



# Etiopía: La ayuda en alza

*David Andrews, Lodewyk Erasmus y Robert Powell*

**Análisis del impacto de un espectacular aumento de la ayuda en una de las naciones africanas más pobres**

**E**STE PAÍS, uno de los más pobres de África, con unos 70 millones de habitantes, sin salida al mar y ubicado entre Sudán y Somalia en el Cuerno de África, plantea uno de los retos mayores para el desarrollo en una región hostigada por frecuentes sequías, escasez de alimentos, y caminos y comunicaciones deficientes. En los últimos 20 años ha sufrido hambrunas y sangrientos levantamientos y todavía está recuperándose de una cruenta guerra fronteriza con Eritrea. En el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, que toma en cuenta el ingreso per cápita, la salud y la educación, figura entre los 10 últimos países (en 2004 se clasificó 170 entre 177).

Los países donantes han seleccionado a Etiopía en razón de su tamaño y potencial de crecimiento para concederle asistencia adicional. Simbólicamente, las Naciones Unidas

han escogido allí a la aldea de Koraro, propuesta por el economista Jeffrey Sachs para observar experimentalmente el incremento de la ayuda a nivel local. Si sigue las tendencias actuales, Etiopía no alcanzará ninguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), salvo el de matrícula escolar primaria. Se necesita, entonces, un crecimiento económico mucho más rápido, respaldado por firmes políticas y montos mayores de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Pero, ¿ayudará realmente esa nueva ola de asistencia? ¿Cuáles son los posibles escollos? El historial de la ayuda todavía suscita grandes controversias en muchos países y por ello, así como por las posibles enseñanzas para otros países africanos, iniciamos una evaluación de las potenciales repercusiones macroeconómicas de dicho aumento para cumplir los ODM, así como su posible impacto en el sector de los bienes comerciales,

En la foto, selección de bayas de café para procesado en Etiopía.



y examinamos las prioridades para mejorar la gestión fiscal y el desarrollo del sector financiero. Encontramos que para Etiopía será muy difícil intensificar el crecimiento y cumplir los ODM incluso con una ayuda mucho mayor, en parte porque es indispensable absorber y usar con eficacia esta ayuda.

### Fuentes de crecimiento

En Etiopía, las reformas para transformar la economía de planificación centralizada en una de mercado se iniciaron en 1991, después del derrocamiento del régimen prosoviético del Derg, y llevaron el crecimiento global del PIB al 4,0% anual en 1991–2003, frente al 2,8% en 1974–91. También cambió la estructura de la economía: el aporte de la agricultura al PIB real bajó de 57% (1991) a 42% (2003) y el de los servicios subió del 34% al 47%, manteniéndose esencialmente iguales los de la industria y los servicios privados, sin aprovechar plenamente el potencial de crecimiento.

En 1991–2003, el valor agregado de la agricultura se debió a la ampliación de la superficie cultivada más que al aumento de la productividad. Dicha superficie aumentó en promedio un 5,7% al año, pero el rendimiento de los cultivos solo 0,4% al año. Pese a los intentos por diversificar, el café sigue representando un tercio del total de las exportaciones y la producción agrícola sigue siendo muy variable y dependiente del clima. En vista de la gran influencia que tienen las condiciones meteorológicas en el PIB global (gráfico 1), lograr un crecimiento promedio del 7% anual sin resolver las causas de la variabilidad implica que se debe crecer mucho más cuando no hay sequía.

En 2002, Etiopía preparó un Programa de Desarrollo Sostenible y Lucha contra la Pobreza que tiene como meta un crecimiento promedio anual del 7% para reducir la pobreza a la mitad llegado el año 2015 y, como premisa, la transformación de una agricultura sobre todo de subsistencia en producción comercial, lo que actuaría como catalizador del desarrollo de la industria y las exportaciones, y la generación de ingreso y empleo fuera de este sector. Específicamente, el gobierno procura incrementar el crecimiento del valor agre-

gado en el sector agrícola del histórico 2,2% anual a 7,5%, y de 5,8% a 6,6% en el sector no agrícola. En la agricultura, esta fuerte mejora del producto real se basa en un aumento de la productividad del histórico 0,4% al año en 1991–2003 a un promedio de 9,0% anual a mediano plazo.

