

¿Cómo controlar el impacto fiscal de la ayuda?

Los países pobres deben encontrar mejores formas de gestionar el gasto en vista de la inestabilidad e imprevisibilidad de la asistencia.

Aleš Bulíř y Timothy Lane

SI BIEN la ayuda externa representa porcentajes cada vez menores en los presupuestos de los países donantes, sigue revistiendo una gran importancia para los países receptores. Estos pueden utilizarla para encarar actividades que no pueden financiar con sus propios recursos, como por ejemplo la construcción de escuelas y hospitales, el pago de salarios de maestros y enfermeras, y el

mejoramiento de los servicios de agua potable, redes viales y saneamiento. La ayuda utilizada para tales fines beneficia directamente a los pobres. Estos posibles beneficios constituyen la base del Consenso de Monterrey, formulado en la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo organizada por la ONU en marzo de 2002 en Monterrey (México). En el marco del mismo, los países industriales se proponen incrementar la ayuda a los países pobres.

Pero los países que reciben un gran volumen de ayuda pueden enfrentar otros obstáculos económicos que, mal manejados, podrían mermar los beneficios.

El más obvio es el de grupos corruptos que sustraigan la ayuda o el de gobiernos bien intencionados que la utilicen para financiar proyectos desmesurados. Además, si ciertos grupos influyentes dentro de los países receptores procuran controlar la ayuda para sus propios fines, es preciso sopesar los recursos perdidos contra los beneficios de la ayuda.

La solución a estos problemas es clara en principio, aunque muy difícil de aplicar en la práctica: la ayuda debe asignarse a aquellos países cuyos sistemas políticos y administrativos son comparativamente sólidos y que aplican políticas macroeconómicas prudentes. En los países con significativas deficiencias en estos aspectos, los países donantes deben asignar prioridad al establecimiento de sistemas de responsabilización que contribuyan a asegurar los beneficios de la ayuda.

Pero incluso si la ayuda se utiliza en forma juiciosa, pueden surgir otros problemas graves pero menos obvios. En primer lugar, los receptores de la ayuda pueden contraer lo que se conoce como el “mal holandés”, un síndrome común en los países que perciben ganancias inesperadas tras encontrar petróleo.

Típicamente, dichas ganancias se gastan en bienes no comerciados, incre-



¿Son adecuadas las proyecciones de ayuda?

Los países pobres suelen recibir menos ayuda que la comprometida por los donantes o proyectada por el personal del FMI, pese a seguir políticas adecuadas. (Porcentaje del PIB, promedio de la muestra)

	Compromisos de los donantes	Proyecciones del FMI sobre la ayuda	Desembolsos de la ayuda
Ayuda total			
Todos los países	10,0	9,2	7,4
De los cuales:			
Sin interrupciones del programa	10,2	9,3	7,7
Con interrupción del programa	8,9	8,5	5,8

Fuente: Bulir y Hamann, 2001.

mentando la demanda y los precios relativos de dichos bienes y apreciando la moneda, con lo que las exportaciones de los países dejan de ser competitivas y se reducen los ingresos provenientes de los sectores no petroleros. En segundo lugar, en la práctica los desembolsos de ayuda de los países donantes tienden a ser inferiores a los montos comprometidos. Por último, la insuficiencia de la ayuda no es totalmente predecible: los flujos de ayuda son volátiles y menos confiables que otras fuentes de recursos. Estos problemas crean enorme presión fiscal para los países que dependen de la ayuda.

El mal holandés

¿Hasta qué punto es probable que sea importante en la práctica el efecto del mal holandés? En varios países, una ayuda persistentemente elevada ha estado acompañada de una apreciación real de la moneda y una contracción de la producción de bienes comerciados. Por ejemplo, durante los años noventa, Bhután y Tanzania recibieron una ayuda promedio de alrededor del 20% del PIB por año, y en ambos países los sectores productores de bienes comerciables se contrajeron aproximadamente 15 puntos porcentuales del PIB. Por supuesto, tales ejemplos no prueban nada en sí mismos. Por un lado, es difícil separar los efectos de la ayuda de los de otros factores que afectan al tipo de cambio real o a la producción de bienes comerciados. En segundo lugar, es posible que se produzca una causalidad inversa; por ejemplo, si los donantes prestan ayuda adicional para compensar la caída de los ingresos de exportación de un país pobre. Pero varios estudios sistemáticos que neutralizan estos efectos indican que el mal holandés puede ser significativo, en particular en aquellos países en los que la ayuda representa una proporción muy grande del ingreso nacional. Al mismo tiempo, los estudios sobre la eficacia global de la ayuda sugieren que tales efectos en general no invalidan los efectos positivos que la ayuda tiene sobre el crecimiento, siempre que el entorno general de política sea sólido.

