



El problema de la volatilidad de la ayuda

Benn Eifert y Alan Gelb

La ayuda puede tornarse más impredecible, pero hay formas de abordar el problema

PARA LOS países de bajo ingreso las fuentes de inestabilidad son muchas. Suelen depender de un único producto básico, lo que los hace especialmente vulnerables a crisis relacionadas con el clima o el comercio, y sus sistemas políticos tienden a sufrir variaciones desestabilizadoras. Aunque tengan alguna vinculación con los mercados internacionales de capital —que en el caso de los países de ingreso mediano puede ser origen de inestabilidad— persiste su vulnerabilidad a las consecuencias de los vaivenes de los flujos financieros de ayuda. Al igual que los flujos de capital privado, la ayuda puede fluctuar por cambios externos (por ejemplo, de actitud de los donantes) o como respuesta a cambios internos (por ejemplo, de gobierno y gestión económica).

Es probable que la volatilidad de la ayuda se acentúe en el futuro. Los donantes prevén aumentar considerablemente la ayuda e intensificar la coordinación así como la selectividad de los beneficiarios para que los países pobres puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Además, se inclinan ahora a dar ayuda a programas en lugar de proyectos (como apoyo directo al presupuesto o los sectores), y los países procurarán apuntalar el gasto ordinario a largo plazo (como contratación de docentes y aumentos para enfermeros y médicos) con estos fondos. Este cambio contribuirá a bajar los costos de transacción y la tensión que ejerce la implementación

de numerosos proyectos en una limitada capacidad. Pero la ayuda para programas suele ser más volátil que la destinada a proyectos, que se compromete por adelantado y se desembolsa durante varios años.

Así pues, la comunidad dedicada al desarrollo pone en riesgo el equilibrio: los países que presupuestan con prudencia a mediano plazo descontarán los fondos comprometidos; los donantes tendrán menos déficit de financiamiento, lo que hará que los compromisos se retrasen en relación con los aumentos previstos o incluso en términos absolutos. Ya se advierten ciertos indicios de esto, y muchos países de bajo ingreso descuentan los compromisos de ayuda en sus planes. Para poder predecir mejor la ayuda, los donantes deben alargar los plazos, y los países deben reforzar el ciclo de revisión y programación anual. Pero, aun si se avanza en estos frentes, quedan cuatro retos importantes:

- ¿Cómo pueden los países eliminar la volatilidad residual a corto plazo de los desembolsos?
- ¿Pueden los donantes alargar los plazos de los compromisos sin mucho peligro de asignar mal la ayuda?
- ¿Cómo deben influir el nivel y la tendencia del desempeño en los montos asignados a la ayuda para proyectos y respaldo presupuestario?
- A diferencia de la que se fundamenta en las políticas, ¿qué función le cabe a la dis-



tribución de la ayuda basada en resultados, y cómo puede mejorarse este sistema?

Estudiamos cada uno de estos interrogantes para encontrar formas de predecir mejor la ayuda, sobre todo la que respalda el presupuesto. Utilizamos trabajos sobre el tema, que hablan de su gran volatilidad (Alés Bulíř y Javier Hamann, y otros, estiman que la variabilidad es de 30% a 60% de la media). Es todavía mayor en los países muy dependientes de la ayuda, mientras que la destinada a programas lo es más que la de proyectos. A menudo los compromisos no son útiles estadísticamente para predecir los desembolsos —asombroso, dada la importancia de los compromisos en los programas fiscales a mediano plazo— y a pesar de los esfuerzos por mejorar la previsibilidad, no se ha progresado mucho. Muchos datos indican que los costos de los grandes shocks macroeconómicos, incluidos los de ayuda, son altos. Y las pruebas incidentales señalan que los costos de eficiencia vinculados con un ingreso presupuestario inestable son grandes: las limitaciones impredecibles del gasto perjudican a los programas acordados y debilitan la responsabilidad de los ministerios por los resultados.

