduce en la práctica en el mantenimiento de un sano equilibrio entre ambos, objetivo instrumental y finalista.

En este sentido, en Cabo Verde persiste en problema de la desigualdad, al que nos hemos referido anteriormente. Cabo Verde contiene la brecha de desigualdad a partir del mantenimiento del nivel de inversión de los sectores sociales, cuya financiación en todo caso, ha disminuido en los últimos años debido a la política inversora del país en el sector de infraestructuras y competitividad. No obstante, en nuestra investigación, los expertos han opinado de manera general que el gobierno de Cabo Verde y sus socios han sabido adaptarse al contexto de crisis global manteniendo la preferencia por la lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social. Más aún, los expertos consideran que las políticas públicas de las que depende la creación de oportunidades y la inclusión social han logrado al menos mantener sus niveles de inversión a lo largo de la crisis, evitando el retroceso que han experimentado en otros países como consecuencia de los programas de consolidación fiscal llevados a cabo. Ahora bien, el optimismo de los expertos a largo plazo aparece condicionado a la duración de la crisis global. Ésta, y sus consecuencias de estancamiento y de deterioro de las cuentas públicas, tanto en los países donantes como en Cabo Verde, puede poner en cuestión la continuidad del modelo caboverdiano de crecimiento inclusivo.

El análisis llevado a cabo revela puntos débiles que pueden afectar a la sostenibilidad del modelo ensayado. El proceso de consolidación fiscal en curso y el reequilibrio del sector exterior, en un contexto en el que potentes fuentes de ingresos externos, público y privados, se han debilitado notablemente (ventas de activos no financieros, inversión directa, ayuda al desarrollo), obligarán a la realización de ajustes de política que se traducirán no sólo en menores tasas de crecimiento y generación de

empleo, sino también en un repliegue de las políticas redistributivas y de bienestar social. La sostenibilidad a largo plazo del modelo ajustado dependerá tanto de la calidad de las decisiones adoptadas como de la respuesta de los agentes internos y externos a las mismas.

En efecto, el mantenimiento de la cohesión social y de los consensos nacionales con respecto al modelo de crecimiento con redistribución (inclusivo), será fundamental para mantener la estabilidad socioinstitucional y, gracias a ésta, seguir sosteniendo el atractivo para la inversión directa y la ayuda, aún redimensionadas a la baja, que han sido de vital importancia, y previsiblemente seguirán siéndolo, para apuntalar los pilares fundamentales del modelo de desarrollo. Al respecto, el comportamiento de la tasa de desempleo, que aunque aumentó entre 2010 y 2012, se estabilizó rápidamente y ha comenzado a experimentar una suave caída, y los primeros indicadores disponibles sobre la contención del déficit fiscal, son expresivos de un razonable nivel de resiliencia del modelo y una notable flexibilidad para reconducir los desequilibrios (segunda hipótesis). En cualquier caso, la variable exterior seguirá siendo clave para la sostenibilidad del modelo. Las tres dimensiones de esta variable, las remesas, la inversión directa y la ayuda, son objeto de una especial atención por parte de la estrategia gubernamental de desarrollo que persigue actualizar y adaptar el enfoque de crecimiento inclusivo a las condiciones de cada contexto histórico.

En concreto, la ayuda parece haber desempeñado un papel protagonista en los resultados de la estrategia seguida hasta ahora, haciendo posible un intenso crecimiento con redistribución. Sin embargo, una reflexión más pausada y de alcance sobre el papel desempeñado por la ayuda, obliga a distinguir, por un lado, su influencia en el crecimiento como financiadora de demanda pública y privada de bienes y servicios, más el correspondiente efecto multiplicador de ese gasto primario, de lo que, por otro lado, sería su rol como financiadora de inversión en diversas formas de capital, físico, humano, social, ambiental e institucional, sobre las que pudiera sustentarse en el futuro un modelo de crecimiento inclusivo, cada vez menos dependiente de la ayuda exterior que contribuyó a cimentarlo. Hasta ahora, Cabo Verde ha demostrado sobrada capacidad para captar ayuda externa con el fin de soportar un crecimiento intenso e inclusivo, pero no está probado que haya avanzado en ser capaz de seguir progresando sin la misma. En el siguiente epígrafe, se exponen las conclusiones a este respecto.

6. Cabo Verde hacia un modelo de crecimiento autosostenido

Tal y como se indicaba en el capítulo introductorio, una de las ideas directrices del trabajo era la posibilidad de que en el caso de Cabo Verde, haya habido una relación causal entre ayuda y crecimiento, lo que constituye una de las cuestiones más controvertidas de la literatura académica sobre el desarrollo. En el caso de Cabo Verde, se ha demostrado que, si la ayuda ha sido un aspecto clave para el crecimiento económico ha sido por la existencia del buen gobierno. De otra manera, es decir, sin la existencia del buen gobierno, no sería posible asegurar dicha relación. En todo caso, la ayuda a través del buen gobierno ha hecho posible el proceso de capitalización físico, humano y social que ha impulsado a lo largo de los años el crecimiento en Cabo Verde. En otras palabras, más que la ayuda en sí misma, como se ha indicado, el crecimiento ha sido impulsado por la capitalización de la economía junto con otras fuentes de financiación. En este sentido, cabe plantearse hasta qué punto la ayuda ha sido fundamental o el buen gobierno ha acertado en construir una base sólida para el crecimiento sostenido a largo plazo.

En esta línea, merece la pena resaltar las evidencias que se han encontrado a lo largo del trabajo de análisis, y lo que sugiere al respecto la teoría económica aplicada al caso de Cabo Verde¹⁰³, un país de pequeñas dimensiones cuya dinámica exclusiva puede arrojar luz al respecto.

Para empezar, una ayuda que contribuye a fortalecer el crecimiento económico con la perspectiva de que este último sea sostenible, debe llevar indefectiblemente a la construcción de un modelo que haya promovido capacidades domésticas para sustentar el crecimiento en el largo plazo, y que, consecuentemente, lleve a la disminución de la dependencia de la ayuda para tal fin. Para ello por tanto, la ayuda debería haber contribuido a crear dichas capacidades, a través de la capitalización de la economía en sus diferentes formas, auspiciando un cambio técnico constante que de forma permanente eleva la productividad total de los factores, en clara alusión al modelo ya presentado de Solow¹⁰⁴. Ello nos llevaría a concluir que, en el caso de Cabo Verde, la propia ayuda a largo plazo será menos necesaria para sustentar el crecimiento.

En este sentido, con la evidencia empírica acumulada a lo largo del trabajo y el apoyo de ciertos datos también presentados, no es posible afirmar con rotundidad que,

¹⁰³ (Véase.) Capítulo IV, epígrafe 2.3

¹⁰⁴ (Véase.) Capítulo III, epígrafe 2.3

actualmente, el ritmo de crecimiento experimentado en Cabo Verde pueda seguir sosteniéndose a través de capacidades endógenas, pero por otro lado, otros aspectos sugieren que las condiciones para una transformación gradual o transición económica de Cabo Verde hacia un desarrollo sostenible y duradero se han establecido o están en vías de establecerse satisfactoriamente.

A este respecto, la primera parte de la afirmación anterior, es decir, no se han creado las capacidades endógenas que llevan a afirmar que Cabo Verde podrá continuar creciendo a partir de éstas, está fundamentada principalmente sobre los resultados que ha tenido el desempeño del sector privado en el país, a pesar de las grandes inversiones realizadas para su impulso y para mejorar la competitividad en el exterior. El clima de negocios es uno de los indicadores utilizados para calcular la potencia del sector privado y su protagonismo como motor de la economía. Sin embargo, para Cabo Verde, es un indicador que ha experimentado ciertos retrocesos en el último período, a pesar de haber mantenido Cabo Verde, una estrategia centrada en la promoción de dicho sector¹⁰⁵.

Por otro lado, el problema de la dependencia de la ayuda es otro de los factores que no animan a ser optimistas a este respecto en el momento actual. En este sentido, los encuestados dejan patente que el país permanece altamente dependiente de la ayuda para la financiación de sus políticas esenciales. Además, otro aspecto que viene a refutar la idea de la dependencia de la ayuda en Cabo Verde, es el panorama de la ayuda en sí mismo, particularmente la importancia que sobre el Ingreso Nacional Bruto tiene el total de la ayuda en la actualidad. El Banco Mundial estima que en el año 2013 dicha relación era del 13% situándose en un promedio del 14% en la última década. El elevado nivel de deuda registrado en el país, mayoritariamente de créditos concesionales de organismos multilaterales, también indican esa dependencia de la financiación externa.

Por último, también cabe resaltar la posible relación que pueda existir entre la ayuda y crecimiento en el caso de Cabo Verde, al referirnos en el capítulo III al hecho de que cada incremento substancial de la ayuda llevó o fue precedido también por un incremento en el pib per cápita. Y a la inversa, una disminución de la ayuda, pudo haber llevado también a una disminución en el pib per cápita¹⁰⁶. A este respecto no se debe obviar que Cabo Verde es uno de los principales receptores de ayuda per cápita en el panorama internacional, también debido a lo reducido de su población, y en consecuencia es lógico pensar que un aumento de un volumen de fondos elevado como es el de la ayuda,

¹⁰⁵ (Véase.) *Doing Bussiness* del Banco Mundial

¹⁰⁶ (Véase.) Capítulo III, gráfico 3.46

tiene un impacto positivo en la pib per cápita, ya que nutre al gasto público, a la inversión directa en infraestructuras, genera renta disponible para las familias y en consecuencia incrementa la demanda a corto plazo de bienes y servicios. Pero ello no haría sino sustentar la idea de la dependencia de la ayuda.

Hasta aquí se han presentado los aspectos que ponen en duda que en el momento actual, el país haya conseguido iniciar una senda de crecimiento autosostenida. Sin embargo, existen otros aspectos también primordiales que animan a pensar en una posible transición de Cabo Verde a un estadio de progreso autosustentado.

En primer lugar, si bien es cierto que el sector privado no ha experimentado grandes mejoras, y que ha habido retrocesos en los indicadores del clima de negocios y del sector privado tales como la facilidad al iniciar un negocio, el acceso al crédito, o el pago de tasas, sí es cierto que ha habido una mejora substancial en elementos concretos, tales el registro de la propiedad a partir de las reformas económicas llevadas a cabo en el país. Las mejoras en la gestión de la venta de suelo por parte de la Administración a los promotores turísticos finales, ha permitido que una parte substancial de las rentas del suelo se incorporen, a través del presupuesto, a la financiación de políticas públicas¹⁰⁷. Paralelamente, otra de las grandes mejoras registradas en el país a partir de las reformas económicas es su capacidad recaudatoria contrariamente al supuesto de que un elevado nivel de ayuda desincentiva la mejora de la eficacia en los sistemas de la hacienda pública. Finalmente, los expertos de la encuesta están en general de acuerdo en afirmar que Cabo Verde ha sabido aprovechar la ayuda pública al desarrollo para crear capacidades internas de crecimiento, lo que no hace sino fortalecer la imagen de un país bien gobernado con la elección de políticas destinadas a tal fin. En este sentido, en el país se han hecho grandes esfuerzos de inversión en infraestructuras para un esperado despegue económico como fruto de su integración regional cada vez más patente. El desarrollo del sector privado es uno de los efectos esperados para los próximos años a raíz de esas inversiones.

En segundo lugar, si bien es verdad que la ayuda tiene un peso significativo en las cuentas de Estado, también se debe señalar que la importancia de la misma en esta relación ha ido disminuyendo progresiva y significativamente. Es decir, si bien en la última década (2012-2002) se registró de media un 14% de volumen de ayuda en relación al ingreso nacional bruto, este dato viene precedido de una media de 19% en la década anterior (2002-1992), y más aún, de un 38% en el periodo 1982-1992. La disminución

¹⁰⁷ (Véase.) Epígrafe 2.3

del peso de la ayuda no ha ido por tanto en menoscabo del crecimiento económico que no obstante ha seguido progresando.

Por último, se debe referir aquí al enfoque *big push*. En este caso, además de la ayuda como fuente de financiación que, como se ha indicado, va perdiendo fuerza en relación a los ingresos del Estado, se debe considerar como fuente de financiación las remesas, la inversión extranjera directa y en menor medida el ahorro interno. En conjunto, éstas han financiado el proceso de capitalización y elevado el potencial de innovación, de modo que la economía ha podido experimentar un crecimiento intenso sostenido, sobre todo durante los últimos 25 años¹⁰⁸. Con ello, se puede intuir el establecimiento de unas bases reales para el crecimiento en el largo plazo de la economía caboverdiana, asentada en sus capacidades domésticas, a partir del intenso proceso de capitalización física, humana y social que se ha dado en el país, gracias en gran parte a la ayuda internacional.

Ahora bien, hasta qué punto la capitalización experimentada, en parte gracias a la ayuda, ha permitido que Cabo Verde pueda depender menos de ella, es una variable crucial para enjuiciar el éxito de la misma. Lamentablemente la evidencia disponible no puede ser concluyente al respecto, por lo que a partir de esta idea se abre una nueva vía de investigación para el futuro. No obstante, el análisis del conjunto de algunas variables relacionadas que se han visto en el capítulo III permite apuntar que, efectivamente, Cabo Verde podría estar comenzando ahora a disminuir su dependencia de la ayuda a la vez que incrementa sus capacidades endógenas de crecimiento. Ello sería una señal de que está ocurriendo una genuina transición hacia una economía con los fundamentos que caracterizan a las economías avanzadas. Concretamente, como se ha indicado anteriormente, se debe tener en cuenta la disminución del peso de la ayuda como porcentaje del PIB, una tasa de desempleo creciente en época de crisis pero estable en los últimos años con perspectivas de mejora y, la recuperación del crecimiento del PIB a buen ritmo teniendo en cuenta las consecuencias de la crisis. Todo ello da una idea de Cabo Verde como una economía con cierta capacidad de resiliencia frente a shocks externos, con capacidad para recuperar el crecimiento y empleo en poco tiempo, aún en un contexto en el que la ayuda sigue presentando atonía. El encaje de Cabo Verde en la teoría del *big push* se presenta en el último epígrafe.

