

Eficacia de la ayuda

Los países pobres deben “mirarle el colmillo al caballo”

Inspirándose en dos informes recientes —el Informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (“Informe Sachs”) y el Informe de la Comisión para África (“Informe Blair”)— las instituciones de desarrollo estudian la posibilidad de incrementar sustancialmente la asistencia a los países de bajo ingreso. Al margen de que esos flujos se materialicen o no, cabe preguntarse si los países receptores podrán hacer buen uso de ellos. Como parte del empeño del FMI en crear conciencia sobre la absorción y discutir los problemas macroeconómicos que genera el aumento de los flujos de ayuda, el Instituto del FMI y el Departamento de África organizaron un seminario de alto nivel en Maputo, Mozambique, el 14 y 15 de marzo.

Los informes Blair y Sachs abogan por un elevado y rápido aumento de la ayuda para financiar gastos que ayuden a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, en el pasado la asistencia para el desarrollo no siempre fue útil y aún no se tienen datos concluyentes sobre su efecto en el desarrollo. Aun cuando no cabe duda alguna de los beneficios que generan estos flujos, su administración representa un gran desafío.

En el seminario de Maputo, cofinanciado por Internationale Weiterbildung und Entwicklung, de Alemania, y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, se analizaron las consecuencias macroeconómicas y los retos que plantea para la política un fuerte aumento de la ayuda externa. Entre los participantes figuraban ministros de Hacienda y Desarrollo y gobernadores de los bancos centrales de Camerún, Gambia, Ghana, Malawi, Malí, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Senegal y Sierra Leona, así como altos funcionarios de Benin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Kenya, Níger, República Democrática del Congo, Sudáfrica, Uganda y Zambia. Se examinaron temas como las diversas complicaciones que plantean la limitada capacidad de absorción, el efecto de los flujos de ayuda sobre los tipos de cambio reales, las tensiones macroeconómicas que suscita la volatilidad e imprevisibilidad de la ayuda, la compleja interacción de los flujos con la deuda y la política fiscal, y las consecuencias del aumento de la ayuda sobre la gobernabilidad y la economía política de los países.

**El impacto incierto sobre el crecimiento.** En las instituciones de desarrollo se ha debatido por mucho tiempo el estímulo que ha producido o que podría producir la ayuda sobre el desarrollo. En Maputo, el debate continuó sin haberse resuelto. Steve Radelet (del Center for Global Development) presentó nuevos datos econométricos que indican que el gasto en infraestructura y la ayuda en el corto plazo han contribuido mucho a fomentar el crecimiento económico, pero con rendi-



La Primera Ministra de Mozambique, Luisa Diogo, habla con (de izq. a der.) Peter Isard y Leslie Lipschitz, del Instituto del FMI, en Maputo.

mientos decrecientes. Otros participantes —cabe destacar a Aart Kraay (Banco Mundial) y Arvind Subramanian (FMI)— desafiaron esta apreciación, señalando que la ayuda explica una parte muy pequeña de la variación del crecimiento y la reducción de la pobreza.

**Es vital que haya buenas instituciones.** Un aspecto en que concuerdan casi todos los participantes es que los factores cruciales para el éxito tienen otro origen: las instituciones, la gobernabilidad, las políticas y hechos exógenos; y este dependerá de la eficacia y eficiencia de los gobiernos y las buenas políticas. En un documento de Arvind Subramanian y Simon Johnson (FMI) se abordan los retos que plantea el cambio institucional y se mencionan las conocidas limitaciones al tratar de importar instituciones. Los autores también se centraron en la forma en que las intervenciones externas, incluida la ayuda, podrían contribuir a crear instituciones sólidas y a su vez generar condiciones propicias para el crecimiento.

**El asunto aún sin resolver de la competitividad.** La teoría económica postula que un gran aumento de la ayuda, como cualquier entrada exógena de divisas, puede reducir la competitividad de una economía y perjudicar al sector de bienes transables si los flujos de ayuda se destinan a bienes no transables y originan una apreciación del tipo de cambio real. La reducción neta de las exportaciones puede, a su vez, limitar las posibilidades de aumentar la eficiencia a través de la interacción internacional y por ende perjudicar el crecimiento a largo plazo.

Si bien la teoría generalmente se considera válida, existe un gran desacuerdo en torno a la magnitud observada del problema. David Bevan y Christopher Adam (ambos de la Universidad de Oxford) deducen que si bien el gasto público basado en flujos de ayuda podría inducir a una cierta apreciación real —aunque se focalice en bienes y servicios no



David Bevan, de la Universidad de Oxford, sostiene que la ayuda puede mejorar la productividad y la competitividad en el sector de bienes transables.

transables (por ejemplo, infraestructura)— este puede mejorar la productividad y la competitividad del sector de bienes transables a largo plazo. No obstante, Subramanian opina que la teoría original es correcta y presentó nuevos datos económicos, basados en una muestra reciente y amplia, que parecen indicar que la ayuda ha tendido a perjudicar la competitividad de las industrias de bienes transables y por ende a frustrar las perspectivas del crecimiento basado en la exportación.

