

Más flujos para el desarrollo: Obstáculos

Peter S. Heller y
Sanjeev Gupta



Para que los países en desarrollo logren los objetivos del desarrollo del milenio llegado 2015, la comunidad internacional ha solicitado que la asistencia exterior se incremente del 0,24% del PNB del mundo industrial al 0,7%. Sin embargo, un gran aumento de las corrientes de ayuda podría plantear diversas dificultades a los países más pobres.

EL OBJETIVO de ampliar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) al 0,7% del PNB del mundo industrial es un elemento importante y de larga data en la estrategia encaminada a aliviar la pobreza mundial y alcanzar los objetivos del desarrollo del milenio de aquí a 2015 (véase el recuadro). Un aumento drástico de la

AOD también podría hacer crecer la oferta de bienes públicos mundiales necesarios. Pero los países industriales deben actuar rápidamente ya que en 10 ó 15 años, cuando la enorme generación nacida en la posguerra comience a recibir jubilaciones y otras prestaciones públicas, enfrentarán nuevas limitaciones presupuestarias.

Objetivos del desarrollo del milenio

En septiembre de 2000, los líderes mundiales reunidos en la Cumbre del Milenio fijaron siete objetivos que la comunidad internacional debe cumplir de aquí a 2015, en un ambicioso plan de lucha contra la pobreza, sus causas y sus manifestaciones. El año siguiente se añadió un octavo objetivo.

El avance ha sido desigual por varios motivos, entre ellos un gasto público insuficiente e ineficiente y una carga agobiante de la deuda en los países en desarrollo, acceso deficiente de los exportadores de los países en desarrollo a los mercados de los países industriales, y disminución de la asistencia oficial para el desarrollo.

- | | |
|------------|---|
| Objetivo 1 | Erradicar la pobreza extrema y el hambre |
| Objetivo 2 | Lograr la enseñanza primaria universal |
| Objetivo 3 | Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer |
| Objetivo 4 | Reducir la mortalidad infantil |
| Objetivo 5 | Mejorar la salud materna |
| Objetivo 6 | Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades |
| Objetivo 7 | Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente |
| Objetivo 8 | Fomentar una asociación mundial para el desarrollo |

En marzo de 2002 tuvo lugar en Monterrey (México) una conferencia en la cual el PNUD reunió a representantes de gobiernos del mundo entero y de instituciones financieras internacionales para dialogar sobre los obstáculos de la ampliación del financiamiento para el desarrollo.

Si el mundo industrial cumpliera las metas de AOD, la ayuda rondaría los US\$175.000 millones, es decir, algo más de tres veces el nivel actual. Esto podría crear dificultades macroeconómicas y microeconómicas para los países en desarrollo, sobre todo si los fondos se distribuyeran principalmente entre los más pobres. Cuando las transferencias de fondos son voluminosas en comparación con el tamaño de la economía de un país en desarrollo, la situación puede ser problemática. En estudios recientes se ha puesto de manifiesto el “síndrome holandés” —un término amplio que se refiere a las consecuencias nocivas de un fuerte ingreso de divisas en un país— en beneficiarios como Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Ghana, Malawi, Senegal, Sri Lanka, Togo y Uganda. Para que la AOD ampliada sea eficaz en la lucha contra la pobreza mundial, es fundamental que la comunidad internacional examine con cuidado las alternativas de distribución de la ayuda, tanto entre los países como entre los programas complementarios.

Las posibles dificultades

Según la teoría económica, la capacidad de una economía pequeña para absorber grandes corrientes de ayuda depende del volumen de las transferencias de recursos externos en relación con el tamaño de la economía receptora y también de la medida en que se las invierte en bienes y servicios nacionales, y no en importaciones. Si la AOD se usa solo en importaciones, la balanza de pagos nacional no varía: el aumento de las importaciones se financia en su totalidad con afluencias del extranjero, que no influyen directamente en la oferta monetaria ni en la demanda agregada.

Pero si un porcentaje considerable de las afluencias del extranjero se invierte en bienes no comerciables, sube el precio de los bienes y servicios nacionales. El cambio de divisas por moneda nacional para la compra de productos del país hace crecer la base monetaria. Esta expansión estimula la demanda interna, que en parte requiere más importaciones, contribuyendo a debilitar la balanza comercial. Al mismo tiempo, aumenta sustancialmente la demanda de bienes no comerciables. Como el empeoramiento de la balanza comercial queda más que compensado por las afluencias del extranjero, la presión de la demanda de bienes no comerciables, sumada a las limitaciones de la oferta, hace subir los precios de esos bienes y el nivel general de precios internos. Con un tipo de cambio fijo, la presión al alza que ejerce la base monetaria ampliada sobre la demanda interna y sobre los precios de los bienes no comerciables hace que la moneda se aprecie en términos reales a medida que aumentan los precios internos, en tanto que el tipo de cambio nominal permanece invariable. Con un tipo de cambio flexible, la mayor oferta de divisas, no absorbidas del todo en la compra de bienes y servicios importados, causa una apreciación de la moneda nacional y, por ende, del tipo de cambio nominal y real.