¹⁰⁸ En este contexto, se ha intuido que en Cabo Verde, el progreso técnico ha compensado los rendimientos marginales decrecientes del capital en el largo plazo (*Véase.*) Capítulo III, epígrafe 2.3

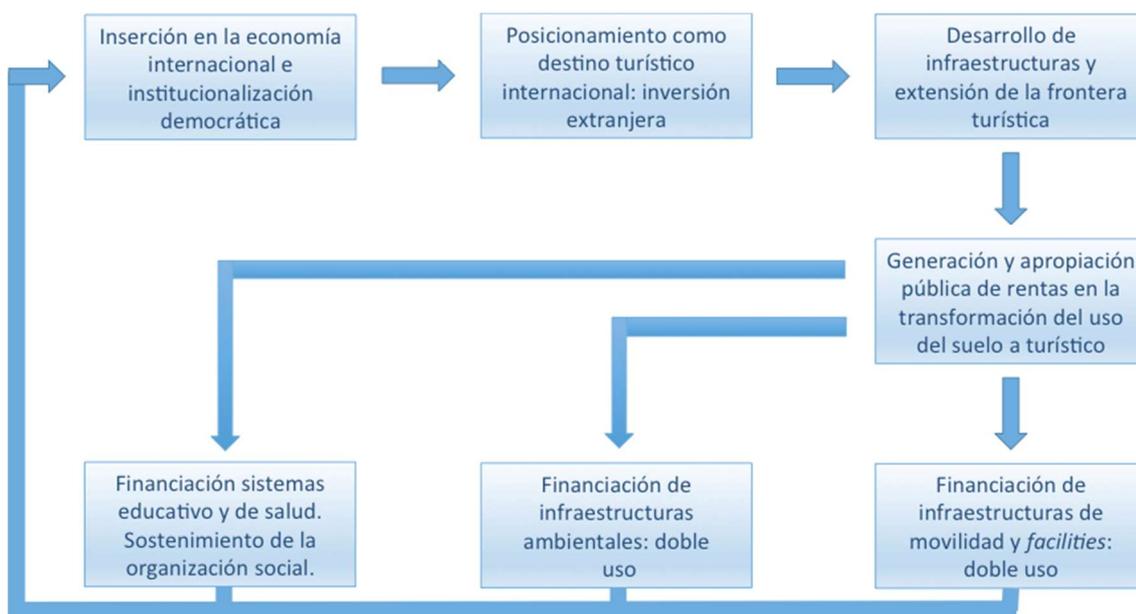
7. Consideraciones finales: El *big push* y la transición económica en Cabo Verde

En este apartado se presentan los argumentos sobre el modo histórico concreto en que el archipiélago de Cabo Verde se ha apoyado en las rentas generadas por la valorización de los recursos naturales a medida que se ha extendido la frontera turística, para construir las bases de un desarrollo endógeno. Se estructura como sigue:

- La capitalización de la economía mediante la inversión de las rentas de los recursos naturales generadas con la extensión de la frontera turística.
- El mantenimiento del valor del capital natural del territorio apropiado por el turismo, mediante el diseño de incentivos y el desarrollo de infraestructuras ambientales.
- Cambio tecnológico en los procesos de apropiación de recursos naturales a lo largo de la extensión de la frontera turística.
- Efectos de desbordamiento del conocimiento hacia el conjunto de la economía de la actividad de apropiación y gestión turística de los recursos naturales (*knowledge spillover*).

La figura 5.1 presenta las relaciones complejas entre los determinantes del proceso de transición económica de Cabo Verde. Como puede observarse, las políticas públicas constituyen los apoyos en los que pivota el proceso. De una parte, pilotando la inserción en la economía internacional y la construcción de una institucionalidad democrática homologada, con un clima favorable para los negocios y políticas redistributivas garantes de la cohesión y estabilidad socio-institucional (rectángulo superior izquierdo del gráfico). De otra parte, asignando las rentas de los recursos naturales a diversas formas de capitalización (física, humana, social) de la economía del país y al sostenimiento de su capital natural.

Figura 5.1. Políticas públicas y capitalización de la economía



Fuente: elaboración propia.

La construcción de capital físico, humano y social, así como la conservación del capital natural han reforzado a su vez la estrategia de inserción internacional e institucionalización democrática que está en la base de la potente atracción de ayuda, inversión directa y remesas, que han financiado la capitalización del país, conformando el conjunto de las variables representadas una suerte de círculo virtuoso.

En consecuencia, la transición económica experimentada por Cabo Verde obedece a un fuerte impulso (*big push*) que arranca en los primeros años 90 y que se sustenta, en realidad, sobre diferentes fuentes de financiación e innovación, que explican el crecimiento constante de la relación capital trabajo y el aumento decidido de la productividad total de los factores (cambio técnico o residuo de Solow). Las principales fuentes de financiación del proceso de capitalización de la economía son las siguientes cuatro:

- La procedente de la valorización de los recursos naturales, convencionales y no convencionales, debida a la extensión de la frontera turística, que adopta la forma de rentas apropiadas por el sector público, y asignadas a la formación de diferentes formas de capital. Como se ha visto, esta fuente de financiación es muy importante, pero difícilmente hubiera podido sustentar por sí sola la transición económica experimentada por Cabo Verde.

- La financiación debida a la inversión extranjera directa neta de costes del suelo¹⁰⁹, atraída por el más que aceptable clima de negocios y por oportunidades de inversión rentable vinculadas, sobre todo, al sector turístico e inmobiliario.
- Las remesas de emigrantes, que se han mantenido a lo largo de décadas como un pilar fundamental de la financiación de la formación bruta de capital fijo y también del capital humano. Esta variable ha mantenido su nivel de participación incluso en periodos de coyuntura económica internacional adversa, gracias a políticas públicas diseñadas expresamente para incentivarla.
- La ayuda al desarrollo parece haber desempeñado un papel crucial en la financiación del proceso de capitalización. No sólo en la formación de capital físico y humano, sino también en capital social e institucional, financiando políticas de cohesión y de construcción de capacidades de planificación y gestión.

A través de los diferentes procesos de inversión y capitalización se han dinamizado también los procesos de innovación que permitido elevar la productividad total de los factores, alejando en principio el *fantasma* del estado estacionario, y propiciando el crecimiento constante de la productividad media del trabajo y de la renta per cápita. Los principales vehículos de transmisión de innovación han sido los siguientes:

- La inversión extranjera, especialmente en el sector turístico, pero también en algunos sectores relacionados con las finanzas y los seguros, ha propiciado el *derrame* de *know-how* empresarial y de gestión hacia el conjunto del tejido económico. Esta es una condición clave para que pueda darse la transición económica del sistema de explotación de recursos naturales por expansión de la frontera al de crecimiento endógeno. La extensión de la frontera territorial del turismo ha venido acompañada de mejoras en la ordenación territorial, el desarrollo de productos financieros apropiados, la mejora de la imagen y la promoción del destino, que han tenido como resultado un incremento de la rentabilidad de los procesos de promoción turística y, en consecuencia, de generación de rentas de los recursos naturales y culturales en los que se sustenta. El urbanismo turístico ha incorporado, de acuerdo con la regulación desarrollada al respecto, facilidades para uso de turistas y residentes de provisión de agua potable, incluyendo la desalación de agua de mar, y sistemas de saneamiento con

¹⁰⁹ Los costes del suelo están ya considerados en el apartado anterior como las rentas de los recursos naturales por extensión de la frontera turística.

depuración terciaria de las aguas residuales. También ha financiado la creación de sistemas de tratamiento de residuos sólidos para el turismo y la población residente.

- La ayuda al desarrollo ha impulsado diversas vías de mejora de la productividad de los factores, públicos y privados, a través de la mejora de los procesos y procedimientos de gobernanza (efectividad, transparencia, rendimiento de cuentas); de construcción de tejido social organizado y activo; de impulso a la creación de emprendedores locales; de conservación del capital natural mediante la construcción de infraestructuras sociales; y del desarrollo de los sectores energético, transporte, producción y distribución de agua potable, y saneamiento y depuración de aguas, claves en la evolución a largo plazo de la productividad y competitividad de los demás sectores de actividad.

En consecuencia, la aplicabilidad de la teoría del *big push* al caso de Cabo Verde requiere que esta sea reformulada para admitir un impulso original con diversas causas relacionadas sinérgicamente. Así, por ejemplo, la formación de capital humano financiada con ayuda, en sí misma eleva la productividad de los factores, pero al mismo tiempo incrementa el atractivo para la inversión exterior directa, que además a través de la adquisición de suelo genera rentas públicas que contribuyen a financiar la formación de capital físico, humano, social y natural; etc. La activación de las sinergias potenciales entre diversas fuentes de capitalización de la economía ha sido posible gracias a la buena gobernanza. Como se verá en el modelo empírico que se desarrolla más adelante en este capítulo, la gobernanza se sitúa, a modo de hipótesis a contrastar, no sólo en un factor determinante de la cantidad y efectividad de la ayuda ingresada al país, sino también del modo en que ésta y otros determinantes del crecimiento inclusivo interactúan para catapultar a Cabo Verde a un estadio con potencial de autodesarrollo.

Los últimos cinco años de la historia de Cabo Verde, con el fuerte debilitamiento experimentado por los pilares exteriores que han soportado el crecimiento y la redistribución, están poniendo a prueba la robustez de la estrategia elegida. Hasta 2014, el endeudamiento externo privado y sobre todo público sirvió para contener el impacto de la crisis global primero, y para impulsar la recuperación después. Sin embargo, este relativo éxito se ha hecho a costa de los equilibrios presupuestario y externo, que habrán de ser recompuestos para evitar una vía de agua que debilite de forma irreversible los fundamentos del modelo a largo plazo. Con una ayuda internacional mermada, las inversiones directas todavía afectadas por la sombra de la crisis, las remesas mantenidas

pero sin capacidad de compensar las otras caídas, y un sector público obligado a consolidar sus cuentas bajo la vigilancia de los socios y prestamistas internacionales, el potencial de recuperación y la continuidad del progreso de la renta per cápita del país dependerá en mayor medida del ahorro interno y del cambio técnico, las dos claves fundamentales del crecimiento endógeno. Si Cabo Verde tiene éxito en hacer la consolidación fiscal y en seguir creciendo, será la prueba de que ha experimentado la transición con éxito.

La teoría del *big push* predice que si el impulso inicial no es suficientemente intenso y sostenido como para que la economía en cuestión despegue y autosostenga su crecimiento, se producirá el regreso a un estado estacionario similar al de partida, con bajos niveles de renta *per cápita*. Aún no existe distancia histórica suficiente como para sopesar las perspectivas de éxito del país en relación a ese objetivo. Sin embargo, sí pueden establecerse algunas claves para que el éxito se produzca. Son las siguientes:

- La inevitable pérdida de protagonismo de la ayuda al desarrollo debe ser sustituida por acuerdos preferenciales con los ex donantes que mantengan importantes flujos en capitalización e innovación. La participación en programas y proyectos con países de la Unión Europea, en los que Cabo Verde ha ido cada vez encontrando más espacio, será clave para progresar en esa dirección.
- La inversión extranjera debe ser atraída hacia actividades con más valor añadido y transferencia de *know-how*, no sólo dentro del sector de actividad turística, sino también en otros sectores. Los sectores de energía y agua son importantes candidatos para ello. En el mismo sector turístico, hay importantes yacimientos de actividad de alto valor añadido aún sin explotar.
- El ahorro interno debería adoptar un papel más protagonista en la financiación de la futura formación de capital. Para ello se hace necesaria una adaptación del ordenamiento fiscal que incentive el ahorro, así como desarrollar el sistema y los productos financieros precisos para canalizar el ahorro hacia la inversión productiva.
- La innovación endógena en el sentido propuesto por Smolny (2000), deberá ser un mayor contribuyente del crecimiento futuro, una vez que la innovación exógena se debilita como consecuencia de la moderación de la inversión extranjera directa. En tal sentido, será clave la idoneidad de las políticas diseñadas para activar este factor de crecimiento futuro.

- Relacionado con lo anterior, el desarrollo de estructuras de mercado genuinamente competitivas deberá sustituir a las que, en sectores clave como el transporte, se apoyan todavía en oligopolios de baja productividad y reducido impulso innovador.
- Finalmente, un factor decisivo para el éxito será la actualización permanente del consenso nacional en torno al crecimiento con redistribución que ha caracterizado los últimos 25 años. Al respecto, los aspectos distributivos deben ser susceptibles de revisión constante para actualizarlos a valores compatibles con el crecimiento deseado, sin que ello comprometa la legitimación y estabilidad socioinstitucional que han sido fundamentales para que Cabo Verde haya atraído inversión exterior y ayuda al desarrollo.