¿Es factible lograr semejantes aumentos en un país donde la variación de las lluvias afecta tanto a la agricultura y esta sustenta a alrededor del 80% de la población? Según los cálculos del personal técnico del FMI (véase el recuadro), la respuesta es que se necesitaría un gran incremento de la inversión pública y privada y de la productividad (véase el cuadro). La inversión pública tendría que acrecentarse a un promedio del 15,8% del PIB durante los próximos 15 años frente a un 7,7% durante 1991–2003, y se prevé que la inversión privada será estimulada por el programa oficial de reforma. En el estudio se supuso que la inversión privada subiría más o menos de acuerdo con la pública, de un promedio de algo más de 9% en 1991–2003 a casi 16% durante 2004–15.

La necesidad de un sólido aumento de la productividad para lograr un mayor crecimiento muestra que es importante

### Instrumentos analíticos utilizados

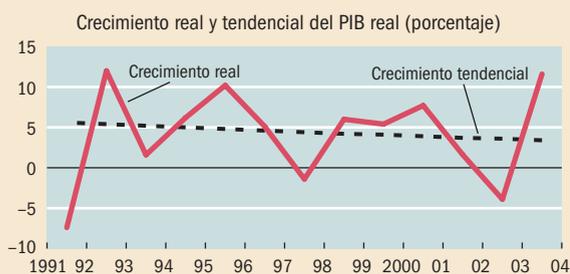
En el curso de las consultas habituales con Etiopía, el FMI preparó un marco preliminar para evaluar las posibles repercusiones macroeconómicas de un aumento de la asistencia. El análisis se basó en el marco de programación financiera, complementado por un análisis del crecimiento para evaluar la viabilidad de que una intensificación del crecimiento reduzca la pobreza a la mitad para 2015, y un marco a mediano plazo del gasto para determinar las tendencias del gasto público ordinario y de capital que se requieren para cumplir otros ODM. En el marco del crecimiento se modela el crecimiento del PIB real como función de las tasas ponderadas de aumento del capital y del capital humano y un aporte residual que se interpreta como el aumento de la productividad total de los factores. Estos elementos se combinaron con otros análisis y criterios basados en acontecimientos recientes para llegar a una evaluación global de las repercusiones macroeconómicas de un aumento de la ayuda externa. El escenario está condicionado tanto a un aumento sostenido de la ayuda externa a mediano plazo como a la ejecución de políticas económicas que permitirían utilizarla con eficacia y absorberla sin desestabilizar la economía.

El posible aumento del capital se deriva del marco a mediano plazo. Conforme al examen del gasto público realizado por el Banco Mundial en 2002, se reconoce que para alcanzar los ODM habrá que aumentar significativamente el gasto ordinario en salud y educación, sobre todo a nivel salarial, además de duplicar la inversión pública de un promedio inferior al 8% del PIB en 1991–2003 a alrededor del 16% en 2004–15. Se supone que la fuerza laboral crecerá según su tendencia reciente, en tanto la educación (medida por el promedio de años de escolaridad) se incrementará en promedio a un 5%.

Gráfico 1

### Dependencia de las lluvias

El crecimiento económico general de Etiopía ha tenido una tendencia descendente desde comienzos de los años noventa, y las sequías han provocado grandes depresiones.



Fuentes: Autoridades de Etiopía y cálculos del personal técnico del FMI.

implementar con decisión la reforma, sobre todo en agricultura, desarrollo de los sectores privado y financiero y comercio exterior.

En la agricultura, habrá que reformar para aumentar la productividad (mejorando la seguridad de la tenencia, estableciendo sistemas apropiados de gestión de riesgo, mejorando el acceso a la financiación y eliminando la degradación ambiental) y el acceso a los mercados (mejorando tanto el de los insumos agrícolas como el de los bienes finales y también la infraestructura rural).

La mayor productividad requerida también indica que es menester progresar significativamente en la privatización de las empresas públicas restantes; eliminar los obstáculos para la actividad privada; desarrollar el sector financiero nacional, y mejorar el acceso a tierras urbanas así como la infraestructura.

### Firme gestión fiscal

La concreción de los ODM exigirá un alza significativa del gasto público. A falta de un análisis detenido de los costos que supone alcanzar cada uno de ellos, se supuso en el estudio del FMI que será necesaria una duplicación de la AOD, según las proyecciones del gobierno etíope, es decir, que pasaría de 11% del PIB en 2003 a 22% para 2015, facilitando así un aumento del gasto dedicado a combatir la pobreza de unos US\$20 per cápita en 2003 a unos US\$78 para 2015. La proyección del gasto público refleja un alza del gasto ordinario por la reorientación del gasto social —el total del salario público sube para que aumente el número de docentes y trabajadores de salud— y un incremento de la inversión pública en infraestructura. Por ejemplo, esta redistribución hacia la educación primaria y los servicios de salud implica componentes salariales de alrededor de 95% y 60%, respectivamente. Se prevé que el gasto de capital subirá un 8% del PIB. En este contexto, el déficit fiscal global (excluidas donaciones) sube mucho, llegando a alrededor de 23% del PIB para 2015 (gráfico 2).