Pese al efecto deflacionario que puede tener la ayuda extranjera al disolver estrangulamientos en la oferta local, en términos generales ninguna de estas situaciones es propicia para el crecimiento o la reducción de la pobreza. Si la inflación nacional es alta, es probable que sufran los pobres y los grupos de ingreso mediano. Los pobres, sin embargo,

también sufren cuando una apreciación cambiaria roba competitividad a los bienes que producen. Lo mismo sucede con un país pobre: su capacidad para competir en los mercados mundiales —que le permitiría terminar por romper su dependencia de la AOD— sufre si la apreciación del tipo de cambio real perjudica a sus exportaciones.

Es difícil resolver las dificultades macroeconómicas de las transferencias considerables de recursos externos, porque los países que reciben ayuda tienen una capacidad limitada para absorber importaciones directas de productos básicos sin efectos desfavorables. En la mayoría de los países pobres, donde ni el capital humano ni la infraestructura están desarrollados, no es posible eliminar esos obstáculos con rapidez.

El aumento sustancial de las corrientes de ayuda también puede ser problemático a nivel microeconómico. Primero, está demostrado que puede abrumar la capacidad administrativa oficial, dando lugar a proyectos y programas ineficientes e ineficaces. Segundo, es fundamental que no sustraiga cierto incentivo para la adopción de medidas prudentes y la reforma de instituciones ineficientes. Tercero, la experiencia demuestra que la dependencia de la ayuda puede atentar contra la responsabilidad, fomentar la captación de rentas y la corrupción, e impedir el desarrollo de una sociedad civil vital si el gobierno beneficiario debe rendir más cuentas ante los donantes que ante la propia ciudadanía.

La magnitud del problema

Para tener una idea de la magnitud del problema, supongamos que se distribuye el 0,7% del PNB en ayuda a los países menos adelantados —los que tienen un ingreso anual per cápita inferior a US\$500—, a condición de que cumplan ciertos criterios de gestión de gobierno o acumulen antecedentes satisfactorios de ejecución de políticas. Las transferencias serían masivas en relación con el tamaño de las economías. Además, la aplicación de ese criterio para la distribución de la ayuda produciría enormes diferencias en la escala de las transferencias per cápita a quienes viven en la pobreza absoluta (con menos de US\$1 diario), ya que no recibirían ninguna transferencia los pobres que viven en países cuyo ingreso per cápita supera los US\$500. Así quedarían excluidos algunos de los países más grandes, cuyo ingreso per cápita anual de US\$500–US\$800 los clasifica como “otros países de bajo ingreso” (India, Nigeria, Pakistán y Vietnam) o, por encima de US\$800, como “países de ingreso mediano bajo” (China, Filipinas e Indonesia).

Si la AOD ampliada se distribuye con distinto criterio —por ejemplo, a los países donde está más concentrada la pobreza absoluta— desaparecen en buena medida las dificultades macroeconómicas de las transferencias de recursos. Sin embargo, la mayoría de las corrientes no llegaría a los países más pobres, sino a los más grandes que acabamos de mencionar.

Estos resultados se pueden ilustrar fácilmente. Hace poco, Collier y Dollar realizaron un análisis sobre la manera en que se podría repartir la ayuda (según porcentajes de 1996) si se encausa a países con pobreza aguda y políticas sólidas, y se excluye a países con disturbios civiles o políticas deficientes. Partiendo de sus resultados, hemos esbozado tres hipótesis.

En la primera, basada en el criterio de los autores, la ayuda va a los países menos adelantados con políticas económicas acertadas, pero los montos están ajustados a la escala que corresponde si el mundo industrial aumenta la AOD al 0,7% del PNB. Como muestra el gráfico, la relación AOD/PIB alcanza un promedio del 32% en los países beneficiarios, casi dos veces y media el nivel actual, y los ingresos disponibles para programas públicos prácticamente se triplican. En muchos países, sin embargo, esa relación es mucho más alta: 90% en Etiopía, 52% en Uganda, 60% en Burundi, 48% en Vietnam, 43% en Nicaragua, 57% en Guyana, y 74% en la República Kirguisa. Uno de los problemas es que China e India, que tienen gran pobreza absoluta y políticas sólidas, no reciben más del 11% de la AOD.