ANEXO I: ENCUESTA**Tabla a1.1. Eficacia de la Ayuda**

p1	1. La razón por la que en Cabo Verde, algunos donantes han priorizado el apoyo presupuestario frente a otras modalidades de ayuda es debido a que esta opción ha probado ser, con carácter general, la más eficaz.
p2	2. El apoyo presupuestario ha contribuido a mejorar, en términos de desarrollo humano, los resultados de la ayuda al desarrollo, con respecto al modelo basado en la financiación de proyectos y programas.
p3	3. En Cabo Verde, los donantes hacen un análisis riguroso sobre si el presupuesto nacional es eficaz en la lucha contra la pobreza.
p4	4. La adopción del apoyo presupuestario en Cabo Verde contribuyó al aumento de la cuantía de la ayuda recibida.
p5a	5a. La elevada ayuda recibida por Cabo Verde en el periodo 2008-2010 se debió al interés de los donantes de evitar un <i>crash</i> financiero del país y favorecer una transición no traumática a la nueva situación de crisis.
p5b	5b. La elevada ayuda recibida por Cabo Verde en el periodo 2008-2010 se debió a que los fondos ya estaban comprometidos.
p6	6. El ejercicio del Apoyo Presupuestario tiene una fuerte monitorización macroeconómica y de gestión de Finanzas Públicas

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.2. Apropiación

p7a	7a. En Cabo Verde, gobierno y socios tiene un profundo conocimiento de los documentos estratégicos de desarrollo (DECRP, GOP etc) y se apoyan en ellos para tomar sus decisiones: Gobierno.
p7b	7b. En Cabo Verde, gobierno y socios tiene un profundo conocimiento de los documentos estratégicos de desarrollo (DECRP, GOP etc) y se apoyan en ellos para tomar sus decisiones: Socios.
p8	8. Las matrices de apoyo presupuestario son construidas de forma conjunta entre gobierno y socios.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.3. Alineación.

p9	9. En Cabo Verde, los socios siguen sus agendas o preferencias basadas en sus propios documentos directores.
p10	10. En Cabo Verde, los socios tienen un grado de conocimiento aceptable sobre el presupuesto del Estado y de los cuadros fiscales a medio plazo de los diferentes sectores.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.4. Armonización.

p11a	11a. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) cumple con sus objetivos y todos los miembros conocen las actuaciones de los demás.
p11b	11b. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) las decisiones que afectan al GAO son tomadas conjuntamente por todos sus miembros.
p11c	11c. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) la información sobre nuevos acuerdos de apoyo presupuestario es transparente y fluida.
p11d	11d. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) la fijación de un secretariado ha mejorado el funcionamiento del grupo.
p11e	11e. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) el gobierno local está integrado dentro del GAO y participa en sus reuniones de coordinación.
p11f	11f. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) los organismos multilaterales se integran y participan de las reuniones y misiones en las mismas condiciones que los otros miembros del grupo.
p11g	11g. En cuanto a la coordinación de donantes del grupo de apoyo presupuestario (GAO) los miembros del GAO conocen otras inversiones o desembolsos importantes de socios ajenos al grupo.
p12a	12a. En apoyo presupuestario, la especialización de cada donante en el seguimiento de un determinado sector se considera un aspecto positivo del seguimiento del apoyo porque facilita el diálogo y la negociación con el gobierno local.
p12b	12b. En apoyo presupuestario, la especialización de cada donante en el seguimiento de un determinado sector es negativa, ya que hace que éste tenga escaso interés en el seguimiento de otros sectores, y dificulta que disponga de una visión global de la ayuda.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.5. Rendición mutua de cuentas.

p13	13. En Cabo Verde, los donantes hacen un análisis de su desempeño y lo difunden públicamente
p14a	14a. En Cabo Verde, los siguientes compromisos son respetados por los socios: los fondos comprometidos.
p14b	14b. En Cabo Verde, los siguientes compromisos son respetados por los socios: los calendarios de desembolso.
p15	15. El socio analiza y elabora un informe sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas (indicadores “sine qua non”) que justifican la aprobación de las ayudas antes de efectuar el desembolso
p16a	16a. La sociedad civil tiene acceso efectivo a la información de interés público sobre las conclusiones de las misiones de apoyo presupuestario
p16b	16b. La sociedad civil tiene acceso efectivo a la información de interés público sobre la programación del presupuesto de Estado
p16c	16c. La sociedad civil tiene una implicación activa en el seguimiento de la ejecución del presupuestario de Estado
p16d	16d. La sociedad civil participa en la toma de decisiones sobre la planificación del desarrollo
p17a	17a. El Parlamento, a través de las comisiones parlamentarias, cuenta con informaciones fiables y oportunas sobre las conclusiones de las misiones de apoyo presupuestario
p17b	17b. El Parlamento, a través de sus comisiones parlamentarias, mantiene un diálogo fluido con el Gobierno sobre la ejecución del presupuesto y de las ayudas

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.6. Gestión orientada a resultados.

p18	18. Las matrices sectoriales de apoyo presupuestario están construidas de forma coherente, con indicadores de calidad y reflejan fielmente las estrategias de desarrollo establecidas por el país.
p19	19. El apoyo presupuestario se centra exclusivamente en el cumplimiento de los indicadores establecidos sin hacer otras valoraciones cuantitativas o cualitativas de los resultados de las políticas públicas en general, más allá de lo reflejado por estos indicadores.
p20a	20a. El perfil técnico y las competencias de los recursos humanos de los socios y gobierno permiten realizar revisiones conjuntas y evaluaciones de calidad. Gobierno
p20b	20b. El perfil técnico y las competencias de los recursos humanos de los socios y gobierno permiten realizar revisiones conjuntas y evaluaciones de calidad. Socios
p21a	21a. Existe un sistema de seguimiento y control de políticas públicas eficaz, por parte de la sociedad civil
p21b	21b. Existe un sistema de seguimiento y control de políticas públicas eficaz, por parte del Tribunal de Cuentas
p21c	21c. Existe un sistema de seguimiento y control de políticas públicas eficaz, por parte del Parlamento
p21d	21d. Existe un sistema de seguimiento y control de políticas públicas eficaz, por parte de las instituciones descentralizadas
p22	22. Existe un sistema estadístico fiable y no manipulable
p23	23. El apoyo presupuestario contempla instrumentos de análisis macroeconómico que permiten acompañar la evolución de la deuda

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.7. Crecimiento y desarrollo.

p24a	24a. Cabo Verde ha recibido más ayuda externa per cápita que otros países de similar nivel de desarrollo, debido a sus altos índices de buen gobierno
p24b	24b. Cabo Verde ha recibido más ayuda externa per cápita que otros países de similar nivel de desarrollo, debido su condición de archipiélago
p24c	24c. Cabo Verde ha recibido más ayuda externa per cápita que otros países de similar nivel de desarrollo, debido a sus altos índices de vulnerabilidad económica
p25	25. Cabo Verde ha aprovechado la ayuda al desarrollo para crear y fortalecer capacidades internas de crecimiento reduciendo la dependencia de la ayuda.
p26	26. Cabo Verde depende en buena medida de la ayuda al desarrollo para sustentar su crecimiento y la financiación de políticas públicas esenciales.
p27a	27a. La evolución de la economía de Cabo Verde, el crecimiento económico depende de la ayuda: está estrechamente relacionada con la Ayuda Oficial para el Desarrollo recibida
p27b	27b. La evolución de la economía de Cabo Verde, el crecimiento económico depende de la ayuda: no está estrechamente relacionada con la Ayuda Oficial para el Desarrollo recibida
p28	28. La abundancia de la ayuda externa a Cabo Verde ha dificultado la realización de una reforma fiscal modernizadora basada en criterios de suficiencia, progresividad y equidad.
p29	29. A lo largo de la última década el gobierno y socios en Cabo Verde han consolidado la idea de que la lucha contra la pobreza sólo es eficaz y sostenible si se sustenta en un crecimiento sostenido de la actividad económica.
p30	30. Las opciones de financiación a través del Apoyo Presupuestario en forma de créditos han conducido al aumento de la deuda pública del país en relación al PIB
p31	31. La planificación económica gubernamental y la ayuda al desarrollo han tenido éxito en promover la construcción de un tejido empresarial nacional emprendedor, innovador y con capacidad inversora, en actividades creadoras de valor económico.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.8. Crecimiento y desigualdad

p32	32. El gobierno de Cabo Verde y sus socios han sabido adaptarse al contexto de crisis global, manteniendo como prioridad la lucha contra la pobreza y la inclusión social.
p33a	33a. La planificación económica gubernamental y de la Ayuda al Desarrollo han mostrado un sano equilibrio entre la promoción del crecimiento y la creación de oportunidades para la inclusión social
p33b	33b. La planificación económica gubernamental y de la Ayuda al Desarrollo han privilegiado el crecimiento económico en detrimento de los factores de creación de oportunidades para todos
p34	34. La pobreza en Cabo Verde ha disminuido a lo largo de la fase alcista del ciclo económico (hasta 2010), pero se está incrementando rápidamente desde entonces.
p35a	35a. Las principales políticas públicas de las que depende la creación de oportunidades y la inclusión social (educación, salud), han experimentado un visible retroceso desde 2010
p35b	35b. Las principales políticas públicas de las que depende la creación de oportunidades y la inclusión social (educación, salud), han mantenido al menos el nivel de inversión
p36	36. La persistencia de la crisis global y sus consecuencias en Cabo Verde pone en riesgo la continuidad del modelo caboverdiano de crecimiento.
p37a	37a. La percepción de una creciente inseguridad y delincuencia en Cabo Verde, se debe a la fractura social provocada por la desigualdad en la distribución de los beneficios generados por el crecimiento económico.
p37b	37b. La percepción de una creciente inseguridad y delincuencia en Cabo Verde, está acrecentada por el contraste con tiempos en que la delincuencia fue prácticamente inexistente.
p37c	37c. La percepción de una creciente inseguridad y delincuencia en Cabo Verde no puede compararse al nivel de delincuencia de otros países de similar tamaño que hayan experimentado un rápido crecimiento económico.
p38	38. La ausencia de conflictividad social se ha debido en buena medida al modelo redistributivo y atenuación de las desigualdades, parte fundamental del consenso nacional sobre el que se ha edificado el país.
p39	39. La idea de solidaridad social tiene sus raíces en razones históricas: los valores del movimiento sociopolítico que lideró el proceso de independencia y las relaciones de amistad con el bloque socialista en período de la Guerra Fría.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.9. Buen gobierno

p40a	40a. Los altos índices de buen gobierno han favorecido la atracción de flujos de ayuda.
p40b	40b. Los elevados índices de buen gobierno en Cabo Verde, han favorecido la confianza en los sistemas nacionales de gestión pública
p40c	40c. Los elevados índices de buen gobierno en Cabo Verde, se han visto fortalecidos por la gobernanza electrónica
p41	41. La firma de Asociación especial entre Cabo Verde y la Unión Europea ha favorecido la mejora de los índices de buen gobierno
p42	42. En Cabo Verde el apoyo presupuestario es eficaz porque hay buenas políticas en marcha. Si estas políticas no hubieran existido, el apoyo presupuestario, probablemente, no habría tenido éxito.
p43	43. El buen gobierno en Cabo Verde es en buena medida un mito, en parte alimentado por la situación calamitosa de los países del entorno, que ha interesado mantener tanto a los socios como a los sucesivos gobiernos de Cabo Verde.
p44	44. La estabilidad socio-institucional y el buen gobierno han contribuido decisivamente a impulsar el crecimiento de los flujos de inversión extranjera directa en el país.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.10. Condicionalidad del apoyo presupuestario

p45	45. El apoyo presupuestario se dirige a los sectores donde las políticas y reformas son más prometedoras en relación a la promoción del desarrollo y al alivio de la pobreza
p46	46. La alta implicación de los donantes en la construcción de indicadores del DCERP y de las matrices sectoriales define la condicionalidad de la ayuda en el país.
p47a	47a. Los indicadores de desempeño de las matrices sectoriales reflejan más las preferencias locales
p47b	47b. Los indicadores de desempeño de las matrices sectoriales reflejan más las estrategias país de cada donante
p48	48. La ayuda estuvo fuertemente condicionada con los programas de ajuste estructural. Hasta ahora nada ha cambiado en lo fundamental ya que de la condicionalidad formal y expresa, se ha pasado a otra tácita y menos reconocida pero también real.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a1.11. Relaciones de confianza en apoyo presupuestario

p49	49. En Cabo Verde, el apoyo presupuestario está basado en a) la confianza en los sistemas nacionales no siendo necesario hacer un análisis de la funcionalidad de estos sistemas b) en la confiabilidad de los sistemas nacionales, es decir, conocemos los sistemas y sabemos de hecho que son fiables y por eso confiamos
p50	50. Los socios perciben y asumen el riesgo de invertir en los sistemas nacionales.
p51	51. En Cabo Verde, la reforma de las finanzas públicas ha contribuido a aumentar la confianza en los sistemas nacionales.

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO II: EXPLOTACIÓN DE DATOS

Medidas de fiabilidad de la escala para el conjunto de variables:

Tabla a2.1. Estadísticas de fiabilidad

Estadísticas de fiabilidad

Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach basada en elementos estandarizados	N de elementos
,818	,840	79

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a2.2. Componentes de buen gobierno

Componentes de Buen Gobierno. Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado			Sumas de rotación de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	2,805	28,049	28,049	2,805	28,049	28,049	2,209	22,092	22,092
2	1,873	18,727	46,776	1,873	18,727	46,776	1,841	18,409	40,501
3	1,493	14,933	61,709	1,493	14,933	61,709	1,654	16,544	57,045
4	1,123	11,231	72,940	1,123	11,231	72,940	1,590	15,895	72,940
5	,766	7,662	80,603						
6	,642	6,417	87,020						
7	,475	4,749	91,769						
8	,345	3,450	95,219						
9	,268	2,679	97,899						
10	,210	2,101	100,000						

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a2.3. Componentes de ayuda y crecimiento inclusivo

Componentes de ayuda y crecimiento inclusivo. Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado			Sumas de rotación de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	3,226	40,321	40,321	3,226	40,321	40,321	2,421	30,268	30,268
2	1,781	22,268	62,589	1,781	22,268	62,589	1,838	22,971	53,239
3	1,020	12,754	75,343	1,020	12,754	75,343	1,768	22,104	75,343
4	,689	8,611	83,954						
5	,513	6,410	90,364						
6	,339	4,240	94,604						
7	,288	3,605	98,209						
8	,143	1,791	100,000						

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a2.4. Componentes de ayuda presupuestaria**Componentes de ayuda presupuestaria eficaz. Varianza total explicada**

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado			Sumas de rotación de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	3,042	33,795	33,795	3,042	33,795	33,795	2,266	25,179	25,179
2	1,728	19,203	52,998	1,728	19,203	52,998	1,693	18,814	43,993
3	1,239	13,765	66,764	1,239	13,765	66,764	1,626	18,067	62,060
4	1,154	12,820	79,583	1,154	12,820	79,583	1,577	17,523	79,583
5	,694	7,709	87,292						
6	,408	4,534	91,826						
7	,291	3,237	95,064						
8	,253	2,807	97,871						
9	,192	2,129	100,000						

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a2.5. Componentes de crisis y lucha contra la pobreza**Componentes de crisis y lucha contra la pobreza. Varianza total explicada**

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado			Sumas de rotación de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	2,251	37,516	37,516	2,251	37,516	37,516	1,729	28,823	28,823
2	1,423	23,713	61,228	1,423	23,713	61,228	1,703	28,381	57,204
3	1,261	21,018	82,246	1,261	21,018	82,246	1,503	25,042	82,246
4	,494	8,232	90,478						
5	,376	6,274	96,752						
6	,195	3,248	100,000						

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a2.6. Componentes de apoyo presupuestario y condicionalidad**Componentes apoyo presupuestario y condicionalidad. Varianza total explicada**

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado			Sumas de rotación de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	1,964	24,550	24,550	1,964	24,550	24,550	1,806	22,571	22,571
2	1,768	22,094	46,644	1,768	22,094	46,644	1,680	20,997	43,569
3	1,232	15,404	62,048	1,232	15,404	62,048	1,367	17,085	60,654
4	1,064	13,299	75,347	1,064	13,299	75,347	1,175	14,693	75,347
5	,784	9,806	85,153						
6	,514	6,425	91,578						
7	,394	4,923	96,501						
8	,280	3,499	100,000						

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a2.7. Modelo Análisis Factorial de Confirmatorio. Correlaciones

	CP1_5	CP3_5	CP1_1	CP2_3	CP1_6	CP2_4	CP_1_2
CP1_5	1,000						
CP3_5	,115	1,000					
CP1_1	,486	,075	1,000				
CP2_3	,738	,114	,483	1,000			
CP1_6	,319	,361	,209	,317	1,000		
CP2_4	,108	,122	,071	,107	,338	1,000	
CP_1_2	,706	,109	,462	,701	,303	,102	1,000

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a2.8. Grados de libertad

Number of distinct sample moments:	35
Number of distinct parameters to be estimated:	17
Degrees of freedom (35 - 17):	18

Fuente: Elaboración propia.

