

Francia y la ayuda pública al desarrollo



Informe de Daniel Cohen, Sylviane Guillaumont-Jeanneney et Pierre Jacquet

La ayuda al desarrollo representa un elemento importante para los países que benefician de ella, pero también para los que la entregan y para el equilibrio de la mundialización. Las diferencias que persisten desde hace años entre los objetivos presentados y una realidad muy alejada de ellos, por esta razón, desconcertantes.

El siguiente informe tiene el gran mérito de abordar, sin complacencia pero con una orientación resueltamente constructiva, las grandes cuestiones concernientes a la ayuda al desarrollo : ¿qué legitimidad ? ¿qué eficacia ? ¿qué selectividad deseable ? Las contribuciones reunidas son a la vez complementarias y convergentes en numerosos puntos.

Se presentan numerosas recomendaciones, dependiendo algunas de una mejor gobernanza mundial y otras de una mejor concepción y gestión de la AAD francesa. Parecen indispensables algunas reformas referidas tanto a la articulación de las diferentes instituciones concernidas como al mejoramiento de los procedimientos, al contenido de las condiciones asociadas a la ayuda, a la ponderación deseable entre los préstamos y las donaciones, y a la dimensión regional deseable con un llamado para una política europea más coherente en la materia...

El informe presentado se propone revisar los principales aspectos de la política de ayuda al desarrollo (AAD) francesa a la luz de las recientes evoluciones del entorno internacional (caída del bloque soviético, atentados del 11 de septiembre, crisis de la deuda) y de la reflexión, sea académica, sea efectuada en el mundo de la ayuda.

El informe advierte que la AAD ya no es un arma en el enfrentamiento geoestratégico. En cambio, las preocupaciones que aparecen actualmente se refieren a la disminución de la pobreza (son los objetivos del milenio), la producción de bienes públicos mundiales y la gestión de la mundialización. Igualmente, las crisis financieras que han golpeado a los países emergentes desde hace más de 20 años han focalizado el debate sobre el dilema préstamos/donaciones (ilustrado por el informe Metzler).

Después de haber analizado los fundamentos de la ayuda al desarrollo y sus transformaciones en estos últimos años, el informe sobre "Francia y la AAD" emprende una discusión crítica sobre la ayuda francesa, su eficacia y su selectividad.

Esta discusión permite a los autores proponer algunos mejoramientos del dispositivo francés.

Este informe ha sido presentado en sesión plenaria del CAE el 17 de enero de 2006, y luego, en presencia del Primer ministro, el 8 de junio de 2006. Esta carta, publicada bajo la responsabilidad de la célula permanente del CAE, retoma las principales conclusiones obtenidas por el autor.

La ayuda al desarrollo : una doble tensión paradigmática

En un primer capítulo, Pierre Jacquet y Jean David Naudet se interrogan sobre los fundamentos de la ayuda y sus orígenes históricos. Para los autores, la ayuda pública al desarrollo (AAD) a estado marcada siempre por una doble tensión "paradigmática" entre los intereses de los donantes y los intereses de los países ayudados por una parte, y los objetivos de desarrollo y los objetivos de redistribución por otra parte.

Un enfoque histórico permite mostrar que la AAD tiene una larga historia (remontaría al siglo XIX). Sin embargo, los autores, evocando rápidamente algunos debates sobre el papel de ahorro exterior en el desarrollo, llegan a la

conclusión que de hecho no existe una real teoría de la AAD. En cambio, impresiona la multitud de debates que han suscitado las aportaciones de capital exterior en el desarrollo : del "gran empujón" (*big push*) a la "capacidad de absorción", la cuestión de la eficacia y de los sectores en los que conviene invertir esta ayuda (capital humano, progreso técnico, ayuda a las instituciones o ayuda a proyectos, apropiación o tutela, etc.). El período posterior a la guerra, marcado por la reconstrucción de Europa (con el plan Marshall administrado por una institución que dará nacimiento a la OCDE), por el enfrentamiento Este-Oeste, así como la implantación de las instituciones de Bretton Woods, es un período evidentemente importante en la historia de la ayuda y va a darle un carácter específico. Ella será marcada por la dualidad entre instituciones multilaterales construidas sobre el paradigma de la cooperación y de las políticas de ayuda bilaterales concebidas como instrumentos diplomáticos (respecto de los antiguos imperios coloniales o como vectores de estabilización de las coaliciones implicadas en la guerra fría). En este panorama, la creación del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) en la OCDE representa una etapa importante, que corresponde a la necesidad de coordinar las políticas de los principales donantes (y luego de proceder a la contabilización de la ayuda a partir de definiciones precisas admitidas por todos).