**Administración de flujos de ayuda volátiles.** Como Aleš Bulíř y Javier Hamann (ambos del FMI) documentan en su trabajo, los flujos de ayuda han sido persistentemente volátiles y siguen existiendo discrepancias entre los compromisos de los donantes y sus desembolsos. Sus investigaciones también han demostrado que la ayuda ha sido en gran medida procíclica. Son menos claras las señales de que los países sean los responsables de la volatilidad e imprevisibilidad por incumplir las condiciones del programa o de que la culpa sea de los donantes por no ofrecer compromisos estables o no cumplirlos. Sea cual fuere la causa, muchos de los participantes en el seminario señalaron que los flujos de ayuda volátiles e imprevisibles plantean grandes dificultades para los países receptores.

Se ha empezado, sin embargo, a estudiar estas fluctuaciones. Paul Isenman (OCDE) declaró que el Grupo de trabajo de la OCDE sobre la eficacia de la ayuda y las prácticas de los donantes hace poco apoyó un conjunto de medidas diseñadas para abordar los problemas que plantea el comportamiento de los donantes para los receptores de ayuda. Al mismo tiempo, Alan Gelb (Banco Mundial) y otros adujeron que las autoridades de los países receptores deben enfocarse más en el uso de la ayuda para constituir reservas y crear colchones fiscales. Estos recursos permitirían entonces evitar perturbaciones en los gastos importantes. Los participantes generalmente estuvieron de acuerdo en que se debe permitir —en realidad estimular— que los receptores de ayuda ejerzan más influencia sobre el cronograma de los gastos financiados mediante ayuda.

## Una mirada al futuro

Ante los posibles aumentos sustanciales de los flujos de ayuda a los países de bajo ingreso y la posibilidad de cuellos de botella y de apreciación del tipo de cambio real, ¿qué pueden hacer las autoridades para preparar mejor a sus países? En el seminario se concluyó, en general, que las autoridades deben estar atentas a las señales de agotamiento de la capacidad de absorción a nivel micro, es decir, aumentos de los precios, incrementos de salarios o desplazamiento de utilidades en sectores de bienes transables. Estos fenómenos deben llevar al gobierno a replantearse el gasto, financiado o no mediante ayuda, y quizá también la política monetaria.

Del mismo modo, las autoridades deberían adoptar planes de gasto sensatos a la luz de sus ideas con respecto a las limitaciones de la capacidad de absorción. No se debe permitir que los donantes obliguen a asignar recursos excesivos a sectores de moda si ello generará cuellos de botella. Como señalaron Nancy Birdsall (Center for Global Development) y Goodall Gondwe (Ministro de Hacienda de Malawi), la aglomeración de donantes en uno o dos sectores —aun en sectores cruciales como la educación y la salud— puede repercutir seriamente sobre la eficacia en el uso y absorción de la ayuda y quizá también en la asignación de recursos en la economía en general.

El análisis de la reacción de la oferta también es crucial para optimizar la gestión macroeconómica de los flujos futuros de ayuda. Gelb señaló que existe mucho margen para mejorar la competitividad de la exportación de África mediante la mejora de su infraestructura. Se podrían obtener amplios y sustanciales beneficios de, por ejemplo, una oferta de energía eléctrica más confiable y de la mayor eficiencia de otros servicios empresariales. Con el tiempo, unas políticas bien formuladas que ofrezcan incentivos para la creación de empresas mejorarán la oferta de las economías de bajo ingreso y les permitirán crecer más rápidamente y reducir la pobreza aprovechando los mercados mundiales.

El seminario permitió comprender mejor que, en la formulación de políticas, también será importante que las autoridades tengan presente la relación inversa entre los beneficios de reducción de la pobreza que producirán los gastos financiados mediante ayuda y los efectos potencialmente negativos que los flujos de ayuda puedan producir sobre la competitividad del país. El FMI puede ayudar a los países receptores a reconocer los efectos macroeconómicos potencialmente desfavorables de los grandes flujos de ayuda y a detectar los posibles problemas y soluciones de compromiso. ■

Boriana Yontcheva  
Instituto del FMI

El texto completo, en inglés, de los documentos presentados en el seminario en Maputo está disponible en [www.iml.org/FAMM](http://www.iml.org/FAMM).