Amortiguar las crisis

Puesto que la volatilidad de la ayuda persistirá, ¿qué pueden hacer los países para amortiguar el efecto de las fluctuaciones a corto plazo en los desembolsos? Las reservas son la primera línea de defensa y, como las normas fiscales, pueden adaptarse para que lo hagan. ¿Podrían los países crear un mecanismo paralelo, como un fondo de estabilización según el modelo del que utiliza Chile para el cobre? Para averiguarlo, simulamos un modelo simple, con una reserva reguladora para que el gasto financiado con la ayuda no se desviara más de un 5% de la meta. Cuando las reservas abundan, funciona “por lo alto” protegiendo contra las bajas; cuando están por debajo de la meta, opera con más cautela. Cabe imaginar otros mecanismos más complejos, pero este sirve.

Las simulaciones sugirieron tres puntos importantes. Primero, un tramo de cobertura de dos a cuatro meses de las importaciones (menos que el promedio de cinco meses que requiere el Banco Mundial para sus créditos en apoyo de la reducción de la pobreza) puede uniformar eficazmente el gasto con distintos grados de inestabilidad de la ayuda. Segundo, si bien a veces el fondo de reserva simulado “quiebra”, solo pasa después de tres a cinco años de grandes desembolsos negativos, lo que da tiempo suficiente para que los donantes reaccionen. Tercero, una cierta mejora de la estabilidad de los flujos y un proceso que permita neutralizar los shocks negativos con flujos más grandes puede facilitar mucho la estrategia de gestión de las reservas.

Alargar los plazos de los compromisos

Los compromisos por varios años son polémicos porque pueden dar ayuda de más o de menos si se modifica significativamente el desempeño del país receptor. ¿Pero es la pérdida de eficiencia por asignaciones subóptimas tan grave como para desalentar este tipo de compromiso? ¿Cómo pueden ajustar la ayuda los donantes frente a los cambios de desempeño, y al mismo tiempo operar con compromisos a varios años de plazo?

Calibramos un modelo sencillo de asignación de la ayuda conforme a las Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País (CPIA) del Banco Mundial para evaluar los pro y los contra entre asignación y predicción óptimas en el marco de la distribución conforme a resultados de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Se realizan CPIA anuales para todos los clientes, y la calificación es un componente importante de la fórmula de asignación, que se divulga por quintiles. El modelo (Eifert y Gelb, de próxima publicación) supone que la eficacia marginal cae cuando la ayuda aumenta, y que los países que tienen calificaciones altas pueden absorber mejor la ayuda. Dadas las calificaciones de los países en 1999–2003, ¿de cuánto habrían sido las pérdidas de eficiencia por errores de asignación si los donantes hubiesen implementado programas quinquenales en 1999? ¿Cuánto pueden reducir la volatilidad las características de los compromisos?

Los riesgos son mayores si la calificación de los países varía. Alrededor de la mitad de los países se mantuvo en el mismo quintil de la CPIA, una cuarta parte subió y otra bajó. La mayoría de las variaciones se dieron en un quintil, pero algunos países se movieron más (por ejemplo, Côte d'Ivoire y Zimbabwe). Consideramos tres tipos de programas. El primero, basado en el resultado puro, dio la cantidad óptima de ayuda a cada país, cada año; el segundo, “precompromiso puro”, mantuvo la ayuda a cada país durante 2000–03 en su nivel (óptimo) de 1999. Esto fija las asignaciones a los países cuyo desempeño se deteriora, e impide la reasignación a los que mejoran. El tercero, “precompromiso flexible”, ajustó la ayuda si la CPIA variaba más de un tercio de un punto por encima o por debajo de su nivel de 1999, lo que corresponde a un intervalo de confianza del 90%, dado el probable error estándar de la calificación de la CPIA (Gelb, Ngo y Ye, 2004). Pero esto no ajustaría los flujos de ayuda a menos que los resultados de un país cambiaran en forma observable.

Con el sistema del resultado puro, las asignaciones tienen una desviación estándar media de 17% con respecto a 1999, mucho menos que las estimaciones de la volatilidad histórica. El precompromiso flexible logra reducir más la volatilidad, salvo en los países con calificaciones bajas: las simulaciones muestran que reduce la variabilidad a la mitad en los países de los cuatro quintiles superiores (gráfico 1). Para los que se mantienen igual durante el programa, reduce a cero la variabilidad. Cuando los programas se descarrilan con rapidez (como en varios de los países de peor gestión) la flexibilidad tiene poco efecto estabilizador.