En los años sesenta, después del período marcado por las exigencias de la reconstrucción, el informe Pearson (1968), del nombre de la comisión implantada por el Banco Mundial para revitalizar la ayuda al desarrollo, destaca la doble necesidad moral (basada en el deber de los más ricos de ayudar a los más pobres) y estratégica (la ayuda esta basada en un interés bien comprendido por las partes). Se fija una meta por alcanzar (0,7 % del PIB en AAD) y se reconoce que el desarrollo es una interacción compleja entre factores internos y externos. La importancia de las instituciones multilaterales se fortalece.

La tercera etapa se desarrolla en los años ochenta, en un contexto marcado por las primeras "crisis de la deuda" que afectan tanto a los países endeudados con al sector bancario privado (caso de México) como a los países endeudados a título de la AAD. Se toma entonces conciencia que la ayuda, que se supone ayuda al desarrollo, puede al contrario exacerbar la dependencia financiera de los países que la reciben. Como el análisis dominante insiste en el carácter inapropiado de las políticas macroeconómicas y estructurales seguidas, la ayuda va a orientarse así hacia la financiación del ajuste destinado a restablecer una sustentabilidad financiera para los países. En los hechos, se tratará a menudo de la refinanciación de la deuda para evitar una insolvabilidad que pudiera poner en peligro la estabilidad financiera internacional ("demasiado grande para caer"). Es a partir de este nuevo antecedente que tomará cuerpo el debate sobre la condicionalidad, ya que esas políticas de refinanciación van estar sistemáticamente basadas en el compromiso previo de los países de implantar políticas que se supone van a permitirles restablecer su credibilidad financiera.

Más recientemente, con la persistencia de las crisis financieras, los fracasos del desarrollo y el debilitamiento de las consideraciones geoestratégicas relacionado con la desaparición del bloque soviético, asistimos a una reorientación de la ayuda hacia el objetivo de reducción de la pobreza, lo que se manifiesta en los Objetivos del milenio para el desarrollo (2000), contrato de objetivos que se asigna la comunidad internacional. Los atentados del 11 de septiembre vienen últimamente a poner de nuevo las cuestiones de seguridad en la agenda del desarrollo.

La segunda tensión, desarrollo o redistribución, remite a las dos concepciones aristotélicas de la justicia : justicia correctiva (destinada a compensar una injusticia precedentemente identificada y que debe dar lugar sea a una indemnización, sea a la puesta en acción de un proceso de "recuperación") o justicia distributiva (destinada a corregir una situación juzgada como desigualitaria de los recursos en relación a las necesidades, las acciones o los méritos). El paradigma del desarrollo se asocia muy naturalmente a una concepción correctiva de la justicia, porque se trata de corregir los "accidentes de la historia" que han conducido a procesos de desarrollo separados. La ayuda como redistribución es también justificada naturalmente en nombre de una concepción distributiva de la justicia, que obliga a ayudar a los más pobres sin otra justificación que su pobreza.

Vemos por lo tanto cómo esas dos concepciones, *a priori* irreductibles, remiten a visiones del mundo, a un enfoque de la responsabilidad, a una visión de la ayuda y de su evaluación muy diferentes. El enfoque correctivo va asociado a una perspectiva dinámica (los países pobres tienen la vocación de desarrollarse) de las sociedades humanas, ahí donde el enfoque distributivo se acomoda a la idea de que las interdependencias son sistemáticamente productoras de "perdedores" y de "ganadores" que la AAD tendrá que corregir en permanencia. Se deduce que la posición evolucionista insistirá en el contrato que vincula al que recibe la ayuda con el donante y en la responsabilidad de cada una de las partes, cuando la posición marcada por una concepción distributiva de la ayuda estará más

naturalmente tentada por insistir en las limitaciones de la responsabilidad del beneficiario. La ayuda es así de tipo contractual (basada en la reciprocidad) y contingente (dependiente de la implantación de ciertas políticas, de la realización de objetivos verificables, etc.) en un caso, mientras que está basada en la comprobación de una situación (enclavado, pobreza, malas condiciones sanitarias, etc.) en el otro, y, por lo tanto, no condicionada al "rendimiento" del país beneficiario.