Dado el fuerte incremento previsto de la ayuda de los donantes para cumplir los ODM, sería menester fortalecer la capacidad de las instituciones fiscales para asegurar el resultado que se quiere en reducción de la pobreza, lo que es particularmente importante en el caso de la gestión del gasto público en las áreas de formulación, ejecución y divulgación del presupuesto para garantizar que se asigna y controla correctamente el gasto destinado a luchar contra la pobreza. Después de la descentralización de las funciones fiscales a las regiones y distritos, que han asumido la responsabilidad primaria de este gasto, habrá que acrecentar la capacidad a estos niveles para asegurar la implementación efectiva de las políticas de reducción de la pobreza.

En vista de la incertidumbre en cuanto a la forma de los flujos adicionales de ayuda (donaciones o préstamos), la preparación de una estrategia clara para la deuda pública, interna y externa, y unas instituciones fuertes para asegurar su ejecución, serán esenciales para evitar una acumulación excesiva de la deuda en un escenario de incremento. La constante preocupación por la sostenibilidad de la deuda pública de Etiopía, incluso después del alivio recibido en el marco de la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados, llevó al equipo del FMI a suponer, en bien de la simplicidad, que todo el financiamiento externo adicional vendría como donaciones. El endeudamiento interno se contuvo en menos de 1% del PIB, de acuerdo con la disminución de la razón deuda interna/PIB; pero aun así, persiste la inquietud por la constante dependencia de la ayuda. Las grandes entradas podrían reducir la movilización del ingreso interno, pero se supuso que este se mantendría en 19% del PIB, el resultado alcanzado por Etiopía durante los últimos cinco años. Incluso con este supuesto, para que el firme crecimiento del PIB real dé un correspondiente aumento del ingreso tributario interno, el déficit presupuestario (excluidas donaciones) seguiría siendo elevado después de 2015, por el impacto en el gasto corriente de los compromisos creados por el gasto vinculado a los ODM.

### ¿Una meta alcanzable?

La inversión y la productividad tendrán que aumentar mucho para que Etiopía cumpla su meta de crecimiento.

(Tasas medias de crecimiento)

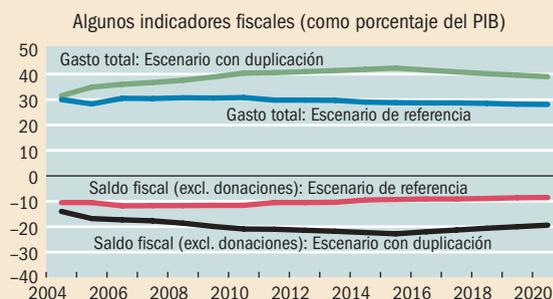
	Reales 1991/92-2003/04	Proyección oficial 2004/05-2015/16
PIB real al costo de los factores	4,0	7,0
Agricultura	2,2	7,5
Otros	5,8	6,6
PIB real per cápita	1,1	4,1
Inversión nominal/PIB nominal (a precios de mercado)		
Total	16,8	31,4
Privado	9,1	15,6
Público	7,7	15,8
Contabilización del crecimiento		
PIB real al costo de los factores	4,0	7,0
Capital	1,4	3,0
Trabajo	2,0	2,3
Productividad total de los factores	0,7	1,7

Fuentes: Autoridades de Etiopía y estimaciones y cálculos del personal técnico del FMI.

Gráfico 2

### El precio del crecimiento

Se prevé que la ayuda externa se duplicará para financiar en parte el gasto público y también se proyecta que el déficit fiscal se deteriorará marcadamente.



Fuentes: Autoridades de Etiopía y cálculos del personal técnico del FMI.