¿Qué debe hacerse si la ayuda genera mal holandés? Esta no constituye una razón para rechazar la ayuda, como tampoco lo es para que los países productores de petróleo dejen de explotarlo. En los países en que la ayuda es permanente, el mal holandés puede representar la adaptación de la economía a esta fuente de ingresos. Pero si la afluencia de ayuda es temporal, la necesidad de mantener el tipo de cambio real a niveles sostenibles podría ser una razón para que los países tengan

presupuestos conservadores, incrementando el gasto a largo plazo en un nivel inferior al volumen total de ayuda que reciben en un determinado año. También pueden plantearse otras medidas para reducir el mal holandés —por ejemplo, gastando la ayuda principalmente en bienes comerciados— o para mitigar el impacto adverso sobre el sector de bienes comerciados.

La insuficiencia de ayuda y su variabilidad

Otra dimensión de los flujos de ayuda es que tienden a ser inferiores a los compromisos de los donantes, y en montos difíciles de predecir. Estas insuficiencias reflejan en gran medida la variabilidad de los presupuestos de los donantes y el condicionamiento de la ayuda, lo que hace que a los países receptores les resulte difícil planificar la forma de gastarla.

Una promesa tras otra. Hasta cierto punto, los receptores de la ayuda deben basar sus planes de gasto en los compromisos de los donantes, que tienden a ser demasiado optimistas. Como resultado, con frecuencia los presupuestos de los países receptores contienen un elemento ilusorio: algunos de los gastos planificados deben financiarse utilizando ayuda que no se concreta. ¿Qué pasa con este gasto? En los países con programas respaldados por el FMI, éste típicamente procura proyectar en forma conservadora, de manera que las previsiones de ayuda sean sistemáticamente inferiores a los compromisos de los donantes. Donantes y receptores consideran que este método es duro, porque limita el gasto. Pero en la práctica, el FMI también sobrestima los compromisos de ayuda, y las proyecciones de los programas que respalda son sistemáticamente erróneas por exceso (véase el cuadro).

Típicamente, los programas respaldados por el FMI compensan la insuficiencia de la ayuda incorporando “índices de ajuste” que hasta cierto punto permiten a los países controlar el gasto si la ayuda resulta inferior a la programada. Mediante estos índices, la meta de reservas internacionales netas se reduce en la misma proporción en que se ha reducido la ayuda (generalmente se establece un límite en dólares de EE.UU.) y el tope del crédito interno se incrementa proporcionalmente. En la práctica, el país puede mantener el nivel de gasto previsto originalmente, consumiendo las reservas externas y expandiendo el crédito interno para compensar la ayuda que no se materializa. Así se reduce el riesgo de que un país tenga que disminuir abruptamente el gasto planificado o mantenerlo recurriendo en mayor proporción al financiamiento interno. Pero un déficit persistente en la ayuda puede introducir una falta de transparencia en los programas macroeconómicos, haciendo que las políticas fiscales y las metas de reservas internacionales parezcan más conservadoras de lo que son.

Incertidumbre de la ayuda. Los ingresos provenientes de la ayuda son inciertos, no solo porque los desembolsos están sujetos a altibajos en los procesos presupuestarios de los donantes, en los que la ayuda compite con otras prioridades internas, sino también porque se asigna a los diferentes países en formas que con frecuencia reflejan las prioridades políticas y estratégicas de los donantes y no su utilidad para reducir la pobreza.

Otra razón de la incertidumbre es la condicionalidad. Los países donantes pueden establecer condiciones no solamente sobre el uso que puede darse a la ayuda, sino que pueden, por

ejemplo, estipular que el gasto se realice en determinados sectores. Además, generalmente los desembolsos están sujetos a la “aprobación” del FMI: es decir, que los donantes desembolsan la ayuda solo cuando existe un programa respaldado por el FMI. La condicionalidad del FMI constituye un factor importante en la incertidumbre de los ingresos provenientes de la ayuda, pero no es la única: la ayuda tiende a ser significativamente inferior a la proyectada incluso en los países en que están cumpliéndose programas respaldados por el FMI. La discrepancia entre las proyecciones y los desembolsos es aun mayor en los países cuyos programas están desviándose de la meta. La condicionalidad involucra importantes compensaciones. Algunas condiciones pueden ser necesarias para asegurar que la ayuda se desembolse en un entorno de políticas adecuadas —en el que pueda promover eficazmente el crecimiento— pero las interrupciones en los flujos de ayuda relacionadas con la condicionalidad crean mayor incertidumbre en los planes fiscales de los países receptores.