Result (Default model): Chi-square = 19,988; Degrees of freedom = 18; Probability level = 0,333

Tabla a2.9. Medidas de bondad del ajuste para el modelo factorial confirmatorio (I)

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	,712	,664	,961	,952	,959
Saturated model	1,000		1,000		1,000
Independence model	,000	,000	,000	,000	,000

Fuente: Elaboración propia.

Tabla a2.10. Medidas de bondad del ajuste para el modelo factorial confirmatorio (II)

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	,064	,000	,188	,409
Independence model	,292	,218	,370	,000

ANEXO III: EL MODELO TEÓRICO

El modelo formal de transición de una economía en desarrollo desde la explotación de recursos naturales en la frontera al crecimiento autosostenido

El marco general del modelo

El modelo asume una economía pequeña y abierta con mercados que funcionan en régimen de competencia y movilidad de los factores productivos. Además, el modelo distingue la existencia de dos grandes sectores: el sector de explotación en la frontera de los recursos naturales (*frontier sector*) y el resto de la economía (*mainstay sector*). El primero incluye a las actividades económicas que como la agricultura, la silvicultura, la ganadería o la minería dependen de la conversión o extracción de nuevos recursos disponibles en el marco de una frontera abierta pero limitada. Los recursos disponibles son en cada momento limitados por una frontera, que sin embargo puede cambiar a lo largo del tiempo. Estas actividades generan renta derivada de la diferencia entre el precio de mercado de los recursos incorporados a la producción y el coste de extraerlos o convertirlos. En el caso de la agricultura, por ejemplo, la renta generada por un nuevo territorio incorporado a la actividad agrícola sería la diferencia entre el valor del territorio transformado y su valor inicial como territorio virgen. En el caso de la minería, entre el valor de mercado de los minerales y su coste de extracción.

La actividad agrícola o ganadera, propiamente, y la actividad industrial y de servicios, conforman el *sector resto de la economía*. En éste, cuando la actividad es viable, el output se distribuye en la retribución de los propietarios de los factores productivos participantes, en la forma de salarios, alquileres o beneficios. El crecimiento autosostenido de este sector se produce cuando los beneficios obtenidos generan incentivos para invertir en la renovación y ampliación del capital productivo. Para ello, se deben dar dos condiciones: demanda solvente e innovación tecnológica.

El modelo asume la plena integración de ambos sectores a través de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. Así, el output del sector de producción de recursos naturales opera como insumo intermedio de las actividades del sector *mainstay*.

Las rentas y beneficios generados se orientan en función de los incentivos a la inversión en ambos sectores.

El modelo

En un tiempo inicial $t=0$ se asume que la economía de referencia parte con una dotación de recursos naturales F_0 , que constituye las reservas disponibles que se pueden ser extraídas a una tasa anual de extracción, N . Los recursos son extraídos (transformados) hasta su agotamiento, esto es, su explotación deja de ser sentido económico. Factores institucionales, geográficos y económicos establecen límites a la cantidad que puede ser extraída en cualquier periodo de tiempo, \bar{N} . En un horizonte finito de planificación T , debe cumplirse que:

$$F_0 \geq \int_0^T N dt, \quad 0 \leq N \leq \bar{N}, \quad F_0 = F(0) \quad (4.1.)$$

Para simplificar, se considera que la población es igual a la oferta total de trabajo, L , que crece a una tasa exógena θ y se asume que el stock inicial de trabajo, L_0 , es normalizado a 1. Empleando la relación $N = ne^{\theta t}$, la condición 4.1 puede ser reescrita como sigue:

$$F_0 \geq \int_0^T ne^{\theta t} dt, \quad 0 \leq n \leq \bar{n}, \quad F_0 = F(0) \quad (4.2)$$

donde \bar{n} es la máxima cantidad per cápita de recurso natural extraído o convertido en un periodo t . Dado que L crece a una tasa exógena pero positiva, \bar{n} debe decrecer a lo largo del tiempo. Por otra parte, en el sector *resto de la economía* se asume que cada empresa i combina recursos naturales y otros insumos para producir su output, M_i .

$$M_i = M(K_i, N_i, B_i L_i) \quad 4.3$$

donde K_i y L_i son, respectivamente, el stock de capital y la cantidad de trabajo empleados por la empresa; B_i es el índice de conocimiento disponible para la empresa. La introducción del supuesto de *desbordamiento del conocimiento (knowledge spillover)* asume que: i) la innovación de aprender haciendo (*learning-by-doing*) se realiza a través de la inversión de cada empresa; ii) el conocimiento de cada empresa es un bien público, y se desborda instantáneamente a lo largo de toda la economía. Implica que el cambio tecnológico en cada empresa, dB_i/dt , se corresponde con el conjunto del aprendizaje de la economía y es, por tanto, proporcional al cambio del stock agregado de capital, dK/dt .

Este supuesto permite reemplazar B_i por K en (4.3), que se transforma en $M_i = M(K_i, N_i, KL_i)$.

El modelo asume además un cambio tecnológico exógeno en el sector de extracción de recursos naturales en la frontera que contribuye a un aumento efectivo de recursos extraídos y a disposición de todas las empresas de la economía. Básicamente, se traduce en una extensión del tiempo de vida de los recursos disponibles en la frontera, F . En cada periodo los recursos disponibles para cada empresa serán $a(t)N$ siendo $a(t) = a_0 e^{\alpha t}$.

Con estos supuestos, la función de producción para cada empresa i tiene esta forma:

$$m_i = m(k_i, n_i, K; a(t)) = a(t)n_i + f(k_i, K),$$

con $m_i = \frac{M_i}{L_i}$, $k_i = \frac{K_i}{L_i}$ y $n_i = \frac{N_i}{L_i}$ (4.4)

A priori, el modelo asume el supuesto de rendimiento marginal decreciente del factor capital característico del enfoque neoclásico. Sin embargo, los referidos más arriba como efecto de desbordamiento de conocimiento y el cambio tecnológico externo que acontece en el sector extractivo, permiten asumir al menos rendimientos constantes del capital a nivel social, al mismo tiempo que la productividad marginal del recurso natural empleado en la empresa, crece a una tasa definida por el cambio tecnológico, α .

Con todo ello, la función de beneficio de la empresa es:

$$\pi = L_i[a(t)n_i + f(k_i, K) - w^N n_i - w](r + \omega)k_i \quad (4.5)$$

Donde w^N es el precio del recurso extraído en la frontera, w es la tasa de salarios, $r + \omega$ es el precio del capital (la tasa de interés más la depreciación), y el precio del output es normalizado a la unidad. Cada empresa perfectamente competitiva de la economía toma estos precios como dados.

La maximización de beneficios en condiciones de competencia perfecta (beneficio cero), viene determinada por el nivel de producción para el que el beneficio marginal y el coste marginal del uso de cada factor se igualan:

$$\frac{\partial \pi_i}{\partial k_i} = \frac{\partial m_i}{\partial k_i} = f_1(k_i, K) = r + \omega \quad (4.6)$$

$$\frac{\partial \pi_i}{\partial n_i} = \frac{\partial m_i}{\partial n_i} = a(t) = w^N$$

$$\frac{\partial \pi_i}{\partial L_i} = \frac{\partial M_i}{\partial L_i} = f(k_i, K) - k_i f_1(k_i, K) = w$$

En el equilibrio todas las empresas hacen la misma elección de modo que $k_i = k$, $n_i = n$, $m_i = m$ y $K = kL$. Dado que la función de producción representativa es homogénea de grado uno en k_i y K , podemos escribir la función de producto medio del capital como sigue:

$$\frac{m}{k} = \frac{a(t)n + f(k, K)}{k} = \frac{a(t)n}{k} + \tilde{f}\left(\frac{K}{k}\right) = \frac{a(t)n}{k} + \tilde{f}(L) \quad (4.7)$$

Donde $\tilde{f}(L)$ es la función de contribución media del capital para el conjunto de la economía. Esta función no varía con respecto a k y aumenta con respecto a L , pero a una tasa decreciente, esto es, $\tilde{f}''(L) < 0$. De todo ello sigue que:

$$m = a(t)n + \tilde{f}(L)k \quad y \quad \frac{\partial m}{\partial k} = \tilde{f}(L) - L\tilde{f}'(L) \quad (4.8)$$

Lo que representa que el producto marginal privado del capital no varía con k y n , aumenta con L y es menor que el producto medio.

Asumiendo, por simplicidad, los bienes de consumo nacional y las exportaciones como homogéneos, el output per cápita puede expresarse como sigue: $q = c + x$, donde q es el output agregado per cápita, y c y x son, respectivamente, el consumo doméstico y las exportaciones, ambos igualmente en términos per cápita.

Si las unidades domésticas son propietarias de todos los activos y denominamos s al conjunto de los activos netos por persona, la riqueza real por persona se incrementará de acuerdo con la siguiente expresión:

$$\dot{s} = rs + w + w^N n - \theta s - q. \quad (4.9)$$

Si todo el capital de la economía es propiedad de las unidades domésticas, se cumple que $s = k$. Substituyendo esta condición y la ecuación 4.x, en la restricción presupuestaria de la ecuación anterior, se obtiene la siguiente ecuación de movimiento del modelo dinámico que nos ocupa:

$$\dot{k} = [f_1(k, K) - \omega]k + f(k, K) - f_1(k, K)k + a(t)n - \theta k - q = \tilde{f}(L)k + a(t)n - (\omega + \theta)k - q \quad (4.10)$$

Además, supondremos que la economía importa bienes de consumo, con términos de intercambio exógenamente determinados: $p = p^x/p^z$, de tal modo que la balanza comercial en el equilibrio tendría la siguiente expresión:

$$px = z \quad (4.11)$$

Finalmente, se asumirá que todos los consumidores comparten las mismas preferencias en un horizonte finito de tiempo $[0, T]$ dado por:

$$W = \int_0^T [\beta \log(z)] e^{-\rho t} dt + \psi_T k(T), \quad \rho = \delta - \theta, \quad \beta > 0, \quad (4.12)$$

Donde δ es la tasa de descuento y ψ_T es el valor residual del *stock* de capital al final de su vida útil, $k(T)$.

La maximización del beneficio social a largo plazo

Asumido el efecto de *knowledge spillover* y que, por tanto, la inversión de cada empresa tiene un efecto positivo sobre la productividad de todas las empresas de la economía, el objetivo de maximizar la función de bienestar social especificada en la ecuación 4.x en un horizonte finito T , con respecto al consumo agregado per cápita, q , las exportaciones, x , y los recursos explotados en la frontera, n , sujeto a los requerimientos de la acumulación de capital en el conjunto de la economía (ecuación 4.x), a la restricción de recursos planteada por la ecuación 4.x, y a la condición de equilibrio de la balanza comercial (ecuación 4.x), el *hamiltoniano* correspondiente a la maximización del bienestar se formula como sigue:

$$H = [\beta \log(q - x) + \log(px)]e^{-\rho} + \lambda[\tilde{f}(L)k + a(t)n - (\omega + \theta)k - q] - \mu e^{-\theta} \quad (4.13)$$

Las condiciones de primer orden resultantes son:

$$e^{-\rho t} \frac{\beta}{c} = \lambda \quad (4.14)$$

$$\frac{\beta}{c} = \frac{p}{z} \quad \text{ó} \quad \frac{c}{\beta} = \frac{z}{p} = x \quad (4.15)$$

$$\lambda a(t) - \mu e^{-\theta t} \leq 0 \Rightarrow 0 < n < \bar{n} \begin{matrix} n = 0 \\ n = \bar{n} \end{matrix} \quad (4.16)$$

$$\dot{\lambda} = \lambda[(\omega + \theta) - \tilde{f}(L)], \quad \lambda(T) = \psi_T e^{-\rho T} \quad (4.17)$$

$$\dot{\mu} = 0, \quad \mu \geq 0, \quad F_0 - \int_0^T n e^{\theta t} dt \geq 0, \quad \mu \left[F_0 - \int_0^T n e^{\theta t} dt \right] = 0 \quad (4.18)$$

que se suman a la ecuación de movimiento definida en la ecuación 4.10.