El precompromiso puro a cinco años estabiliza por completo los flujos, pero es peligroso. Aquí, las pérdidas de eficiencia (respecto de una asignación óptima anual) representan el 10,7% de la ayuda, pero con el flexible, estas bajan a solo el 2,3% porque los niveles responden a grandes cambios del desempeño. Las pérdidas se concentran más en los países con deficiencias de gestión, donde surgen antes restricciones en la capacidad de absorción. Los países cuyo desempeño es uniforme se benefician más del precompromiso flexible.

Este ejercicio indica que serían preferibles los sistemas basados en el resultado, ya que permiten variaciones menores de la calificación; la variación “típica” de $\pm 0,1$ en la CPIA

anual de un país cabe en el margen de error de medición y no suele pronosticar que se seguirá ese rumbo. De hecho, un cambio menor del instrumento que se usa puede producir esas variaciones. Es poco lo que se gana ajustando constantemente la ayuda; es más importante identificar y responder a las variaciones grandes.

Presupuesto equilibrado y apoyo para proyectos

¿Cuánto del total de ayuda concedida a un país debe canalizarse por el presupuesto en lugar de apoyar proyectos? La respuesta la darán las circunstancias del país, pero quizá se apliquen algunos principios comunes. Habitualmente, el Banco Mundial limita el apoyo presupuestario a los países con resultados más sólidos, práctica que tiene mayores probabilidades de dar financiamiento estable. ¿Cómo se implementaría la selectividad? Puede basarse en una fórmula en la cual los países son elegibles después de un cierto límite de la CPIA y la participación máxima aumenta según el desempeño. Para maximizar la previsibilidad puede adoptarse una fórmula de precompromiso, con sujeción a un desempeño adecuado. Si el beneficiario prefiere apoyo presupuestario, tiene así un incentivo para mejorar los resultados. En el caso de los clientes con gran capacidad, los donantes pueden validar este apoyo “certificando” los sistemas del país.

El apoyo presupuestario también puede cumplir una función en los países que tienen sistemas de gestión financiera y presupuesto todavía frágiles, cuando los donantes están dispuestos a invertir como forma de contribuir a fortalecerlos. Este concepto de apoyo presupuestario como inversión sugiere que los criterios para concederlo deben reflejar los niveles y las tendencias del desempeño. ¿Cómo deben ponderarse? Si la respuesta es escasa tal vez no proporcione salvaguardias o incentivos suficientes para mejorar, pero si es muy fuerte se reduce la capacidad de predecir y disminuye el valor del apoyo presupuestario. No hay una respuesta sencilla, ya

que no es fácil distinguir entre pequeñas tendencias en los resultados y errores de medición.

Una forma podría ser fijar una base multianual para este apoyo y complementarla con incentivos de hasta el 10% basados en una evaluación “superficial” de los resultados. Estos incentivos anticiparían otros cambios en los tipos de ayuda inducidos por el desempeño y se aplicarían al apoyo del año siguiente a fin de mejorar la previsibilidad. Cada tres años —lapso suficiente para identificar los cambios— habría un examen “profundo” del avance de los sistemas, respaldado por una evaluación independiente y una medición integral de producto y resultados. Esto se incorporaría en la CPIA y ayudaría a decidir el nivel de ayuda y el monto canalizado como apoyo presupuestario. Si entre tanto hubiera grandes cambios en los resultados, se realizaría un examen integral.

Mejorar la ayuda basada en resultados

En los últimos años, las entidades de desarrollo han ido dejando de poner el énfasis en las recetas y medidas de política como base para el apoyo para centrarse en los resultados, dando así más espacio para que los beneficiarios elaboren sus propias políticas. Los programas de apoyo presupuestario de la Unión Europea son el avance más ambicioso en esta dirección. Combinan un tramo fijo con otro variable que se desembolsa en un nivel basado en el éxito alcanzado por el país en el cumplimiento de metas convenidas mutuamente para la prestación de servicios (como de inmunización o matrícula primaria) y gestión de las finanzas públicas. La Comisión Europea concluyó recientemente que este enfoque ha combinado muy bien un grado razonable de previsibilidad con incentivos basados en el desempeño, pero recalzó que se carece aún de un marco analítico para la fijación de metas.

