

# El eslabón perdido de la ayuda al desarrollo

[Borja Monreal](#), [Carlos Oya](#)



Trabajadores en la construcción de una vía de tren en Kenia. Tony Karumba/AFP/Getty Images

## ***¿Por qué el dinero no se destina a financiar el cambio estructural y el desarrollo industrial de los países receptores?***

Cualquiera que haya trabajado durante largos periodos de tiempo en países en desarrollo habrá escuchado una y cien veces la crítica que se dirige siempre al sector de la cooperación de que la ayuda no va a donde se necesita. Sin embargo, cuando uno pregunta a dónde debería ir dirigida, la respuesta depende notablemente de quién esté al otro lado. Las Organizaciones Internacionales (OI) critican en general a los gobiernos locales (siempre *off the record*) que no son capaces de gestionar con eficiencia los fondos que reciben. Desde las ONG, la culpa se distribuye entre gobiernos corruptos y la ineficiencia de las OI. En ambos casos las respuestas son difusas y vagas con la pretensión de escurrir el bulto y dejar siempre la pelota en el otro lado. No obstante, cuando la pregunta se dirige a funcionarios y líderes de gobiernos de países en desarrollo destaca la frecuencia con que muchos de ellos, especialmente, en el continente africano: “lo que necesitamos es industria y la ayuda no nos permite invertir en manufactura”. ¿Por qué esta *extraña* preocupación? ¿Es concebible la industrialización en países pobres? Y, si lo es ¿por qué el sistema de cooperación internacional tiende a ignorar el asunto?

El papel de la industria en el desarrollo ha sido tremendamente debatido por multitud de autores, aunque en los últimos 30 años de hegemonía del pensamiento neoliberal los viejos debates estructuralistas de los 60 sobre la industrialización en los países más pobres casi quedaron en el olvido. Un autor contemporáneo y voz disonante, Ha-Yoon Chang, especialista en desarrollo económico de la Universidad de Cambridge, lo tiene claro: la industria es el motor del desarrollo económico y el principal creador de empleos directos e indirectos en cualquier

economía y ha jugado un papel determinante en el despegue económico de todos los países desarrollados. Lo que tantos pioneros de la teoría del desarrollo decían hace 50 años lo reitera el Profesor Chang con la ventaja de tener la experiencia de éxito industrial de Asia Oriental como soporte adicional. El renacer de la cuestión de la industrialización en el desarrollo parece haber llegado a las OI también, por lo menos a algunas que hasta hace poco tenían que decir sobre el asunto. Por ejemplo, el informe “Políticas Industriales Transformadoras para África” de la Comisión Económica para África de Naciones Unidas publicado en 2016, recupera la vieja idea de la poderosa correlación entre el crecimiento industrial y el crecimiento del PIB y la aplica a los países africanos. En esencia, excluyendo el Magreb y Suráfrica (con una base industrial mucho más sólida que el resto del continente), el 95% de la población africana vive en países que generan menos de 100 dólares por año de Valor Añadido por Manufactura, frente a los 622 dólares de Brasil o los 5.222 dólares de Estados Unidos. O sea, que apenas ha habido desarrollo del sector manufacturero en la región, con salvadas excepciones.

Pero si existe algún tipo de consenso sobre el papel de la industria como motor de desarrollo, no lo existe sobre cómo arrancar este proceso y el papel que los Estados tienen que desempeñar para alcanzarlo. Y es en este debate en el que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) acaba por jugar un papel insignificante como promotor del cambio estructural de las economías africanas. De acuerdo con los datos del informe de la OCDE sobre la AOD en 2015, solo un 3% de la misma fue destinada a favorecer procesos productivos, frente a un 47% dedicada a servicios básicos o un 12% dedicado a refuerzo de capacidades. ¿Por qué entonces si existe un consenso sobre el papel de la industria en el desarrollo, la ayuda no se destina a favorecerlo?