En la segunda hipótesis se usa el criterio Collier-Dollar pero, como el porcentaje de China e India aumenta, la AOD registra un promedio del 12% del PIB, eliminando algunos problemas de absorción, con excepciones entre los países menos adelantados (por ejemplo, las transferencias de AOD corresponden al 33% del PIB de Etiopía). China e India reciben unos US\$116.000 millones del total proyectado de US\$175.000 millones, mientras que Filipinas, Nigeria, Pakistán y Vietnam reciben unos US\$25.000 millones. Solo unos US\$30.000 millones de la AOD ampliada van a los países menos adelantados, y un tercio le

corresponde a Bangladesh. Al África al sur del Sahara no llegan más que US\$20.000 millones, y un quinto está destinado a Nigeria.

Incluso en la primera hipótesis, el grueso de la AOD va a países que no están clasificados como menos adelantados. China, Filipinas, India, Indonesia, Nigeria, Pakistán y Vietnam reciben en total unos US\$86.000 millones, y África al sur del Sahara, unos US\$52.000 millones (con US\$10.000 millones para Nigeria). Cuanto mayor es el porcentaje de ayuda asignada a los países menos adelantados, mayor es la probabilidad de problemas macroeconómicos en razón de su limitada capacidad de absorción. Esa probabilidad se reduce progresivamente al subir en la escala de ingresos per cápita, por el mayor tamaño absoluto de la economía de los “otros países de bajo ingreso” y los “países de ingreso mediano bajo”.

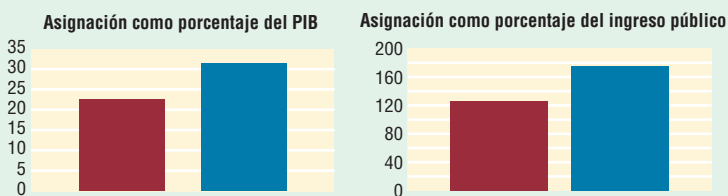
No es difícil reunir argumentos en contra del límite de US\$500 en ingresos per cápita. La pobreza absoluta no se circunscribe a los países más pobres; de hecho, en la tercera hipótesis (que no se ha graficado), si la AOD se distribuye según el porcentaje de la población que vive con menos de US\$1 por día, China e India reciben alrededor de US\$112.000 millones, casi lo mismo que en la segunda. Sin embargo, India obtiene más (US\$73.000 millones) que China (US\$39.000 millones) porque tiene más habitantes en la pobreza absoluta, mientras que en la segunda hipótesis China

recibe US\$76.400 millones, e India, US\$40.000 millones. Del mismo modo, según el criterio del número de habitantes en la pobreza absoluta, los países de África al sur del Sahara reciben solo US\$33.000 millones. Entre los países menos adelantados, las transferencias de AOD registran un promedio del 32% del PIB, en comparación con el 8% entre los países de bajo ingreso.

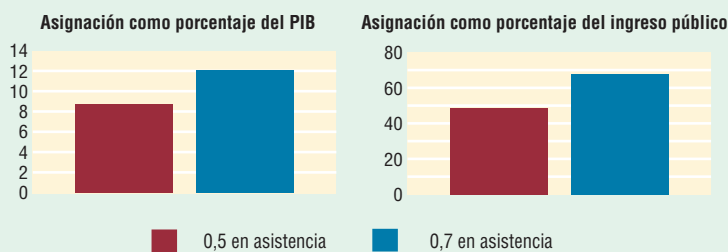
Dos hipótesis

Hipótesis 1: Si la asistencia aumentara al 0,7% del PNB del mundo industrial pero se la canaliza sobre todo a los países más pobres, la relación AOD/PIB de éstos llegaría a más del doble de la actual.

(Promedios no ponderados)



Hipótesis 2: Si aumentara la asignación a China e India, se reducirían los problemas de absorción de las corrientes de ayuda en los países más pobres.



Fuente: Asignación de ayuda eficiente en función de la pobreza basada en Collier y Dollar (1999).
 Nota: La hipótesis 1 se basa en la asignación de ayuda eficiente en función de la pobreza de Collier y Dollar (1999). Se calculó el porcentaje implícito del total de ayuda para cada país en el conjunto de datos y luego se distribuyeron proporcionalmente US\$175.000 millones y US\$125.000 millones, correspondientes al 0,7% y al 0,5% del PNB del mundo industrial, respectivamente.

Una estrategia multifacética

Ante estas dificultades, la comunidad internacional tiene varias opciones. En nuestra opinión, existe una estrategia óptima con cinco elementos:

Reconsiderar los criterios de distribución de la AOD ampliada. Los donantes podrían encauzar parte de los nuevos fondos hacia países que normalmente no figuran entre los más pobres pero que tienen mucha población en la pobreza absoluta, lo que implicaría ampliar considerablemente la AOD dirigida al sur y al este de Asia. Un importante colarior sería la exigencia de que los países de ingreso bajo y mediano con grandes concentraciones de pobres usen la AOD para corregir las desigualdades de ingreso y las causas de la pobreza endémica.