La ecuación 4.14 es la condición usualmente requerida de que la utilidad marginal descontada del consumo iguale al precio sombra del capital. La ecuación 4.15 es la condición de equilibrio de una economía abierta según la cual el valor marginal de consumo doméstico con respecto a los bienes de consumo importados es igual al término de intercambio, p . La condición representada en la ecuación 4.16, gobierna la tasa óptima de extracción de recursos en la frontera, n . El primer término, $\lambda a(t)$, representa los beneficios de extraer el recurso, expresados en términos de incremento del valor del capital disponible en la economía. El segundo término, $\mu e^{\theta t}$, representa el coste de uso de la extracción del recurso, es decir, el coste de no disponer en el futuro la cantidad extraída en el presente, y se estima a partir del valor de escasez del recurso en el presente ponderado por el crecimiento esperado de la población en el futuro, actualizado. La condición de esta ecuación establece que n es la tasa óptima de extracción del recurso, esto es, la que iguala el beneficio y el coste marginal de extraerlo. La condición definida por la ecuación 4.17 determina el cambio a lo largo del tiempo del valor del stock de capital de la economía. Este valor crecerá si la contribución media del capital al output total es menor que la suma de las tasas de depreciación del capital y de crecimiento de la población, $\omega + \theta$. Finalmente, la condición de la ecuación 4.18 establece que el valor marginal, μ , del stock de recursos disponibles en la frontera, F_0 , permanece esencialmente invariable a lo largo de todo el horizonte de planificación. Esta condición combinada con las otras condiciones de primer orden es importante para determinar la trayectoria óptima de explotación de los recursos hasta una determinada frontera.

Obviamente, en la práctica el modelo tiene diferentes implicaciones en función de que la tasa de equilibrio de extracción de los recursos conduzca a: i) la extracción de los mismos hasta la frontera antes incluso del horizonte de planificación establecido, T , esto es el caso en que $F_0 < \int_0^T n e^{\theta t} dt$, ii) el recurso resulte completamente agotado hasta la frontera en el horizonte establecido: $F_0 = \int_0^T n e^{\theta t} dt$ y iii) el recurso no resulte completamente agotado en el horizonte de explotación: $F_0 > \int_0^T n e^{\theta t} dt$. Considerando los casos en los que los recursos resultan agotados hasta su límite en la frontera en el

horizonte de planificación establecido, considerando en primer lugar una solución interior, esto es, $0 < n < \bar{n}$, la condición establecida en la ecuación 4.12 de que los beneficios en la frontera de explotación igualen a los costes puede ser reescrita como sigue:

$$\lambda = \frac{\mu e^{(\theta-\alpha)t}}{a_0} \quad y \quad \dot{\lambda} = (\theta - \alpha)\lambda \quad (4.19)$$

Sustituyendo 4.19 en 4.17 obtenemos que:

$$(\theta - \alpha)\lambda = \lambda[(\rho + \omega + \theta) - \tilde{f}(L)] \quad \text{ó} \quad \tilde{f}(L) = \rho + \omega + \alpha \quad (4.20)$$

Expresión que combinada con la (4.8) permite deducir que la productividad marginal del capital es constante, esto es, que: $\frac{\partial m}{\partial k} = \tilde{f}(L) = \rho + \omega + \alpha$.

Además, combinando las ecuaciones (4.11), (4.14), (4.15) y (4.17) resulta que:

$$\dot{c} = c[\tilde{f}(L) - (\rho + \omega + \alpha)] \quad y \quad que$$

$$\dot{q} = \dot{c} + \dot{x} = \left(1 + \frac{1}{\beta}\right) c[\tilde{f}(L) - (\rho + \omega + \alpha)] \quad (4.21)$$

En el caso en el que $\tilde{f}(L) = \rho + \omega + \alpha$, se dará que q y c crecerán a lo largo del tiempo si $\alpha > \theta$, esto es, si el cambio técnico exógeno en el sector de extracción de recursos excede al crecimiento de la población. De este modo, la solución interior para una economía abierta con efecto desbordamiento del conocimiento será consistente con la trayectoria óptima que conduce a un crecimiento per cápita del consumo y de las exportaciones, siempre en el caso de que $\alpha > \theta$. En este caso, que asumiremos como dado en el modelo, la extracción de recursos en la frontera generará un crecimiento sostenido si se cumple que:

$$g = \frac{\dot{q}}{q} = \frac{\dot{c}}{c} = \alpha - \theta \quad (4.22)$$

$$\dot{k} = a(t)n + (\rho + \alpha - \theta)k - q, \quad q(t) = q_0 e^{(\alpha-\theta)t}, \quad q(0) = q_0, \quad 0 < n < \bar{n} \quad (4.23)$$

El crecimiento per cápita del consumo, de las exportaciones y por tanto del consumo agregado, q , es en consecuencia constante e igual a $\alpha - \theta$. Gracias al efecto desbordamiento del conocimiento entre las empresas, la productividad marginal del

capital en la economía es constante con independencia del valor del cociente capital/trabajo. En otras palabras, la economía no incurre en rendimientos decrecientes del factor capital, y en consecuencia hasta la frontera de explotación de los recursos naturales, el crecimiento económico puede discurrir a una tasa constante $\alpha - \theta$. Sin embargo, debido al crecimiento exógeno de la población, la condición fundamental de la solución interior, $\tilde{f}(L) = \rho + \omega + \alpha$, es probable que se mantenga por muy poco tiempo. Por tanto, a lo largo de la trayectoria óptima de extracción de la economía, la solución interior sería factible sólo por un corto periodo de tiempo. Quedan las dos soluciones esquina, que son $n=0$ y $n = \bar{n}$. Ambas operan bajo la misma ecuación dinámica (4.21) para q y c que la solución interior. De esa misma ecuación se deduce que para que exista crecimiento económico en ambas soluciones esquina tiene que ocurrir que $\tilde{f}(L) > \rho + \omega + \theta$. Dado que la población L aumenta con el tiempo, también lo hará la contribución media del capital al producto agregado, $\tilde{f}(L)$. Por tanto, la tasa de crecimiento de la economía se incrementará debido al efecto de escala del crecimiento de la población sobre la contribución media de la economía al producto nacional. En consecuencia, las dos soluciones esquina para la frontera de extracción de los recursos conducirán a las siguientes condiciones de crecimiento, respectivamente:

$$g = \frac{\dot{q}}{q} = \frac{\dot{c}}{c} = \tilde{f}(L) - (\rho + \omega + \alpha) \quad (4.24)$$

$$\begin{aligned} k = \tilde{f}(L)k + a(t)\bar{n} - (\omega + \theta)k - q, \quad q(t) = q_0 e^{\int_0^t [\tilde{f}(L) - (\rho + \omega + \alpha)] dt} \\ q_0 = q(0), \quad n = \bar{n} \end{aligned} \quad (4.25)$$

$$\begin{aligned} k = \tilde{f}(L)k - (\omega + \theta)k - q, \quad q(t) = q_0 e^{\int_0^t [\tilde{f}(L) - (\rho + \omega + \theta)] dt} \\ q_0 = q(0), \quad n = 0 \end{aligned} \quad (4.26)$$

Las dos soluciones esquina presentadas difieren en la tasa de acumulación de capital y en la productividad del capital. En ambos casos la productividad media y marginal del capital no varía cuando éste aumenta (no se incurre en rendimiento marginal decreciente del capital). Cuando esto ocurre, aunque la frontera de expansión de la extracción de recursos naturales se detenga, la economía ya no depende para crecer de la explotación de sus recursos naturales debido que el efecto desbordamiento del

conocimiento (*spillover knowledge*) elimina la tendencia a la disminución de la productividad marginal del capital a medida que aumenta la relación capital/trabajo, piedra angular del modelo neoclásico de crecimiento, y el crecimiento puede sostenerse indefinidamente siempre que se cumpla la condición definida en la ecuación 4.24.

Un resultado interesante de este modelo es que si se está produciendo crecimiento económico, nunca es óptimo detener la extracción de recursos naturales mientras exista algún stock de estos en la frontera definida. Cuando se hace cero la extracción de recursos, $n=0$, el crecimiento económico positivo implica que el valor del stock de capital, λ , es positivo pero declina a lo largo del tiempo. De (4.16) se deduce que detener la extracción de recursos será una elección óptima sólo si $\lambda < \frac{\mu e^{(\theta-\alpha)t}}{a_0}$. Sin embargo, de (4.18) se deduce que $n=0$ también requiere que $\mu F_0 = 0$ y $\mu \geq 0$, mientras (4.14) indica que $\lambda(t) > 0$ siempre. En conjunto, esas condiciones implican que la política de detener la extracción ($n=0$), es óptima solamente una vez que el stock de recursos ha sido completamente agotado, es decir, cuando $F_0 = 0$.

En resumen, hasta el punto en que haya recursos disponibles en la frontera definida y su explotación genere crecimiento económico, es siempre óptimo explotarlo. Durante el periodo de tiempo en el cual existen reservas disponibles, es probable que el recurso se esté extrayendo a su tasa máxima, y que ésta se sustituya por la tasa óptima de extracción, tal como fue referenciada más arriba, sólo cuando el recurso se acerque a su completo agotamiento. En tanto que el recurso se esté explotando a su tasa máxima de extracción, la economía podrá sostener su crecimiento siempre que la contribución media del capital sea mayor que la suma de las tasas de crecimiento de la población, de depreciación del capital y de descuento. Una vez que el recurso ha sido plenamente explotado, el crecimiento económico puede aún sostenerse. En este nuevo estadio, aunque la economía ya no depende de los recursos naturales para la producción, la difusión del conocimiento y su efecto permanente sobre la productividad total de los factores (el residuo de Solow, A) neutraliza la tendencia a la disminución del rendimiento del capital por trabajador, permitiendo que el crecimiento continúe indefinidamente.

En el caso de Cabo Verde, la adaptación de este modelo al contexto de la industria turística como fuerza motriz de la extracción de renta de los recursos naturales disponibles, convencionales y no convencionales, requiere ser reformulado brevemente para considerar las externalidades asociadas a la extensión de la frontera turística sobre el proceso de acumulación de capital de la economía. Dicha externalidad, aunque generar

rentas y desarrolla actividad que se beneficia de los efectos de difusión del conocimiento señalados más arriba, también afecta negativamente al valor del capital vía factores como la degradación de ecosistemas y la congestión, dos aspectos clave en el rendimiento económico de la actividad turística. Este hecho también condiciona la tasa óptima de construcción de suelo turístico (de extracción de renta de los recursos naturales en los que se sustenta) y sugiere una reformulación de la preferencia por el agotamiento de los recursos hasta la frontera definida en respuesta a cambios en las preferencias de los mercados de los que depende el destino con respecto a las externalidades generadas por el desarrollo turístico. En cualquier caso, no modifica sustancialmente las condiciones de la transición desde la dependencia del crecimiento de los recursos naturales extraídos a la situación de crecimiento endógenamente propulsado.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, B.A. and Lewis, K.A. (1993). *Human Rights and the Distribution of U.S. Foreign Aid*. *Public Choice*, 77, pp. 815-821.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J. (2004). *Institutions as the fundamental cause of long-run growth*. National Bureau of Economic Research Working Paper Series No. 10481.
- African Economic Outlook (2015). *Regional Development and Spatial Inclusion*. African Development Bank Group, OECD Development Centre, United Nations Development Programme and European Commission.
- Aixalá, J. y Fabro, G. (2008). Determinantes de la calidad institucional de los países. *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVI (45), pp. 119-44.
- Alesina, A. and Weder, B. (2002). *Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?* *American Economic Review*, 92(4): 1126-37.
- Alesina, A. and Dollar, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 5, pp. 33–63.
- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Kurlat, S. and Wacziarg, R. (2003). Fractionalization. *Journal of Economic Growth*, 8, pp. 155-194.
- Alonso, J. A. (2004). *El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje*. *The European Journal of Development Research*, 16(4), pp.845-867.
- Alonso, J.A. y Garcimartín, C. (2011). *Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico*. *Revista de Economía Aplicada*, 19(55), pp. 5-32.
- Álvarez, R. (2010). *El apoyo presupuestario en la cooperación al desarrollo europeo: una falsa panacea*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior No. 30.
- Alvi, E., Mukherjee, D., and Shukralla, E. (2008). *Aid, Policies, and Growth in Developing Countries: A New Look at the Empirics*. *Southern Economic Journal*, 74(3), pp. 693-706
- Ames, B., Lucio, R., and Rodrigues, F. (2003). *Democracy, Market Reform and Social Peace in Cape Verde*. Afrobarometer, WP. No 25.

- Andrews, M. (2010). *Good Government Means Different Things in Different Countries*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 23(1), pp. 7-35.
- Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. NBER Chapters, in: *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, pp. 609-626. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Askarov, Z. and Doucouliagos, Ch. (2015). *Development Aid and Growth in Transition Countries*. World Development, 66, pp. 383-399.
- Azuara, O. and Almeida, R. (2012). *Fostering Skills, Employability and Productivity To Promote Competitiveness In Cape Verde*. Banco Mundial.
- Baker, B. (2006). *The Most Democratic Nation in Africa?* The Journal of Modern African Studies, 44 (4), pp. 493-511.
- (2009). *Cape Verde: Marketing Good Governance*. Africa Spectrum, 44(2), pp. 135-147.
- Baker, B. and May, R. (2009). *Cape Verde: Is Marketing Good Governance Enough?* Stakeholders report. Coventry University.
- Banco de Cabo Verde (2014). *Relatorio do estado da economia de Cabo Verde em 2013*. Banco de Cabo Verde.
- Banco Mundial
- (1989). *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth*. ISBN 0-8213-1349-5.
- (1990). *Informe del Desarrollo Humano*. Banco Mundial. Edición española.
- (1992). *Governance and Development*. ISBN 0-8213-2094-7.
- (1994). *Governance. The World's Bank Experience*. ISBN 0-8213-2804-2.
- (1998) *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press for the World Bank. Washington DC. ISBN 0-19-521123-5.
- (2000). *Applying the Comprehensive Development Framework to USAID Experiences*. OED WP No 15.