¿Cuál es una meta apropiada a tres años para aumentar la matrícula primaria o las tasas de vacunación? ¿Cuán pronto puede mejorar la calificación de las pruebas de alfabetización o disminuir la mortalidad infantil? Las normas para fijar metas pueden derivarse en distintas formas. En el caso del aumento de la matrícula, Clemens (2004) estima funciones a largo plazo. Nosotros usamos regresiones de cuantiles para vincular las variaciones anualizadas de la mortalidad infantil y de menores de cinco años con su nivel inicial. Cuando las tasas ya son bajas, hay poca posibilidad de mejorarlas y las variaciones tienden a ser reducidas, pero si son altas, el desempeño de los países es distinto. Algunos han conseguido una declinación rápida, mientras que en otros las tasas se han estancado o incluso aumentado, porque una mortalidad alta es un síntoma de problemas persistentes (conflicto, deficiencias de gobierno) o porque surgen nuevos problemas (VIH/SIDA).

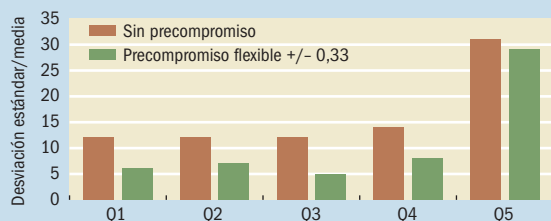
Estas regresiones nos permiten estudiar la relación en diversos percentiles de desempeño de los países. Con un fuerte empeño, los países con una mortalidad infantil de más de 100 por 1.000 (como ocurre en casi toda África) pueden reducirla a un 2,5–3,5 por 1.000 al año (lo que representaría el percentil 75). En los países con sistemas débiles y en circunstancias difíciles, la mediana sería una meta más adecuada; a este valor, las tasas mejoran a un 1,7–2,3 por 1.000 al año. Estas estimaciones podrían usarse para determinar tasas de

Gráfico 1

Sí a los compromisos, pero con salvaguardias

Los precompromisos (con salvaguardias que garanticen la flexibilidad) pueden reducir a la mitad las fluctuaciones de la prestación de ayuda en todos los países, salvo en los cinco quintiles con la peor gestión (Q5).

Evaluación contrafáctica de la inestabilidad de los flujos de ayuda. Desviación estándar de 1999–2003, calculada como proporción de los flujos de ayuda de 1999.



Fuentes: Cálculos de los autores basados en *World Development Indicators* (indicadores del desarrollo mundial) y el banco de datos de Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País (CPIA) del Banco Mundial.
Nota: Quintiles del banco de datos de CPIA según la calificación de 1999. Q1 corresponde a los países del primer quintil (con la mejor gestión), y Q5, a los del quinto quintil (con la peor gestión).

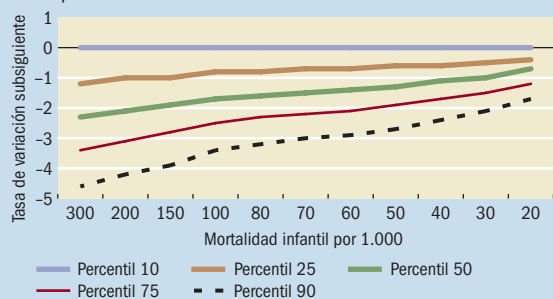


Gráfico 2

Mejoras por metas

Los donantes pueden valerse de proyecciones como esta para fijar metas de reducción de la mortalidad infantil. Los países con un buen desempeño que entran en el percentil 90 podrían alcanzar metas más ambiciosas que los países con menos capacidad pertenecientes a un percentil intermedio.

Tasas de mortalidad infantil; trayectorias estimadas según el quintil de desempeño



Fuentes: Cálculos de los autores basados en *World Development Indicators* (indicadores del desarrollo mundial) y el banco de datos de Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País (CPIA) del Banco Mundial.

mejora basadas en predicciones. El gráfico 2 muestra la “trayectoria” estimada de tasas altas a bajas en diferentes percentiles. En 20 años, la trayectoria de un país del percentil 75 lo llevaría de una tasa de 150 a otra de 100 por 1.000. Un país del percentil 90 bajaría a 80 por 1.000.