Los objetivos del milenio y la producción de bienes públicos mundiales : ¿hacia una superación conceptual ?

La concepción tradicional de la AAD ha permanecido limitada al campo de las relaciones bilaterales o multilaterales entre Estados, pero observamos que surgen concepciones alternativas. La primera consideraría que la ayuda se dirige fundamentalmente a individuos (pobres, discriminados, sin acceso a ciertos recursos básicos, etc.) y que, en la materia, los intereses de los Estados pueden divergir de los de toda o una parte de su población. Se deduce que los gobiernos tienden a convertirse en los mandatarios que actúan por cuenta de sus poblaciones y que la ayuda puede tomar forma de un "sostén selectivo" : se trata de apoyar a un cierto número de beneficiarios en la realización de proyectos según modalidades que ellos mismos han elegido. El surgimiento de esta modalidad de la ayuda es destacado así como representando una superación de la divergencia tradicional entre distribución y desarrollo. Al reconocer que "la persona humana es el sujeto central del desarrollo" (1986) y al fijarse luego objetivos universales basados en este reconocimiento (los OMD en 2000) la comunidad internacional abre la vía a una contractualización de la AAD.

La otra vía es la de la producción común, por los países ricos y por los países pobres, de los bienes públicos mundiales (BPM). El crecimiento de las interdependencias y de las externalidades hace progresivamente caduca la concepción sobre la cual estaba basada la ayuda : la de Estados soberanos en relación entre ellos. Debido a que la mundialización implica la participación de los Estados pobres para producir BPM (lucha contra las pandemias, preservación de la biodiversidad, seguridad y lucha contra el terrorismo, lucha contra el calentamiento climático), la ayuda puede comprenderse como la "remuneración" que otorgan los países ricos para la participación de los países pobres en la producción de bienes que benefician a todos.

Eficacia, selectividad y condicionalidad : un análisis de la ayuda francesa

La segunda parte (Sylviane Guillaumont-Jeanneney y Patrick Guillaumont) está consagrada a las cuestiones de eficacia, de selectividad y de condicionalidad de la ayuda, y a la manera como puede juzgarse la AAD francesa desde el punto de vista de estos tres criterios. Estos debates, predominantes en los medios de la AAD, destacan que la ayuda adquiere una eficacia máxima cuando está dirigida hacia países que tienen un cierto tipo de gobernanza. Esta tesis, que ha sido realizada por un artículo determinante de Burnside y Dollar (2000), sostiene que la ayuda es eficaz en los países que poseen una buena política económica o buenas instituciones. Los autores analizan algunas críticas de tipo técnico (respecto de los indicadores de una "buena política económica", la calidad de las regresiones estimadas, la eficacia examinada tomando como única referencia el crecimiento del producto por cabeza, etc.) como preliminar a las críticas más sustanciales :

- la primera es que un análisis pertinente de la eficacia de la ayuda depende también de los vínculos culturales (especialmente lingüísticos) que existen entre prestamistas y beneficiarios de la ayuda. Estos vínculos, generalmente no considerados en los estudios orientados a la eficacia de la ayuda, se revelan no obstante como una de las explicaciones más significativas de los flujos de AAD ;
- la tesis de Burnside y Dollar esquivada dos cuestiones muy debatidas respecto de los vínculos entre el nivel de la ayuda y su eficacia. La primera es la cuestión, planteada por Rosestein-Rodan desde los años cuarenta, del "gran empujón" (*big push*). Ella destaca la existencia de un efecto de umbral bajo el cual eficacia será limitada. Al contrario, algunas condiciones físicas (enclavado, infraestructuras limitadas, etc.) o administrativas pueden oponerse a una movilización eficaz de la ayuda sin que la "gobernanza" de los países ayudados pueda ser puesta en duda. Del mismo modo, una ayuda demasiado importante puede engendrar ciertos tipos de desequilibrios macroeconómicos, conocidos como el "síndrome holandés", que se manifiestan en un alza del tipo de cambio real perjudicial para el crecimiento.