### **Respuesta 1: la generación de competencia**

Desde muchos países en desarrollo la respuesta más escuchada es que los donantes no destinan AOD a mejorar la industria manufacturera porque esto supondría generar competencia que amenazaría las industrias de países de la OCDE. Sin embargo, el tipo de industria que se desarrolla en los primeros pasos del proceso de industrialización (textil, agro procesamiento e industria de materiales de construcción) está principalmente concentrada en Asia e algunos países de América Latina, no en Europa o EE UU de donde la mayor parte de la AOD proviene. La ironía es que la cooperación que parece más dedicada a favorecer el desarrollo industrial en África es la relacionada con China, especialmente por su concentración en infraestructuras económicas básicas necesarias para el despegue industrial.

## Respuesta 2: la estructura del sistema de AOD



Otra posible respuesta es que el propio sistema creado para distribuir la ayuda dificulta que el apoyo a la producción entre en los programas de desarrollo de los principales donantes. En primer lugar, porque los procesos de apoyo a procesos industriales demandan una serie de políticas difícilmente vendibles para las agencias de desarrollo. Los beneficiarios directos no son “personas en situación de vulnerabilidad” ni las PYME, generalmente los impulsores de los procesos de industrialización son empresas de tamaño medio/grande que tienen que ser seleccionadas de forma relativamente directa y estratégica, lo que puede entrañar falta de transparencia e incluso corrupción en un sector muy sensible a estas preocupaciones. La AOD es muy volátil y las agencias de cooperación han desarrollado una preferencia por programas que tienen efectos a corto y medio plazo y por objetivos que son más fáciles de vender a una opinión pública a veces poco partidaria de dar mucha ayuda a países pobres. Así las estructuras de inventivos del complejo de la AOD hacen que sea más aceptable favorecer programas que parecen poner parches a la situación de los pobres de hoy que programas cuyos efectos en la reducción de la pobreza y el desarrollo solo serán claramente visibles después de muchos años. La lógica de la inmediatez, la visibilidad y el parche temporal priman

---

por encima de la lógica de la visión de largo plazo.

### Respuesta 3: el mantra neoliberal y las implicaciones del Estado.

No cabe de duda de que el sistema de la AOD también sufre de las consecuencias de la hegemonía neoliberal de los últimos 30 años. El tipo de intervenciones estatales y políticas necesarias para el desarrollo industrial de países de bajo ingreso y aún dependientes de la agricultura, bienes primarios o servicios informales, no cuadra y más bien contrasta con el marco dominante de reformas neoliberales para las que la AOD ha sido un vehículo fundamental, especialmente en África y América Latina, desde los 80. Ese pensamiento no ha sido realmente revisado a pesar de la recesión global en la que estamos. La ideología neoliberal y del “buen gobierno” está enraizada en el sistema de cooperación internacional y es complicado desbancarlas, por lo menos hasta ahora, con lo que los funcionarios de OI no son capaces, por una especie de autocensura, de avanzar con reformas que puedan ser vistas como intervenciones del Estado en la economía o que generen *distorsiones* al mercado, un mercado que, por otro lado, está formado y deformado por muchos otros factores totalmente ajenos a las supuestas reglas del mercado.

### La necesidad de un cambio de paradigma

Aunque sea improbable que el sistema de la AOD experimente un cambio radical en sus prioridades y preferencias, cada vez hay más presión para que los países menos desarrollados reciban más ayuda y financiación para fomentar sus aspiraciones de cambio estructural y desarrollo industrial. La presión puede surgir de la emergencia de fuentes de financiación alternativas como China, India o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB). Pero también es preciso que surjan élites políticas y económicas en los países menos desarrollados y que articulen sus prioridades y políticas de manera coherente y asumiendo riesgo para ir creando las condiciones para que los donantes tradicionales no tengan más remedio que responder o quedar expuestos. Después de todo, se supone que estos donantes se han comprometido desde 2005 (Declaración de París) en apoyar lo que llaman “apropiación” (*ownership*) por parte de los gobiernos receptores de ayuda y la demanda creciente de procesos industriales debería provocar un cambio sustancial en la forma en que se distribuye esta ayuda.

### Fecha de creación

23 mayo, 2017