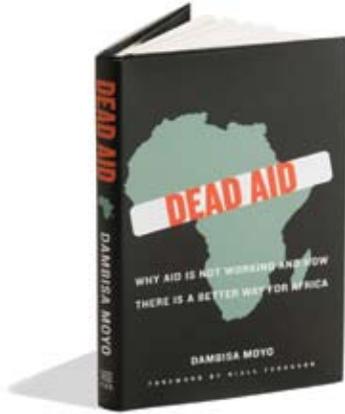


La tesis de una rigurosa predicadora



Dambisa Moyo

Dead Aid

Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa

Farrar, Straus & Giroux, Nueva York, 2009, 188 págs., US\$24.00 (rústica).

AL CONTRARIO de lo que usted pueda haber escuchado, en el muy debatido ataque que Dambisa Moyo hace al sistema de ayuda nunca se propone que toda la ayuda cese en un plazo de cinco años. Moyo efectivamente se plantea las consecuencias de recortar rápidamente toda la ayuda, pero en la página 76 aclara su recomendación: utilizarla para fomentar mecanismos de financiamiento no concesionarios, reduciéndola poco a poco hasta alcanzar un “mundo libre de ayuda”.

Para evaluar si el libro resulta convincente hay que entender que no discute cómo se debe desarrollar África, sino qué mecanismos de *financiamiento* producen los mejores resultados en términos de desarrollo. Moyo define la ayuda como la transferencia sistemática de dinero a los gobiernos, a través de donaciones o préstamos concesionarios, sin incluir la asistencia humanitaria, de emergencia y de caridad proporcionada directamente a los necesitados. Su propósito es demostrar que la ayuda, así definida, no amplía mucho las oportunidades económicas para el africano común, y que solo un conjunto de mecanismos alternativos de financiamiento para el desarrollo lo haría.

Al terminar el libro me quedan tres conclusiones: su contribución más convincente y menos original es la condena

al sistema de ayuda; la más original y menos convincente es su propuesta para replazar el sistema de ayuda; pero la principal importancia del libro radica no en su contenido, sino en su autora.

En primer lugar, el libro ataca sin miramientos varios mitos y profundas fallas del sistema de ayuda. En general, estas críticas son correctas hasta cierto punto; las fallas están bien documentadas y son importantes. Los donantes no tenían argumentos sólidos para aplicar lo aprendido del plan Marshall, que permitió reconstruir a una Europa rica, a la transformación de un continente pobre. Con mucha frecuencia los donantes no han creado mecanismos que castiguen de manera certera y creíble el mal uso de los fondos de ayuda, o que limiten de manera fiable su flujo a los regímenes corruptos. La más reciente crisis de la deuda obedeció no tanto a la falta de altruismo de los donantes para condonar la deuda sino al hecho de que anteriores rondas de condonación no atacaron el problema fundamental. La ayuda motivada por sentimientos de culpa o porque está de moda es incompatible con la exigencia de una rigurosa rendición de cuentas. La industria de la ayuda tiene un claro incentivo para mostrar a África como un continente desamparado y necesitado, una imagen directamente contraria a los esfuerzos por atraer inversión privada.

Estos ataques son, lamentablemente, acertados, pero no originales: ya han sido planteados antes, y muy bien, como lo señala Moyo, en conocidos libros de autores como Peter Bauer, William Easterly, Nicolas van de Walle, Eberhard Reusse y David Sogge. Así que su valor, en este caso, consiste en recordar al mundo en voz alta que muchos aspectos a veces no se discuten en una conversación cortés, pero es urgente retomarlos.

Segundo, el libro propone cuatro modalidades alternativas de financiamiento para el desarrollo de África, convirtiéndose en una lluvia de ideas frescas que invitan a la reflexión; pero falla como modelo de política porque no ofrece suficientes pruebas de que los cambios radicales que recomienda para los mecanismos de financiamiento mejorarán significativamente los resultados en términos de desarrollo. Si tiene razón, no lo prueba.

- Moyo propone que una mayor cantidad de países y empresas africanas obtengan calificaciones de riesgo y acudan a los mercados de bonos privados, pero omite decir que muchos países africanos pobres —entre ellos Benin, Malí y Malawi— ya tienen calificaciones soberanas de Fitch o Standard & Poor's (aunque, como lo observa Todd Moss, estas calificaciones fueron pagadas por donantes). Además, no está plenamente comprobado que la simple calificación de riesgo de los bonos estimule grandes entradas de capital privado. Según Dilip Ratha, las calificaciones de la mayoría de los países podrían estimarse fácilmente a partir de información que se puede obtener gratuitamente, de modo que difícilmente la calificación por sí sola les diga a los inversionistas algo que no sepan ya. Y uno de los dos ejemplos que el libro presenta como éxito en la atracción de financiamiento a gran escala mediante bonos —Gabón (pág. 93)— lamentablemente se sitúa en el 12% inferior de la escala de control de la corrupción según el proyecto *Governance Matters* del Banco Mundial. Esto no encaja precisamente con la tesis estricta del libro de que “el problema es la ayuda” y de que otras formas de financiamiento lo resuelven.