La cuestión de la eficacia de la ayuda incluye un análisis de la "selectividad" de esta ayuda, es decir la "calidad" de su asignación geográfica. Los autores destacan que la selectividad de la ayuda francesa es criticada por el CAD, que le reprocha una parte demasiado grande entregada a África, una gran concentración en algunos países (los cinco primeros países ayudados reciben el 37 % de la ayuda francesa) y, a la inversa, una dispersión demasiado grande en muchos otros (más de 120 países se reparten el 27 % de esta ayuda). Esta crítica es objeto de desarrollos importantes en el informe. Primeramente, y como en el caso anterior, es conveniente interrogarse sobre los criterios elegidos para juzgar la selectividad. Se destaca, por ejemplo, que la vulnerabilidad de los países, su situación de países postconflictos llegado el caso, es muy a menudo ausente de los estudios que juzgan la calidad de la asignación geográfica de la ayuda. Igualmente se recuerda el peso de los vínculos históricos y, desde este punto de vista, la historia haciendo que Francia haya tenido colonias que se revelan hoy igualmente ser a menudo países con bajos ingresos y que poseen una mala gobernanza, sus criterios de asignación son juzgados poco eficaces.

Pero sobre todo, siendo la ayuda óptima la que responde mejor a los objetivos perseguidos, cualquier análisis de la selectividad debería preocuparse de una identificación de los objetivos que se asignan a la ayuda. El enfoque más corriente (véase Collier y Dollar, 2001 y 2002) consiste en decir que la ayuda pretende disminuir la pobreza de manera durable favoreciendo el crecimiento económico. La legitimidad de la ayuda vendría así de un solo objetivo, la reducción de la pobreza obtenida gracias al crecimiento, con una eficacia que dependería de la calidad de la gobernanza. El fundamento ético de tal enfoque viene a ser disminuir la probabilidad que tienen los habitantes de los países en desarrollo de seguir siendo pobres. Esta probabilidad, dependiente de las políticas seguidas localmente por los beneficiarios de la ayuda, varía grandemente de un país a otro y querer sacar el mayor número de personas de la pobreza conduce así a concentrar las ayudas en los países mejor gobernados o en aquéllos donde se encuentra el mayor número de pobres. En otras palabras, ella conduciría a tomar la decisión deliberada de privar de ayuda a toda una parte de la población pobre del mundo.

Puede encontrarse una alternativa en el principio de "igualdad de oportunidades para todos". Se considera que las diferencias individuales de bienestar tienen que deberse sólo a los esfuerzos de los individuos, y no a las diferencias de recursos de estos últimos. El principio sería entonces asignar la ayuda ahí donde los obstáculos al crecimiento reducen más la utilidad obtenida por un mismo esfuerzo. Contrariamente a los puntos de vista evocados más arriba, se puede tener el derecho de asimilar las violaciones de los derechos humanos y la mala gobernanza de los países a obstáculos erigidos contra los ciudadanos de esos países, ¡los que deberían ser más ayudados que aquéllos de los países bien gobernados ! Los países más vulnerables, como aquéllos sometidos por ejemplo a la inestabilidad del precio de las materias primas, pero también los países con escaso capital humano, pueden así legítimamente ser relativamente más ayudados que los otros.

La discusión efectuada por los dos autores desemboca sobre algunas recomendaciones.

La primera incita a Francia a una acción con miras a la evolución de las posiciones de la comunidad internacional en cuanto a la diversidad de los criterios considerados para juzgar la selectividad de la ayuda. La comunidad internacional podría fácilmente ponerse de acuerdo sobre cuatro criterios : dos criterios de pobreza (ingreso por cabeza y nivel medio de capital humano) y dos criterios de eficacia de la ayuda (gobernanza y vulnerabilidad económica).

Por su parte, nuestro país debería ser mucho más explícito y transparente sobre los criterios que utiliza para elegir a los países que decide ayudar (los autores abogando por que la francofonía sea un elemento explícito de la ayuda francesa). Así, una vez determinada por la comunidad internacional una asignación global de la ayuda al desarrollo para cada país beneficiario, cada país donante podría indicar la parte de la ayuda bilateral que desearía tomar a cargo según sus propios criterios de selectividad. Tal procedimiento permitiría, aparte la reconciliación entre las preferencias mundiales y las preferencias nacionales, garantizar una mejor previsión de la ayuda para los países beneficiarios.