- Barbier, E. (2003). The Role of Natural Resources in Economic Development. *Australian Economic Papers*, 42(2), 253-272.
- Barbier, E. (2004). *Agricultural Expansion, Resource Booms and Growth in Latin America: Implications for Long-Run Economic Development*. *World Development* 32(1), pp. 137-157.
- Barbier, E. (2007). *Natural Resources and Economic Development*. Cambridge Books, Cambridge University Press, number 9780521706513, October.
- Barro, R. J. and Sala-i-Martin, X. (2004). *Economic growth*. Boston: MIT Press.
- Bergamaschi, I. (2009). *Evaluer, influencer, gouverner: l'enjeu des chiffres dans les politiques de la lutte contre la pauvreté au Mali*. *Travail, capital et société*, 42(1).
- Bird, G. (1999). *The Political Economy of Foreign Aid: Fatigue or Regeneration?* *Zagreb International Review of Economics and Business*, 2 (2), pp. 1-24.
- Blake, R. (2000). *The World Bank's Draft Comprehensive Development Framework and the Micro-Paradigm of Law and Development*. *Yale Human Rights and Development*, 3, pp. 159-189.
- Bjørnskov, C. (2010). *Do elites benefit from democracy and foreign aid in developing countries?* *Journal of Development Economics*, 92, pp. 115–124.
- Boone, P. (1996). *Politics and the effectiveness of foreign aid*. *European Economic Review*, 40, pp. 289-329.
- Booth, D. (2003). Introduction and Overview. Overseas Development Institute. *Development Policy Review*, 21(2), pp. 131-159
- (2005). *Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment*. Overseas Development Institute. WP. No 256.
- (2011). *Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in*. Overseas Development Institute. WP. No 336.
- (2011/b). *Aid, Institutions and Governance: What Have We Learned?* *Development Policy Review*, 29 (1), pp. 5-26.
- Booth, D., Christiansen, K., and de Renzio, P. (2006). Reconciling alignment and performance in budget support programs: what's next? In Koeberle, S., Stavreski, Z.,

- and Walliser, J., (eds.) *Budget Support as a more effective aid? Recent experiences and emerging lessons*. The World Bank.
- Bossuat, G. (2003). *French Development Aid and Co-operation under de Gaulle*. *Contemporary European History*, 12(4), pp. 431-456.
- Bourguignon, F. and Sundberg, M. (2007). *Aid effectiveness: opening the black box*. *The American Economic Review*, 97(2), pp. 316-321.
- Braga, J. and Brites, L. (2010). *Cape Verde and Mozambique as development successes in west and Southern Africa*. National Bureau of economic research. WP. No 16522. Noviembre.
- Brander, J. and Taylor, M. (1998). *The simple economics of Easter Island: A Ricardo-Malthus model of renewable resource use*. *American Economic Review*, 88(1), pp. 119-138.
- Bräutigam, D. and Knack, S. (2004). *Foreign aid, institutions and governance in Sub-Saharan Africa*. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2), pp. 255-284.
- Bravo-Ortega, C., y De Gregorio, J. (2005). *The relative richness of the poor? Natural resources, human capital and economic growth*. World Bank working paper series, No. 3484.
- Briassoulis, H. (2002). *Sustainable tourism and the question of the commons*. *Annals of tourism research*, 29(4), pp.1065-1085.
- Briassoulis, H. (2015). *Tourism and common pool resources*. En Hall, M., Gössling, S., y Scott, D. (eds) *The Routledge Handbook of Tourism and Sustainability*, pp. 92-104.
- Brown, S. (2005). *Foreign aid and democracy promotion: lessons from Africa*, *European Journal of Development Research*, 17(2), pp 179–198.
- Brückner, M. (2013). *On the simultaneity problem in the aid and growth debate*. *Journal of Applied Econometrics*, 28(1), pp. 126–150.
- Brunnschweiler, C. (2008). *Cursing the Blessings? Natural Resource Abundance, Institutions, and Economic Growth*. *World Development* 36(3), pp. 399-419.
- Bueno de Mesquita, B. and Smith, A. (2009). *Political survival and endogenous institutional change*. *Comparative Political Studies*, 42(2), pp. 167-197.

- Burnside, C. and Dollar, D. (1997). *Aid, Policies, Aid to Whom and Why?* Policy Research. WP No. 1777. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- (2000). *Aid, Policies and Growth*. The American Economic Review, 90(4), pp. 847-868.
- (2004). *Aid, Policies and Growth: Reply*. The American Economic Review, 94(3), pp. 781-784.
- Cabral de Ataíde Vilhena, I. (2013). *A Primeira elite colonial atlântica: dos homens honrados brancos de Santiago à nobreza da terra, sec. XV-XVII*. Departamento de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Cabo Verde.
- Cabral, Arlinda (2009). *Brain drain: oportunidade ou ameaça? Migrantes universitários, redes globais e retorno social do investimento educativo em Cabo Verde*. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Castillo Canalejo, A.M., López Guzmán, T. (2011) *Enoturismo y Desarrollo Económico. Un estudio de caso en Cabo Verde*. Papeles de Geografía, 53-54, pp. 65-76.
- Carbone, M. (2010). *The European Union, Good Governance and Aid Co-ordination*, Third World Quarterly, 31(1), pp. 13-29.
- Cammack, P. (2004). *What the World Bank means by Poverty Reduction, and Why it Matters*. New Political Economy, 9(2), pp 189-211.
- Cheru, F. (2006). *Building and Supporting Props in Africa: what has worked well so far? What needs changing?* Third World Quarterly, 27(2), pp. 355-376.
- Clemens, M., Radelet, S., Bhavnani R. and Bazzi, S. (2012). *Counting the chickens when they hatch: timing and the effects of aid on growth*. The Economic Journal, 122, pp. 590-617.
- Collier, P., Guillaumont, P., Guillaumont, S. and Gunning, J. (1997). *Redesigning Conditionality*. World Development, 25(9), pp. 1399-1407.
- Collier, P. and Dollar, D. (2002). *Aid allocation and poverty reduction*. European Economic Review, 46, pp. 1475-1500.
- Collier, P. and Dollar, D. (2004). *Development Effectiveness: What Have We Learnt?* The Economic Journal, 114(496), pp. 244-271.

Colom, A. (2003). *¿El retorno de los elefantes blancos? África, deuda, y pobreza*. Revista de Economía Crítica, No. 1, pp. 175-187.

--- (2008). *La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿el fin del Consenso de Washington?* Revista de Economía Mundial, No. 18, pp. 79-92.

Comisión Europea

--- (2000). *Community support for economic reform programmes and structural adjustment: review and prospects*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM No. 0058 final.

--- (2005). *European Commission Budget Support: an innovative approach to conditionality*. Direction General of Development.

--- (2005/b). *El Consenso Europeo de Desarrollo*. Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea. No. 2006/C 46/01.

--- (2007). *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*. Guidelines No. 1. EuropeAid.

--- (2007/b) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y la República de Cabo Verde*. COM No 641.

--- (2008). *Budget Support: the Effective Way to Finance Development?* EuropeAid Cooperation Office.

--- (2011). *The future approach to EU budget support to third countries*. Comunicación de la Comisión Europea al parlamento europeo, el comité económico y social y el comité de las regiones.

--- (2012). *Budget Support Guidelines, Septiembre*. EuropeAid Cooperation Office.

Comunidad Europea, Países Miembros y Países ACP (1991). *Cuarto Convenio ACP-CEE firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989*. Diario Oficial N° L 229, pp. 0003 – 0280.

Comunidad Europea (2000). *Acuerdos de Asociación entre los Estados de África, del Caribe, y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros*, firmados el 23 de junio en Cotonú. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L. 317.

- Comunidad Europea, Países Miembros y Países ACP (2000). *Acuerdo de Cotonú*. Acuerdos de Asociación No. 2000/483/CE.
- Comunidad Europea (2006). *Governance in the European consensus on development. Towards a harmonised approach within the European Union*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, No. 421.
- Cordella, T. and Dell’Ariccia, G. (2007). *Budget support vs. project aid: a theoretical appraisal*. The Economic Journal, No. 117, pp. 1260–1279.
- Crawford, G. (1997). *Foreign aid and political conditionality: issues of effectiveness and consistency*, Democratization, 4(3), pp 69-108.
- Crawford, G. (2001). *Foreign aid and political reform. A comparative analysis of democracy assistance and political conditionality*. UK / New York, (Ed) Palgrave.
- Crook, R. and Booth, D. (2011). *Conclusion: Rethinking African Governance and Development*. Institute of Development Studies Bulletin, 42(2).
- Dalgaard, C.J. and Hansen, H. (2001). *On Aid, Growth and Good Policies*. The Journal of Development Studies, 37(6), pp. 17-41.
- Dalgaard, C.J., Hansen, H. and Tarp, F. (2004). *On the Empirics of Foreign Aid and Growth*. The Economic Journal, 114, pp 191-216.
- David, P. A., and Wright, G. 1997. *Increasing Returns and the Genesis of American Resource Abundance*. Industrial and Corporate Change 6(2), pp. 203–45.
- De Renzio, P. (2006). *Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article*. Development Policy Review, 24(6), pp. 627-645.
- De Renzio, P. and Angemi, D. (2012). *Comrades or culprits? Donor engagement and budget transparency in aid-dependent countries*. Public Administration Development, 32, pp. 167-180.
- Domar, E.D. (1946). *Capital Expansion, Rate of Growth and Employment*. Econometrica, 14(2), pp. 137-147.
- Doucouliaagos, H. and Paldam, M. (2008). *Aid effectiveness on growth: A meta study*. European Journal of Political Economy, 24, pp. 1-24.

- Doucouliafos, H. and Paldam, M. (2009). *The aid effectiveness literature: the sad results of 40 years of research*. Journal of Economic Surveys, 23(3), pp. 433-461.
- Doucouliafos, H. and Paldam, M. (2011). *The ineffectiveness of development aid on growth: An update*. European Journal of Political Economy, 27, pp. 399-404.
- Dellicour, D. and Sacaze, J.P. (2012). *Promoting good governance through development aid: the European Commission's approach*. Crime Law Soc Change, 58, pp. 551-562.
- Doeveren Van, V. (2011). *Rethinking Good Governance. Identifying Common Principles*. Public Integrity, 13(4), pp. 301-318.
- Driscoll, R. and Evans, A. (2005). *Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues*. Development Policy Review, 23(1), pp. 5-25.
- Dubois, A. (2000). Fatiga de la Cooperación. En (eds.) Pérez de Armiño, K. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Icaria, Barcelona.
- Dutta, N., Leeson, P. and Williamson, C. (2013). *The Amplification Effect: Foreign Aid's Impact on Political Institutions*. Kyklos, 66(2), pp. 208-228.
- Easterly, W. (2002). *How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief*. World Development 30(10), pp. 1677-1696.
- Easterly, W. (2003). *Can Foreign Aid Buy Growth?* The Journal of Economic Perspectives, 17(3), pp. 23-48.
- Easterly, W. (2006). *The Big Push Déjà Vu: A Review of Jeffrey Sachs's The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Journal of Economic Literature 44(1), pp. 96-105.
- Easterly, W. (2007). *Was Development Assistance a Mistake?* The American Economic Review, 97(2), pp. 328-332.
- Easterly, W. and Levine, R. (1997). *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*. The Quarterly Journal of Economics, 112(4), pp. 1203-1250.
- Easterly, W., Levine, R. and Roodman, D. (2004). *Aid, Policies, and Growth: Comment*. The American Economic Review, 94(3), pp. 774-780.

- Échevin, D. (2013). *Employment and education discrimination against disabled people in Cape Verde*. *Applied Economics*, 45(7), pp. 857-875.
- Factora, J. (2006). Poverty Reduction Support Credits (PRSCs): A Stocktaking. En Koeberle, S., Stavreski, Z. and Walliser, J. (eds.) *Budget Support as a more effective aid ? Recent experiences and emerging lessons*. The World Bank.
- Faust J., Koch, S., Molenaers, N., Tavakoli H. and Vanheukelom J. (2012). *The future of EU budget support: political conditions, differentiation and Coordination*. European Think-Tanks Group.
- Feeny S. and Ouattara, B. (2009). *What type of economic growth does foreign aid support?* *Applied Economics Letters*, 16, pp. 727-730.
- Fielding, D. and Knowles, S. (2011). *Dangerous Interactions: Problems in Interpreting Tests of Conditional Aid Effectiveness*. *The World Economy*, 34(6), pp. 972-983.
- Firman, T. (1997). *Land conversion and urban development in the northern region of West Java, Indonesia*. *Urban Studies*, 34(7), pp. 1027-1046.
- Fisher, G. (2012). *Cape Verdean identity in a land of Black and White*. *Ethnicities*, 12(3), pp. 354-379.
- Fondo Monetario Internacional (2011) *Statement at the Conclusion of an IMF Mission to Cape Verde*. Press Release No. 11/444. December 7.
<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11444.htm>
- (2012). *Statement at the Conclusion of an IMF Mission to Cape Verde*. Press Release No. 12/468. December 3.
<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12468.htm>
- (2013). *Statement at the Conclusion of an IMF Staff Visit to Cape Verde*. Press Release No. 13/204. June 7.
<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13204.htm>
- (2014). *Statement at the Conclusion of an IMF Mission to Cabo Verde*. Press Release No. 14/27. January 28.
<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr1427.htm>
- Foster, M. and Leavy, J. (2001). *The choice of financial Aid Instruments*. Overseas Development Institute. WP. No 158. Octubre.