Supervisar meticulosamente la situación macroeconómica y el uso de la AOD. A corto plazo podría resultar necesaria una mayor concentración de bienes y servicios importados para limitar la proporción de AOD destinada a

financiar bienes y servicios nacionales no comerciables, sobre todo dentro de la administración pública. Afortunadamente, no es difícil pensar en numerosos bienes importados que podrían contribuir decisivamente en muchos países pobres a subsanar la escasez de productos críticos como los fármacos, entre ellos los antirretrovirales para el tratamiento del VIH/SIDA. Probablemente es imposible evitar algunas presiones macroeconómicas relacionadas con la inflación y la apreciación del tipo de cambio real, pero habrá que controlar su intensidad para que no atenten contra la sustentabilidad de los planes de desarrollo. Algunos países quizá deban plantearse un aumento paulatino de la AOD, sobre todo si el incremento de las importaciones no basta por sí solo para atender las necesidades de desarrollo.

En los países de bajo ingreso, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza son fundamentales para la identificación de las autoridades con las decisiones sobre el uso de los nuevos recursos y para la verificación de la gestión de gobierno. Parte de la ayuda debería estar encaminada al fortalecimiento de las instituciones públicas y la mejora de la gestión de gobierno. En nuestra opinión, los beneficiarios deberían ser los países que hayan actuado en contra de la corrupción y en pro de la rendición de cuentas y la transparencia. Asimismo, es importante que las corrientes de ayuda no distorsionen los incentivos para los beneficiarios. El buen desempeño económico debería ser un criterio explícito para asignar la ayuda.

Fomentar el progreso tecnológico para beneficiar a los países más pobres. Otro de los fines de la AOD podría ser la producción y el suministro de bienes públicos mundiales. Por ejemplo, la Comisión sobre Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud insiste en nuevos fondos para un importante programa de investigación y desarrollo en contra de las principales enfermedades que afectan a los países más pobres y en incentivos para la distribución comercial de los fármacos y las vacunas que surjan del programa. La investigación y el desarrollo de fuentes de energía que replacen a los combustibles fósiles podrían tener una importancia especial en las próximas décadas para los países en desarrollo que buscan alternativas de bajo costo a tecnologías y centrales ineficientes y emisoras de carbono. Nuevas tecnologías agrícolas podrían facilitar la adaptación de países tropicales a cambios climáticos ya previsible en magnitud.

Creación de fondos fiduciarios para la acumulación de recursos de AOD. Aunque es probable que los países industriales tengan mayor margen presupuestario para ampliar la AOD ahora y no en el futuro, la capacidad de absorción limitada que tienen actualmente los países pobres puede atentar contra la eficacia de esa ayuda. La comunidad internacional podría pensar en fondos fiduciarios mundiales que permitan desembolsar la ayuda años antes de usarla. Esta posibilidad ya ha comenzado a tomar cuerpo en programas de bienes públicos mundiales, destinados a veces a sectores específicos. Por ejemplo, hace poco se creó un fondo mundial que recibe, administra y distribuye nuevos recursos para combatir el SIDA, la tuberculosis y el paludismo.



Peter S. Heller, Subdirector y Sanjeev Gupta, Director Adjunto, Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Reducción de las barreras comerciales de los países industriales para las exportaciones de los países pobres. Los países industriales deben invertir más en redes de protección social para frenar la oposición interna a la eliminación de las barreras comerciales. La mayoría de los observadores admite que la apertura de los mercados industrializados a los productos del mundo en desarrollo es tan fundamental para el desarrollo autosostenible como la ampliación de la AOD. A su vez, los países pobres deben solucionar la resistencia interna contra la exportación.

En conclusión, los donantes bilaterales y multilaterales, los beneficiarios de la ayuda, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado deben hacer un esfuerzo concertado para anticiparse a las dificultades que plantea en el plano macroeconómico y microeconómico el uso creativo y eficaz de recursos externos ampliados. Pese a la dificultad de llegar a un consenso sobre la distribución y las modalidades institucionales, será muy importante y apremiante lograrlo. Si se usan de manera ineficiente los recursos o se los desvía de los objetivos principales, el espíritu de colaboración en gran medida se desvanecerá. **F&D**

Este artículo se basa en Peter S. Heller y Sanjeev Gupta, 2002, "Challenges in Expanding Development Assistance", IMF Policy Discussion Paper 02/5 (Washington).

Bibliografía:

Collier, Paul y David Dollar, 1999, "Aid Allocation and Poverty Reduction", World Bank Policy Research Working Paper No. 2041 (Washington).

Comisión sobre Macroeconomía y Salud, 2001, Macroeconomía y salud: Invertir en salud en pro del desarrollo económico (Ginebra: Organización Mundial de la Salud).

Easterly, William, 2001, The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).