Sin embargo, la asignación geográfica de la ayuda, si debe obedecer a un procedimiento reformado, está marcada por una inercia que conviene destacar. En especial las anulaciones de deudas, contabilizadas en parte como AAD, son el resultado de decisiones tomadas anteriormente o de compromisos internacionales. Igualmente los gastos de formación, a título de los refugiados, o incluso aquéllos efectuados a favor de organismos de investigación que

trabajan en los países en desarrollo (IRD, CIRAD, etc.) no pueden ser desplazados rápidamente. Hay que recordar aquí que los gastos de ayuda que corresponden a flujos bilaterales directamente asignables en los países representan a lo más un 10 % de la AAD francesa.

La última parte del capítulo sobre la ayuda francesa en favor de los países en desarrollo está consagrada a las cuestiones de condicionalidad. Se designa así el hecho de que una financiación esté sometida al compromiso del país beneficiario de aplicar una cierta política económica : esta última puede ser de tipo macroeconómica (por ejemplo las políticas de ajuste negociadas con el FMI) pero también microeconómica (se puede decidir por ejemplo que una ayuda para un proyecto agrícola podrá ser condicionada a la reforma de los circuitos de distribución de un producto). Se habla igualmente de "condicionalidad de instrumento". La condicionalidad macroeconómica se ha desarrollado especialmente en los años ochenta, durante las primeras crisis de la deuda y de las políticas de ajuste impulsadas por las instituciones financieras internacionales. De hecho, la condicionalidad macroeconómica está actualmente dominada por la de las instituciones de Bretton Woods (por ejemplo, la reestructuración de la deuda pública bilateral está condicionada a la firma de un acuerdo con el FMI). Esta lógica, que pretende garantizar el correcto reembolso de los préstamos concedidos, se basa en la duda que la comunidad internacional mantiene sobre la capacidad que tendrían los países en desarrollo para definir una política económica eficaz (para llevarlos al desarrollo) y adecuada para garantizar el reembolso de los préstamos (efecto de "credibilidad" que los países concernidos "compran" al obtener el aval de las instituciones multilaterales). Ella ha provocado algunas dificultades :

- se pide a los países decisiones rápidas que deben tomarse antes del pago de una entrega suplementaria, llevando así a decisiones precipitadas y de corto plazo ;
- ella provoca un juego entre los negociadores que conduce a los Estados concernidos a aceptar reformas que ellos saben que no pueden aplicar o que piensan poder esquivar;
- las reformas pierden su credibilidad cuando los prestamistas son reticentes a aplicar las sanciones previstas. A la inversa, una aplicación estricta de las sanciones o la suspensión de las entregas puede llevar a perder el beneficio de lo que ya se ha conseguido;
- la condicionalidad toma a menudo la apariencia de una puesta bajo tutela puntillosa ahí donde el desarrollo es inseparable de un proceso de apropiación de las reformas.

Este conjunto de críticas permite a los autores proponer otras pistas que tienden a reformar la condicionalidad : se trataría de pasar de una "condicionalidad de instrumento" a una "condicionalidad de resultados". Ya no se condicionaría la ayuda a la realización efectiva de ciertas acciones, sino a la realización de los objetivos finales de políticas definidas por los países mismos. El desafío sería que los países ayudados se apropien las políticas para las cuales van a ser ayudados. Esta condicionalidad debería basarse en indicadores de impacto que midan los resultados de las políticas aplicadas gracias a la ayuda, realizando evaluaciones que no sean demasiado frecuentes (las políticas toman tiempo en dar resultados) y basadas en normas de evolución de indicadores definidas internacionalmente (para evitar el doble escollo de países que se fijan objetivos demasiado ambiciosos para acceder a la ayuda, o, al contrario, objetivos demasiado restringidos que permiten minimizar el riesgo de fracaso).

Préstamos o donaciones : la cuestión de la volatilidad de las economías del Sur

El tercer capítulo, redactado por Daniel Cohen y Helmut Reisen, vuelve a plantear la dicotomía préstamos/donaciones y del debate que siguió a la publicación del informe Metzler, el que defendía el abandono de los préstamos a cambio de una ayuda en forma de donaciones. La lógica del razonamiento se basaba en la idea de que siendo la capacidad institucional de ciertos países pobres demasiado débil para asumir la carga del reembolso, se hacía inútil (para la causa del desarrollo) o peligroso (para la estabilidad económica de esos países) continuar prestando. En este caso, más valía reconocer su imposibilidad de acceder al mercado de capitales, anular su deuda pública y sustituir una política de préstamos por una política de donaciones (eventualmente vinculadas a los resultados).