- Foster, M., Fozzard, A., Naschold, F. and Conway, T. (2003). *How, when and why does poverty get budget priority. Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Five African Countries*. Overseas Development Institute, WP No. 168, pp. 9-10.
- Fuchs, A., Dreher, A. and Nunnenkamp, P. (2014). *Determinants of Donor Generosity: A Survey of the Aid Budget Literature*. World Development, No. 56, pp. 172–199.
- Glaeser, E., La Porta, R., López de Silanes, F. and Shleifer, A. (2004). *Do institutions cause growth?* Journal of Economic Growth, No. 9, pp. 271- 303.
- Goldsmith, A. (2001). *Foreign Aid and Statehood in Africa*. International Organization, 55(1), pp. 123-148.
- Gordon, T. (1994). *The Delphi Method*. AC/UNU Millennium Project.
- Gore, C. (2000). *The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries*. World Development, 28(5), pp. 789-804.
- Gössling, S., and Hall, C. M. (2006). *Tourism and global environmental change: Ecological, social, economic and political interrelationships*, (4), Taylor & Francis.
- Gossling, S., Peeters, P., Hall, C. M., Ceron, J. P., Dubois, G., Lehmann, L. V., and Scott, D. (2012). *Tourism and water use: Supply, demand, and security. An international review*. Tourism management, 33(1), pp. 1-15.
- Grindle, M. (2004). *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 17, pp. 525-548.
- Grindle, M. (2007). *Good Enough Governance Revisited*. Development Policy Review, 25(5), pp. 553-574.
- Gruber, H. and Verboven, F. (2001). *The diffusion of mobile telecommunications services in the European Union*. European Economic Review 45, pp. 577-588.
- Guillaumont, P. and Chauvet, L. (2001). *Aid and Performance: A Reassessment*. The Journal of Development Studies, 37(6), pp. 66-92.
- Gunning, J. W. (2006). Budget Support, Conditionality, and Impact Evaluation. In Koeberle, S., Stavreski, Z. and Walliser, J. (eds.) *Budget Support as a more effective aid ? Recent experiences and emerging lessons*. The World Bank.

- Gylfason, T. (2001). *Natural resources, education, and economic development*. European Economic Review, 45, pp. 847-859.
- Hall, R. E., and Jones, C. I. (1999). *Why do some countries produce so much more output per worker than others?* No. w6564, National bureau of economic research.
- Hansen, H. and Tarp, F. (2000). *Policy Arena: Aid Effectiveness Disputed*. Journal of International Development, 12, pp. 375-398.
- Hansen, H. and Tarp, F. (2001). *Aid and growth regressions*. Journal of Development Economics. 64, pp. 547–570.
- Harrod, R.F. (1939). *An Essay in Dynamic Theory*. Economic Journal, 49, pp 14-33.
- Hartwick, J. M. (1977). *Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources*. American Economic Review, 67(5), pp.972-974.
- Hartwick, J. M. (1978a). *Investing returns from depleting renewable resource stocks and intergenerational equity*. Economics Letters, 1, pp. 85-88.
- Hartwick, J. M. (1978b). *Substitution among exhaustible resources and intergenerational equity*. Review of Economic Studies, 45, pp. 347-354.
- Hayman, R. (2011). *Budget Support and Democracy: a twist in the conditionality tale*. Third World Quarterly, 32(4), pp. 673-688.
- Healy, R. G. (1994). *The “common pool” problem in tourism landscapes*. Annals of Tourism Research, 21(3), pp. 596-611.
- Heckelman, J. and Knack, S. (2009). *Aid, economic freedom and growth*. Contemporary Economic Policy (ISSN 1074-3529), 27(1), pp. 46-53.
- Hewith, C. (1998). *Uses and abuses of the concept of governance*. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. ISSJ 155/1998.
- Hoebink, P. (2006). *European Donors and ‘Good Governance’: Condition or Goal?* The European Journal of Development Research, 18(1), pp.131-161.
- Hopkins, R., Powell, A., Roy, A. and Gilbert, C. (2006). *The World Bank, conditionality and the Comprehensive Development Framework*. In Gilbert and Vines (eds.) *The World Bank: Structures and policies*.

- Hotelling, H. (1931). *The Economics of Exhaustible Resources*. The Journal of Political Economy, 39(2), pp. 137-175.
- Hubbard, M. (2007). Entitlement, Rules, Coordination, Club, Market and Hierarchy: General Budget Support Practice and Theory. Research Paper No. 2007/39. United Nations University.
- Hutchinson, E. (1964). *American Aid to Africa*. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 354, pp. 65-74.
- Huynh, K. and Jacho-Chávez, D. (2009). *Growth and governance: A nonparametric analysis*. Journal of Comparative Economics 37, pp. 121-143.
- Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde (2014). *Inquérito Multi-objetivo contínuo. Estatísticas das Migrações, 2013*. Instituto Nacional de Estadística, República de Cabo Verde.
- Isham, J., Narayan D. and Pritchett L. (1995). *Does Participation Improve Project Performance? Establishing Causality with Subjective Data*. World Bank Economic Review, No 9.
- Jain, S. (2007). *Project Assistance versus Budget Support: An Incentive-Theoretic Analysis of Aid Conditionality*. Review of World Economics, 143(4).
- Jensen, M.C. and Meckling, W. (1976). *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, 3(4), pp. 305-360.
- Jelovac, I. and Vandeninden, F. (2008). *How should donors give foreign aid? Project aid versus budget support*. University of Liège. WP. No 04.
- Jones, S. and Lawson, A. (2000). *Moving from Projects to Programmatic Aid*. The World Bank Operations Evaluation Department WP Series No 5.
- Jørgensen T.B., and Sørensen D.L. (2012). *Codes of Good Governance National or Global Public Values? Public Integrity*, 15(1), pp. 71-95.
- Kaldor, N., y Mirrlees, J. A. (1962). *A new model of economic growth*. The Review of Economic Studies, 29, pp. 174-192.
- Kasuga, H. and Morita, Y. (2012). *Aid effectiveness, governance and public investment*. Economic Modelling 29, pp. 514-521.

- Kaufmann, D., Kraay A., y Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*. Policy Research Working Paper No. 4978. Banco Mundial.
- Khan, M. (2009). *Governance, Growth and Poverty Reduction*. Economic and Social Affairs. DESA WP. No 75.
- Kimura, H., Mori, Y. and Sawada, Y. (2012). *Aid Proliferation and Economic Growth: A Cross-Country Analysis*. *World Development*, 40(1), pp. 1-10.
- Killick, T., (1996). *Principals, agents and the limitations of BWI conditionality*. *The World Economic*, 19(2), pp 211–229.
- (1997). *Principals, agents and the failings of conditionality*. *Journal of International Development*, 9(4), pp. 483-495.
- (2004). *Politics, Evidence and the New Aid Agenda*. *Development Policy Review*, 22(1), pp. 5-29.
- Klees, S. (2002). *World Bank education policy: new rhetoric, old ideology*. *International Journal of Educational Development*, 22, pp. 451-474.
- Knack, S. (2001). *Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests*. *Southern Economic Journal*, 68(2), pp. 310-329.
- Knack, S. (2004). *Does Foreign Aid Promote Democracy?* *International Studies Quarterly*, 48, pp. 251–266.
- Knack, S. and Eubank, N. (2009). *Aid and Trust in Country Systems*. World Bank Policy Research WP. Human Development and Public Services Team.
- Knack, S. and Keefer, P. (1995). *Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures*. *Economics and Politics*, 7(3), pp. 207-227.
- Knack, S. and Keefer, P. (1997). *Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1251-1288.
- Koerberle, S. and Stavreski, Z. (2006). *Budget Support: Concept and Issues*. In Koerberle, S., Stavreski, Z. and Walliser, J. (eds.) *Budget Support as a more effective aid? Recent experiences and emerging lessons*. The World Bank.

- Kosack, S. (2003). *Effective aid: how democracy allows development aid to improve the quality of life*. *World Development*, 31(1), pp. 1–22.
- Kurtz, M. and Schrank, A. (2007). *Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms*. *The Journal of Politics*, 69(2), pp. 538-554.
- La Porta, R., López de Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R. (1999). *The Quality of Government*. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), pp. 222-279.
- Lambin, E. F., and Meyfroidt, P. (2010). *Land use transitions: Socio-ecological feedback versus socio-economic change*. *Land use policy*, 27(2), pp. 108-118.
- Le Houerou, P. and Taliercio, R. (2002). *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa*. Africa Region Working Paper Series No. 28.
- Lensink, R. and White, H. (2000). *Policy Arena: Aid Allocation, Poverty Reduction and The Assessing Aid Report*. *Journal of International Development*, 12, pp. 399-412.
- Levy, B. (2004). *Governance and Economic Development in Africa: Meeting the Challenge of Capacity Building*, in: Levy, B. and Kpundeh, S. (eds.), *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington. World Bank.
- Lipset, S. M. (1960). *Political Man: The Social Basis of Modern Politics*. (eds). Doubleday, New York.
- Lopes, J. V. (2012). *Aristides Pereira, Minha vida, Nossa historia*. (eds.) Spleen Edições.
- López Guzmán, T., Borges, O. y Cerezo López, J.M., (2011) *Community-based tourism and local socio-economic development: A case study in Cape Verde*. *African Journal of Business Management*, 5(5), pp. 1608-1617.
- (2012) *Una década de cambio económico en Cabo Verde: desde la emigración al turismo*. Boletín Económico del ICE No 3025.
- (2012/b) *Análisis de la Oferta y Demanda Turística en Isla de Sal, Cabo Verde*. *Revista Rosa dos Ventos*, 4(IV), pp. 469-485.
- López Guzmán, T., Borges, O., Hernández Merino, M. y Cerezo López, J.M. (2013). *Tourism in Cape Verde: an analysis from the perspective of demand*. *Tourism Economics*, 19(3), pp. 675-688.

- López Guzmán, T., Alector Ribeiro, M., Orgaz Agüera, F. y Marmolejo Martín, J.A. (2015). *El turismo en Cabo Verde. Perfil y valoración del viajero*. Estudios y Perspectivas en turismo, 24, pp. 512-528.
- Loureiro, J., Martins, M. and Ribeiro, P. (2010). *Cape Verde: the case for euroisation*. South African Journal of Economics, 78(3), pp. 248-268.
- Martens, B. (2005). *Why do agencies exists?* Development Policy Review, 23(6), pp. 643-663.
- McGillivray, M. and Morrissey, O. (2000). *Policy Arena: Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern?* Journal of International Development. 12, pp. 413-428.
- McKinlay, R.D. and Little, R. (1977). *A Foreign Policy Model of U.S. Bilateral Aid Allocation*. World Politics, 30, pp 58-86.
- Mendes Gonçalves, A. (2010). *Política Externa de Cabo Verde de 1975 a 2008*. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa.
- Mekasha, T.J. and Tarp, F. (2013). *Aid and Growth: What Meta-Analysis Reveals*. Journal of Development Studies, 49(4), pp. 564-583.
- Meys, P. (2002). *Cape Verde: an African Exception*. Journal of Democracy, 13(3), pp. 153-165.
- Minoiua, C. and Reddy, S. (2010). *Development aid and economic growth: A positive long-run relation*. The Quarterly Review of Economics and Finance, 50, pp. 27-39.
- Molenaers, N. (2012). *The Great Divided? Donor perceptions of budget support, eligibility and policy dialogue*. Third World Quarterly, 33(5), pp 791-806.
- Morrissey, O. (2000). *Policy Arena: Assessment of Assessing Aid*. Journal of International Development, 12, pp. 371-373.
- Morrissey, O. (2001). *Pro-Poor Conditionality for Aid and Debt Relief in East Africa*. CREDIT Research Paper No 01/15. Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- Morrissey, O. (2004). *Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated*. The World Economy, 27(2), pp. 153-171.

- Morrow, D. (2005). Adjusting Conditionality: Prescriptions for Policy-Based Lending. In Koeberle, S. Bedoya, H., Silarsky, P. and Verheyen, G. (eds.) *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences and Lessons*. Banco Mundial.
- Moyo, D. (2010). *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Douglas & McIntyre, Ltd (eds).
- Mosley, P. (1987). *Overseas Aid: Its defence and Reform*. *The Economic Journal*, 97(388), pp. 1023-1025.
- Mosley, P. and Abrar, S. (2005). *Budget support, conditionality and poverty*. Sheffield Economic Research Paper Series, No 2005012.
- Muriel Patino, M.V. (2000). *Efectos económicos de la intervención del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en África Subsahariana*. *Revista de Economía Mundial*, 3, pp 197-219.
- Museru, M., Toerien, F. and Gossel, S. (2014). *The Impact of Aid and Public Investment Volatility on Economic Growth in Sub-Saharan Africa*. *World Development*, 57, pp. 138-147.
- Naito, T. (2013). *Aid for trade, infrastructure, and growth*. *Int Tax Public Finance*, 20, pp. 886-909.
- Neumayer, E. (2003). *The impact of good governance in development assistance*. (ed) Routledge. Taylor and Francis Group.
- Nieto Solís, J.A. (2005). *Organización económica internacional y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial*. (ed). Siglo XXI de España Editores.
- Nunnenkamp, P., Öhler, H. and Thiele, R. (2013). *Donor coordination and specialization: did the Paris Declaration make a difference?* *Review of World Economics*, 149(3), pp. 537-563.
- OECD (2013). *Environment at a Glance 2013 Indicators*. Access the complete publication at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185715-en>
- (2005). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*. The Organisation for Economic Co-operation and Development.
- (2006). *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2(2).

- (2007). *Panorama de la Educación 2007. Indicadores de la OCDE*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- (2008). *The Accra Agenda for Action*. The Organisation for Economic Co-operation and Development.
- (2015). *OECD Environmental Performance Reviews: Spain 2015*. The Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Organización Mundial de las Migraciones (2010). *Migração em Cabo Verde. Perfil Nacional de 2009*. Organización Mundial de las Migraciones. Naciones Unidas.
- Owen, H. (1994). *The World Bank: Is Fifty Years Enough? A child of war, a parent of prosperity*. *Foreign Affairs*, 73(5), pp. 97-108.
- Owusu, F. (2003). *Pragmatism and the Gradual Shift from Dependency to Neoliberalism: The World Bank, African Leaders and Development Policy in Africa*. *World Development*, 31(10), pp. 1655-1672.
- Papayrakis, E. and Gerlagh, R. (2004). *The resource curse hypothesis and its transmission channels*. *Journal of Comparative Economics*, 32(1), pp.181–193.
- Pasinetti, L. L. (1974). *Growth and Income Distribution: essays in economic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pender, J. (2001). *From Structural Adjustment to Comprehensive Development Framework: conditionality transformed?* *Third World Quarterly*, 22(3), pp. 397-411.
- Pinto, E., Duarte, C. e de Carvalho, D. (1997). *Cabo Verde 2020. Cénarios e estratégias de desenvolvimento*. National Long Term Perspectives Studies. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rajan, R. and Subramanian A. (2007). *Does Aid Affect Governance?* *The American Economic Review*, 97(2), pp. 322-327.
- Rajan, R. and Subramanian A. (2008). *Aid and growth: what does the cross-country evidence really show?* *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), pp. 643–665.
- Reid, E. (1966). *The Crisis in Foreign Aid*. *The World Today*, 22(8), pp. 315-325.
- Rebelo, S. (1991). *Long-run policy analysis and long-run growth*. *Journal of Political Economy*, 99(3), pp. 500-521.