En suma

Las modificaciones en el modelo de ayuda para pasar de la condicionalidad y los proyectos fragmentados hacia el liderazgo del país apoyado por flujos más coordinados, armonizados y selectivos de ayuda exigen pensar con cuidado la forma de diseñar mecanismos de apoyo. Como tal, el apoyo presupuestario está adquiriendo importancia, sobre todo para países con un historial más firme y uniforme, pero será importante asegurar que esta modificación no reemplace el problema de los flujos carentes de coordinación por un respaldo coordinado pero aún menos estable. Nuestros resultados indican posibles enfoques.

Primero, **las normas de gestión fiscal y de las reservas pueden adaptarse para amortiguar los shocks de desembolsos a corto plazo que no se vinculan directamente con el desempeño**. Este sistema funcionará mejor cuando hay un marco claro para el desempeño y con mecanismos que llevan a los donantes a responder a las desviaciones persistentes de los desembolsos en relación con los compromisos. La gestión de las reservas y la programación fiscal en los países de bajo ingreso debería tener en cuenta el objetivo de estabilizar el gasto.

Segundo, **la ayuda puede basarse en el desempeño con mucha más previsibilidad que antes**. Si bien un compromiso incondicional por varios años puede ser peligroso, un precompromiso flexible —en el que los flujos se comprometen con varios años de antelación y se revisan solo cuando los resultados se deterioran o mejoran sustancialmente— parece

una opción más atractiva y, en relación con un sistema de asignación siempre “óptima”, sus pérdidas de eficiencia son moderadas y mejora la previsibilidad, salvo para los países de peor desempeño en los cuales habrá que modificar el nivel de ayuda cuando haya grandes cambios. Incluso sin un precompromiso, los flujos calibrados por un sistema CPIA tipo AIF son menos volátiles que los históricos.

Tercero, **conviene dar cierta importancia al desempeño tendencial**, porque el apoyo presupuestario puede considerarse una inversión en sistemas de gestión presupuestaria y prestación de servicios, **pero no debe darse demasiado peso a estas tendencias** porque se desestabilizarían los flujos y se anularían las ventajas proporcionadas por el apoyo. La ponderación que se sugiere permite tratar a las tendencias como señales de probables cambios futuros en los niveles de ayuda, anticipando ventajas potenciales en la forma de incentivos sin inducir excesiva volatilidad.

Por último, se han discutido mucho los méritos de los indicadores de prestación de servicios, producción o basados en resultados como alternativa de los que utilizan las políticas, sobre todo para el apoyo presupuestario. No queremos tomar partido porque los dos enfoques nos parecen más complementarios que competitivos. Pero **si van a utilizarse indicadores tipo producción, será importante contar con un marco de referencia para juzgar el progreso**. Si esto no se hace, serán penalizados los países que tienen metas más ambiciosas frente a los que procuran mejoras más modestas. Poco se ha investigado este punto, pero el progreso histórico puede utilizarse como marco de comparación para crear normas basadas en el desempeño. ■

Alan Gelb es Director de Políticas de Desarrollo en el Departamento de Economía del Desarrollo del Banco Mundial, donde Benn Eifert trabajó como profesional asociado.

Referencias:

- Banco Mundial, 2004, *Strategic Framework for Assistance to Africa: IDA and the Emerging Partnership Model* (Washington).
- Bulíř, Alès, y Javier Hamann, 2003, “Aid Volatility: an Empirical Assessment”, en *IMF Staff Papers*, vol. 50 (abril), págs. 64–89.
- , 2005, “Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?”, documento presentado en el seminario sobre ayuda, disponible en <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/hamann.pdf>.
- Clemens, Michael A., 2004, “The Long Walk to School: International Education Goals in Historical Perspective”, *Center for Global Development Working Paper 37* (Washington).
- Comisión Europea, 2005, “EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality and Development”, <http://www.spa-psa.org/index.jsp?sid=18&id=1100&pid=1137>.
- Eifert, Benn, y Alan Gelb, 2005, “Improving the Dynamics of Aid: Toward More Predictable Budget Support”, *World Bank Policy Research Working Paper* (de próxima publicación) (Washington).
- Gelb, Alan, Brian Ngo y Xiao Ye, 2004, “Implementing Performance-Based Aid in Africa”, *World Bank Africa Region Working Paper 77* (Washington).
- OCDE/CAD, 2005, *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (febrero) <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.