Sin embargo, los autores destacan otras razones, aparte la debilidad institucional, que excluyen a esos países de los mercados mundiales de capitales :

- la baja rentabilidad del capital, debida a los crecientes rendimientos de escala. Este argumento, bien conocido de los teóricos del "crecimiento endógeno", defiende las transferencias masivas que permitirían alcanzar el punto de rentabilidad. Por lo tanto, una política de préstamos es perfectamente legítima, pero plantea la cuestión de saber cuál es el prestamista que deberá soportar el "coste de la espera" (el tiempo que se necesita para que esta acumulación comience a fructificar en términos de rentabilidad) ;
- la excesiva volatilidad económica de esos países (especialmente los productores de materias primas) los hace soportar tales primas de riesgo que los excluyen de hecho del mercado de capitales.

Por esta razón los autores proponen la aplicación de una política de ayuda original, que preserve la posibilidad de un acceso de esos países al mercado de capitales. Se vincularía explícitamente el reembolso de los préstamos al ciclo económico de los países que piden prestado. La modificación propuesta consistiría en subvencionar la constitución de reservas por los organismos de ayuda que conceden los préstamos, lo que les permitiría enfrentar las imposibilidades de reembolso en caso de ciclo adverso de sus deudores. Las reservas así constituidas podrían ser utilizadas en el caso que se produzcan situaciones externas explícitamente definidas (catástrofe natural, baja del precio de un producto de exportación, etc.) y contabilizadas a título de la ayuda al desarrollo.

Este método, que debería proteger el acceso los préstamos, tendría además la ventaja de ser virtuoso : en efecto, mientras más elevado es el riesgo asociado a un país, más elevado es el nivel al que debe calibrarse la provisión, y más débil es el efecto de palanca sobre la provisión. Así, un préstamo a un país "con riesgo total" debería tener una provisión del 100 %, lo que *de facto* transforma ese préstamo en una donación. A la inversa, un país cuya provisión sería, por ejemplo, del 10 % del préstamo, tendría acceso a un préstamo diez veces superior a la provisión. El interés de esta proposición sería incitar a los países a disminuir su exposición al riesgo (ya que en este caso benefician de un efecto de palanca más importante sobre la provisión constituida), y redistribuir las riquezas en beneficio de los países que no han tenido suerte (o que han sufrido de una situación adversa) y en detrimento de los países mal administrados (que son los que terminan por obtener las reprogramaciones de sus deudas).

Comentarios

En su comentario, **Jacques Delpla** observa que algunos de los países que tienen los mejores rendimientos (India, Vietnam) son también aquéllos que menos han beneficiado de las ayudas al desarrollo. Destaca también que si no se sabe cuáles son las buenas políticas, se sabe en cambio cuáles son las malas. De esto deduce que se podría considerar una condicionalidad negativa a la AAD. Lamenta a este respecto que la cuestión del franco CFA (asociado a una sobrevaloración del cambio de esos países) no haya sido abordada por el informe y se pregunta por qué no se podría ir más lejos que lo que preconiza el informe (la centralización de la ayuda en la AFD) fusionando diferentes organismos de ayuda de los países europeos. En cambio, considera que los análisis de Daniel Cohen sobre la volatilidad son muy importantes y que merecen otros desarrollos.

Jean-Paul Fitoussi destaca su acuerdo con los puntos importantes del informe : las ambivalencias irreductibles de la ayuda, la ausencia de criterios absolutos para definir una "buena política", y la dificultad de basar la ayuda sólo en criterios de eficacia limitados (terminaríamos por ayudar sólo a aquéllos que no lo necesitan, ocultamos el debate sobre los objetivos y ocultamos el poder de la ayuda de influir en las políticas). Respecto de la ayuda francesa, destaca que su principal crítica es que es difícil definirla por la ausencia de claridad sobre los objetivos y de independencia de las instituciones encargadas de la gestión de esta ayuda.