## Repercusiones comerciales

¿Perjudicaría este marcado aumento de los flujos de ayuda a la competitividad de Etiopía haciendo subir el tipo de cambio real y limitando las exportaciones? Esto no ocurrió aunque hubo aumento en 2002 (gráfico 3). Un análisis económico de los determinantes del tipo de cambio real en Etiopía mostró que si bien estos flujos se habían relacionado con la apreciación del tipo de cambio real en el período del Derg, la ayuda se correlacionaba con una depreciación cambiaria en el período de reforma posterior. Además, en promedio, la tasa de crecimiento de las exportaciones, aparte del café, superó el de las importaciones mundiales (gráfico 4). Pero se reconoció que tal vez esta experiencia no fuera confiable para determinar el efecto de un incremento mucho mayor de la ayuda.

Además, como Etiopía usó parte de la ayuda para las reservas internacionales, se atenuó la presión hacia una apreciación cambiaria real (véase “El reto macroeconómico de la

ayuda adicional” en la pág. 28). Entonces, la posibilidad de que haya presiones de sueldos y precios por los grandes flujos de ayuda en el futuro señala que es necesario realizar reformas para aliviar las presiones que se ejercen hacia la apreciación cambiaria, sobre todo liberalizando más el régimen comercial, eliminando restricciones cambiarias y simplificando los procedimientos aduaneros. Estas medidas contribuirían a asegurar que parte del aumento de la demanda interna se canalizará al exterior. El estudio del FMI proyectó un aumento significativo del déficit en cuenta corriente de alrededor del 13% del PIB en 2003 a 21% para 2015.

## Conclusión

El escenario que hemos examinado no es una proyección, pero sirve para ilustrar los considerables retos que enfrentan Etiopía y sus aliados en la tarea del desarrollo para asegurar que el incremento de la ayuda produzca un crecimiento más veloz y un rápido progreso hacia los ODM.

El aumento del crecimiento a un 7% anual, meta del escenario oficial a mediano plazo para cumplir los ODM, representará una considerable mejora frente a lo logrado en los últimos 13 años; pero ¿es factible? Este aumento no sólo exigirá más recursos externos, sino también una marcada aceleración de las reformas para apoyar la producción agrícola, el desarrollo del sector privado y las exportaciones.

Dado que el monto de ayuda externa necesario para los ODM sería mucho mayor que antes, la presión al alza en los salarios y precios podría provocar una apreciación cambiaria. Sería entonces prudente tomar medidas que neutralicen dicha presión, abriendo más la economía al comercio exterior y aumentando la productividad y la eficiencia de los costos para incrementar la oferta de bienes de producción nacional.

También habrá que fortalecer las instituciones públicas para que puedan aprovechar los mayores flujos de ayuda y avanzar en la reforma estructural de descentralización fiscal, gestión del gasto público y administración de la renta, aspectos clave de un programa más amplio. Además, de este modo se respaldará un gobierno democrático descentralizado, se reforzará la capacidad de presupuestación y se contará con instituciones que fomenten el desarrollo del sector privado. ■

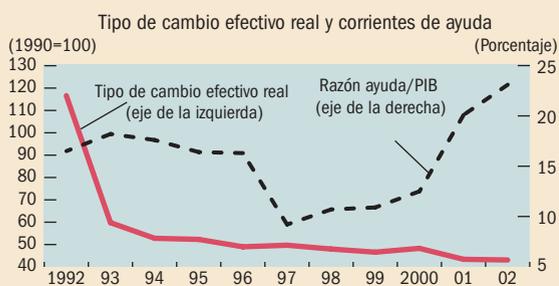
*David Andrews es Director Adjunto, Lodewyk Erasmus es economista y Robert Powell es economista principal del Departamento de África del FMI.*

*Este artículo se basa en The Federal Democratic Republic of Ethiopia: 2004 Article IV Consultation and Sixth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility-Staff Report, Country Report No. 05/25, y The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Selected Issues and Statistical Appendix, Country Report No. 05/25, estudios disponibles en [www.imf.org](http://www.imf.org). Estos documentos fueron preparados por Anupam Basu, Robert Powell, Lodewyk Erasmus, Ayumu Yamauchi, Yuri Sobolev y Todd Mattina.*

Gráfico 3

### Efecto monetario

Aunque la ayuda, incluida la asistencia humanitaria privada, aumentó marcadamente a partir de 1999, el tipo de cambio apenas varió.



Fuentes: Autoridades de Etiopía y cálculos del personal técnico del FMI.

Gráfico 4

### Reanimación

Etiopía sigue dependiendo mucho de las exportaciones de café, pero comienzan a animarse las de otros productos.



Fuentes: Autoridades de Etiopía y cálculos del personal técnico del FMI.