¿Cómo puede medirse la variabilidad de los ingresos provenientes de la ayuda? Una medida corriente son los ingresos tributarios: si estos ingresos fueran igual de impredecibles que los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del gasto, no constituirían un problema mayor que los que ya existen en cualquier plan fiscal. Según un estudio sobre el período 1975–97, la varianza de los ingresos provenientes de la ayuda fue, en promedio, casi cinco veces mayor que la de los ingresos tributarios (ambos expresados como porcentaje del PIB de los países receptores), e incluso superior en aquellos países en los que la ayuda representa más de la mitad de los ingresos públicos.

La volatilidad de la ayuda sería un problema menos significativo (y podría llegar a ser beneficiosa) si los flujos fueran anticíclicos; es decir, si una mayor ayuda compensara contracciones del PIB. Pero no es así. La correlación entre los flujos de ayuda y el PIB de los países receptores, aunque en promedio es muy cercana a cero, es típicamente positiva.

Planificación para contingencias

En vista de la incertidumbre de los flujos de ayuda y la tendencia a que los compromisos de ayuda sean muy optimistas, ¿qué pueden hacer los países pobres? Existen varios enfoques posibles, aunque todos presentan algunos inconvenientes.

Planificar en forma conservadora. Los países pueden dejar un margen de reservas internacionales a las que pueden recurrir para compensar disminuciones de la ayuda. Eso es lo que suelen hacer muchos países con programas respaldados por el FMI, porque pueden evitar que se desbaraten sus planes de gasto cuando no se concretan a tiempo los compromisos de ayuda. Pero esta estrategia tiene dos importantes inconvenientes: bloquea reservas internacionales que podrían utilizarse para satisfacer otras necesidades, y en la medida en que puedan predecirse las disminuciones de la ayuda, puede conducir a una falta de transparencia en los planes financieros del país.

Basar los planes de gasto en las promesas de los donantes. Si los gobiernos siguieran este enfoque, dependerían completamente del financiamiento interno en el caso de disminuciones de la ayuda. El inconveniente es que ello restaría transparencia a las proyecciones del financiamiento interno y

podría ser peligroso: la obtención de un mayor financiamiento interno requiere una mayor creación de dinero —con el consiguiente riesgo de inflación— o una disminución del financiamiento del sector privado, o ambos.

Ajustar el gasto. Los países podrían ajustar sus planes de gasto en función de la ayuda que se hace concreta. De acuerdo con este enfoque, recientemente el FMI ha aconsejado a los países de bajo ingreso que basen sus planes de gasto en proyecciones conservadoras del financiamiento de los donantes y que identifiquen un conjunto de inversiones prioritarias que puedan encararse cuando se disponga de mayor financiamiento. Este método es evidentemente sensato cuando los donantes proveen ayuda adicional en forma sostenida, o por lo menos en un plazo razonable para completar los proyectos de inversión en cuestión. Sin embargo, probablemente haya un menor margen para ajustar el gasto frente a incrementos o disminuciones de trimestre a trimestre o de año a año en la ayuda, en relación con los niveles comprometidos. En los años cincuenta, los países industriales descubrieron las limitaciones de la flexibilidad fiscal en períodos más breves, cuando se consideró que era deseable que los países ajustaran temporariamente el gasto como parte de una política keynesiana de estabilizar el nivel de la actividad económica; a lo largo de los años, se determinó que existía un limitado margen para afinar el gasto, ya que no es posible activar y desactivar rápidamente los programas de gasto más meritorios.

En consecuencia, no existe una forma completamente satisfactoria en la que los países receptores de ayuda puedan enfrentar la variabilidad de los desembolsos: es preciso realizar algunas difíciles compensaciones. Los donantes pueden ayudar cumpliendo en forma más confiable sus compromisos de ayuda y evitando la condicionalidad innecesaria. Actualmente está procurándose abordar estos aspectos en un marco en el que el apoyo internacional a los países de bajo ingreso se basa en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), que se utilizan como instrumento de planificación para mejorar el uso de la ayuda, como vehículo de coordinación del financiamiento de los donantes, y para evaluar las consecuencias de la ayuda en materia de reducción de la pobreza, crecimiento y estabilidad. Como los flujos de ayuda están típicamente vinculados a sus programas, el FMI también puede ayudar concentrando su condicionalidad en aquellos aspectos críticos para un entorno macroeconómico estable en el que la ayuda pueda resultar más beneficiosa. **F&D**

Timothy Lane es Jefe de División y Aleš Bulíř es economista principal de la División de Examen de Políticas en el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.

Bibliografía:

Bulíř, Aleš y A. Javier Hamann, 2001, How Volatile and Unpredictable Are Aid Flows, and What Are the Policy Implications? *IMF Working Paper 01/167 (Washington)* (de próxima publicación en IMF Staff Papers); <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01167.pdf>

Bulíř, Aleš y Timothy D. Lane, 2002, Aid and Fiscal Management, *IMF Working Paper 02/112 (Washington)*; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02112.pdf>