- República de Cabo Verde (2001). *Grandes Opções do Plano 2001-2010. Uma agenda estratégica*. Conselho de Ministros.
- (2001/b). *Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2005*. Ministerio de Finanzas, Vol I.
- (2001/c). *Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2005*. Ministerio de Finanzas, Vol II.
- (2003). *Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza*. Ministerio das Finanças e do Planeamento.
- (2006). *Linhas Gerais do Programa de Reforma do Estado*. Jefatura de Gobierno.
- (2008). *Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza II*. Ministerio das Finanças e do Planeamento.
- (2009/b). *Agenda para a Reforma do Estado*. Unidade de Coordenação para a Reforma do Estado. Governo de Cabo Verde.
- (2010). *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do turismo em Cabo Verde*. Ministerio de Economía, Crescimento e Competitividade.
- (2012). *Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza III 2012-2016*. Ministerio das Finanças.
- Reuss, H. (1961). *The United States Foreign Aid Program: An Appraisal*. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 336, pp. 23-29.
- Rhenals M. y Martínez, L.E., (2009). La ayuda internacional al desarrollo: retórica y realidad. Perfil de Coyuntura Económica, No. 14, pp. 9-50.
- Ribeiro Alector M., Oom do Valle P. and Albino Silva, J. (2013). *Residents' Attitudes towards Tourism Development in Cape Verde Islands*. Tourism Geographies: An International Journal of Tourism Space, Place and Environment, 15(4), pp. 654-679.
- Rijsberman, F. R. (2006). *Water scarcity: Fact or fiction?* Agricultural water management, 80(1), pp. 5-22.
- Rodrik, D., Subramanian, A. and Trebbi, F. (2004). *Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development*. Journal of Economic Growth, No 9, pp. 131-165.

- Rodrik, D. (2008). Thinking about Governance. In World Bank (eds). *Governance, Growth, and Development Decision-Making: Reflections by North, D., Acemoglu, D., Fukuyama, F. and Rodrik, D.*
- Romer, P. M. (1986). *Increasing returns and long-run growth*. Journal of Political Economy, 94(5), pp. 1002-1037.
- Romer, P. M. (1994). *The origins of endogenous growth*. The Journal of Economic Perspectives, 8(1), pp. 3-22.
- Romer, P.M. (1996). *Why, indeed, in America? Theory, History, and the Origins of Modern Economic Growth*. NBER Working Papers 5443, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Roodman, D. (2007). *The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics*. The World Bank Economic Review, 21(2), pp. 255-277.
- Sachs, J.D. and Warner, A.M. (1995). *Natural resource abundance and economic growth*. National Bureau of Economic Research Working paper No. 5398, Cambridge, MA.
- Sachs, J.D. and Warner, A.M. (1999). *The big push, natural resource booms and growth*. Journal of Development Economics 59, pp. 43-76.
- Sánchez Cañizares, S., Núñez Tabales, J. y Fuentes García, F. (2014). *Local residents' attitudes towards the impact of tourism development in Cape Verde*. Tourism and Management Studies, 10(1), pp. 87-96.
- Schiltz, J.L. et Bichler, M. (2008). *Qui a peur d l'appui budgétaire ?* Centre Européen de gestion des politiques de développement, No. 88.
- Sharma, K. and Bhattarai, B. (2013). *Aid, Policy, and Growth: The Case of Nepal*. Journal of Economic Issues, 47(4).
- Shiavo-Campos, S. (2009). *Potemkin Villages: The Medium-Term Expenditure Framework in Developing Countries*. Public Financial Publications, Inc.
- Singer, H.W. (1965). *External Aid: For Plans or Projects?* The Economic Journal, 75, p. 539-545.
- Smolny, W. (2000). *Endogenous Innovations and Knowledge Spillovers: A Theoretical and Empirical Analysis* (Vol. 12). Springer Science & Business Media.

- Solow, R. (1956). *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. The Quarterly Journal of Economics, 70(1), pp. 65-94.
- Solow, R. (1974). *The Economics of Resources or the Resources of Economics*. The American Economic Review, 64(2). Papers and Proceedings of the Eighty-sixth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 1-14.
- Stiglitz, J. E. (1998). Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes. In Dunning, J. H. (eds.) *Making Globalization Good: The Moral Challenges of Global Capitalism*, Oxford University Press, 2003, pp. 76-107.
- (2002). *Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm*. Review of Development Economics, 6(2), pp. 163–182.
- Stijns, J. (2006). *Natural resource abundance and human capital accumulation*. World Development, 34(6), pp.1060-1083.
- Sundaram, J.K. and Chowdhury, A. (2012). Introduction: Governance and development. In *Is Good Governance Good for development?* (eds.) Sundaram, J.K. and Chowdhury, A. London: Bloomsbury Academic, The United Nations Series on Development.
- Svensson, J. (2000). *Foreign aid and rent-seeking*. Journal of International Economics 51, pp. 437–461.
- Svensson, J. (2000/b). *When is foreign aid policy credible? Aid dependence and conditionality*. Journal of Development Economics, 61, pp. 61-84.
- Svensson, J. (2003). *Why conditional aid does not work and what can be done about it?* Journal of Development Economics, 70, pp. 381– 402.
- Tandberg, E. and Pavesic-Skerlep, M. (2008) *Advanced Public Financial Management Reforms in South East Europe*. IMF Working Papers, WP/09/102.
- Tavakoli, H. and Smith, G. (2013). *Back under the Microscope: Insights from Evidence on Budget Support*. Development Policy Review, 31(1), pp. 59-74.
- Thomas, M.A. (2007). *The Governance Bank*. International Affairs, 83(4), pp. 729–745.
- Thomas, M.A. (2010). *What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?* European Journal of Development Research, 22, pp. 31-54.

- Tisdell, C. (1990). *Natural resources, growth, and development: economics, ecology, and resource-scarcity*. Praeger.
- Tobin, J. (1965). *Money and economic growth*. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 33(4), pp. 671-684.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2010). *The Commission's management of general budget support in ACP, Latin-American and Asian countries*. Special report No 11. Issn 1831-0834.
- UN Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Main Report and MDG Needs Assessment. New York.
- Unceta, K. (2003). *El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo*. *Revista de economía crítica*, No 1, pp. 189-200.
- Unwin, T. (2004). *Beyond budgetary support: pro-poor development agendas for Africa*, *Third World Quarterly* 25(8), pp. 1501-23.
- Wamboye, E., Adekola, A. and Sergi, B. (2014). *Foreign aid, legal origin, economic growth and Africa's least developed countries*. *Progress in Development Studies*, 14(4), pp. 335-357.
- Weitzman, M. (1999). *Princing the limits to growth from mineral depletion*. *Quarterly Journal of Economics*, 114(2), pp. 691-706.
- White, H. and Morrissey, O. (1997). *Conditionality when donor and recipient preferences vary*. *Journal of International Development*, 9(4), pp. 497-505.
- Winckler Andersen, O. and Therkildsen, O. (2007). *Harmonisation and alignment: the double-edged swords of budget support and decentralised aid administration*. Danish Institute International Studies, WP No 2007/4.
- Wright, G. and Czelusta, J. (2002). *Exorcizing the Resource Curse: Minerals as a Knowledge Industry, Past and Present*. Mimeo. Department of Economics, Stanford University.
- Wood, M. y Colombo, E. (2013). *Hacia la responsabilidad de los donantes en el seguimiento del apoyo presupuestario: consideraciones políticas y técnicas*. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), pp. 46-70.

Bibliografía

- Wood, M., Boza, J., González, M. y De León, J. (2015). *Los orígenes del apoyo presupuestario en la evolución de la ayuda contemporánea*. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 4(2), pp. 50-78.
- Yepes, V., and Medina, J. R. (2005). *Land use tourism models in Spanish coastal areas. A case study of the Valencia region*. *Journal of Coastal Research*, 49, pp. 83-88.
- Young, A. and Sheehan, K. (2014). *Foreign aid, institutional quality, and growth*. *European Journal of Political Economy*, 36, pp. 195-208.

BASES DE DATOS Y PUBLICACIONES ESTADÍSTICAS CONSULTADAS

Banco de Cabo Verde. <http://www.bcv.cv/>

- (2012). *Boletim de 20 anos*. Banco de Cabo Verde
- (2014). *Boletim de Estatísticas. Dezembro*. Banco de Cabo Verde
- (2015). *Balança de Pagamentos. Estatística Anual*. Banco de Cabo Verde.
- (2015). *Indicadores Económicos y Financeiros Nacionais*. Banco de Cabo Verde.
- (2015). *Remessas de emigrantes em divisas por origem*. Banco de Cabo Verde

Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/>

- (2015). *IBRD/IDA Country Lending Summary*. Cabo Verde. Banco Mundial.
- (2015). *World Bank Databank. Cape Verde*. Banco Mundial
- (2015). *World Bank Databank. Mauritania*. Banco Mundial
- (2015). *World Bank Databank. Senegal*. Banco Mundial
- (2015). *World Bank Databank. Guinea Bissau*. Banco Mundial
- (2015). *World Bank Databank. Gambia*. Banco Mundial
- (2015). *Good Governance Indicators. Cape Verde*. Banco Mundial
- (2015). *Doing Bussiness. Cape Verde*. Banco Mundial

Dirección General de Aduanas de Cabo Verde www.alfandegas.cv

- (2013) *Datos de Importações de productos*. Direcção Geral de Alfândegas de Cabo Verde. República de Cabo Verde.

Fundación Mo Ibrahim. www.moibrahimfoundation.org

- (2011). *Indicadores de Mo Ibrahim*. Mo Ibrahim Foundation.
- (2012). *Indicadores de Mo Ibrahim*. Mo Ibrahim Foundation.
- (2013). *Indicadores de Mo Ibrahim*. Mo Ibrahim Foundation.
- (2014). *Indicadores de Mo Ibrahim*. Mo Ibrahim Foundation.

Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde. www.ine.cv

- (2015). Banco de datos. Instituto Nacional de Estatística.
- (2009). *Questionario Unificado de Indicadores Básicos para o Bem-estar (Quibb)*. Instituto Nacional de Estatísticas. República de Cabo Verde.
- (2010). *Censo da População*. Instituto Nacional de Estatísticas. República de Cabo Verde

Ministerio de Finanzas de Cabo Verde. www.minfin.gov.cv

- (2005). *Contas Gerais do Estado*. Ministério das Finanças e do Planeamento.
- (2006). *Contas Gerais do Estado*. Ministério das Finanças e do Planeamento.
- (2007). *Contas Gerais do Estado*. Ministério das Finanças e do Planeamento.

- (2008). *Contas Gerais do Estado*. Ministério das Finanças e do Planeamento.
- (2009). *Contas Gerais do Estado*. Ministério das Finanças e do Planeamento.
- (2010). *Contas Gerais do Estado*. Ministério das Finanças e do Planeamento.
- (2011). *Contas Gerais do Estado*. Ministério das Finanças e do Planeamento.
- (2012). *Contas Gerais do Estado*. Ministério das Finanças e do Planeamento.
- (2013). *Contas Gerais do Estado*. Ministério das Finanças e do Planeamento.
- (2014). *Resumo das Operações Financeiras do Estado*. Ministério de Finanças.

Ministerio de Salud de Cabo Verde. www.minsaude.gov.cv

- (2005). *Relatório Estatístico de Saúde*. Ministério de Saúde.
- (2006). *Relatório Estatístico de Saúde*. Ministério de Saúde.
- (2007). *Relatório Estatístico de Saúde*. Ministério de Saúde.
- (2008). *Relatório Estatístico de Saúde*. Ministério de Saúde.
- (2009). *Relatório Estatístico de Saúde*. Ministério de Saúde.
- (2010). *Relatório Estatístico de Saúde*. Ministério de Saúde.
- (2011). *Relatório Estatístico de Saúde*. Ministério de Saúde.
- (2012). *Relatório Estatístico de Saúde*. Ministério de Saúde.

OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>

- (2015). *Statistics on Development*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <http://www.hdr.undp.org/es/>

- (2010). *Informe del Índice de Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- (2010). *Informe del Índice de Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- (2011). *Informe del Índice de Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- (2014). *Informe del Índice de Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Fondo Monetario Internacional

- (2015) *IMF databases*. <http://www.imf.org/en/Data>
- (2015). *World Economic Outlook Database*. Cape Verde. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>

A Winning Combination: Good Governance, Poverty Reduction and Economic Prosperity. By creating a stable political environment to achieve key policy reforms in the areas of economic development and social investment, Cape Verde has become a model for governing maturity in West Africa.

Power has changed hands regularly and peacefully several times, following successful elections. Cape Verde is, in other words, a genuine African success story.

Cabo Verde cumple con todos los Objetivos de la ONU en el ámbito de la educación.

Revista Fundación Sur

Una combinación ganadora, buen gobierno, reducción de la pobreza y prosperidad económica al crear un ambiente político estable para alcanzar las reformas en las áreas de desarrollo económico e inversión social, Cabo Verde se ha convertido en un modelo sólido de gobierno en África

With particular regard to good governance, in human development

Le succès du Cap-Vert s'explique aussi par les nombreux défis que les Capverdiens ont su relever sous le leadership de leurs dirigeants

na Casa Branca, o Presidente norte-americano destacou ainda a "boa gestão" governativa de Cabo Verde, que permitiu colocar o país a meio da tabela de desenvolvimento

Diario de Noticias Global Media