- *Dead Aid* elogia al gobierno chino por promover la inversión extranjera directa (IED) en África, y plantea que otros donantes deberían imitarlo, pero que la ayuda de estos desestimula la IED. Los datos de Moyo que indican que el 78% de los tanzanios consideran que la influencia de China es favorable mientras que solo el 36% piensa lo mismo de Estados Unidos son muy elocuentes. Pero los aplausos para China nos distraen de otras preguntas: ¿Por qué los grandes flujos de ayuda de China que acompañan a su IED no hacen el mismo daño ostensible que produce la otra ayuda? Y si la ayuda occidental ha desestimulado la IED de Occidente, ¿por qué no ha desestimulado la IED china? Habría sido mejor enfocar el debate en los pocos éxitos y grandes desafíos encontrados durante la larga historia de intentos por estimular la IED, como los casos del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones o la Corporación para

la Inversión Privada en el Exterior, de Estados Unidos.

- Moyo recomienda que los países donantes adopten políticas que dejen de perjudicar a las exportaciones de África, entre ellas, la reducción de sus cuantiosos subsidios a productos agrícolas como el algodón y el azúcar. Esto es encomiable, pero existen muy pocos indicios de que la reducción de las barreras comerciales producirá un gran efecto sobre África. Nancy Birdsall, Dani Rodrik y Arvind Subramanian han señalado que la devaluación de 1994 en 14 países africanos —que duplicó de inmediato el valor interno de todas las exportaciones— logró poco en términos de la reducción sostenible de la pobreza de los cultivadores de algodón de África occidental.

- Por último, Moyo recomienda movilizar el capital propio de los africanos, por ejemplo, mediante la expansión del microcrédito y la reducción de los costos de envío de las remesas internacionales de trabajadores.

Estas ideas para el financiamiento, buenas y factibles, merecen más atención, pero tampoco está claro su impacto en el desarrollo. Jonathan Morduch y David Roodman han demostrado con rigor que, pese a la veneración por el microcrédito en los círculos dedicados al desarrollo, son muy escasos los datos sobre la magnitud de sus efectos en la lucha contra la pobreza. Y para que la reducción de unos puntos porcentuales en el costo del envío de remesas tenga efecto palpable sobre los flujos, los países deberán permitir un mayor ingreso de trabajadores africanos, por ejemplo, mediante la aplicación efectiva de los protocolos de jure de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental relativos a la movilidad de la mano de obra, o un aumento de las oportunidades de trabajo temporal para africanos en países ricos.

Existen, no obstante, aspectos positivos en las recomendaciones del libro: varios países pequeños podrían recaudar más capital aumentando las emisiones “colectivas” de bonos, que permiten mancomunar el riesgo y reducir las barreras para las transacciones, siguiendo el ejemplo del nuevo Fondo Panafricano para el Desarrollo de la Infraestructura,

de Sudáfrica. Se debe prestar mucha más atención al desarrollo de la infraestructura básica que África requiere para su integración mundial, como la construcción y mantenimiento de carreteras y líneas eléctricas esenciales.

Estas recomendaciones abordan directamente el desafío fundamental del desarrollo de África subsahariana,

El libro se debilita considerablemente por varias afirmaciones demasiado aventuradas frente a los hechos.

cuya economía, con un volumen muy inferior al de la economía de la ciudad de Chicago, está fragmentada en 48 países. La economía de Chicago nunca podría superar eso sin sólidos mecanismos financieros y de otro tipo para unir sus distintos sectores. Los bonos colectivos, carreteras y migración podrían desempeñar este papel en África.

El libro se debilita considerablemente por varias afirmaciones demasiado aventuradas frente a los hechos. Su férrea insistencia en que la ayuda “garantiza el fracaso económico” es difícil de conciliar con el pujante crecimiento real en el último decenio de muchos países africanos en que más del 10% del PIB corresponde a ayuda, entre ellos Ghana, Tanzania, Malí, Burkina Faso, Mozambique y Uganda. Como muchos críticos han señalado, el libro contiene muchos errores lamentables. Por ejemplo, afirma que “la bolsa de ayuda de los donantes de África está disminuyendo poco a poco”, pero la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos reporta que los flujos de ayuda a África subsahariana casi se duplicaron entre 1997 y 2007, pasando de US\$32.000 millones a US\$58.000 millones.

Tercero, pese a sus considerables limitaciones, una razón por la que el libro merece atención es que fue escrito por una africana. Esta observación incontrovertible se anuncia en la primera oración del prólogo, escrito por

el ilustre académico Niall Ferguson. Al igual que *Africa Must Unite* de Kwame Nkrumah hace medio siglo, *Dead Aid* denuncia profunda y eficazmente las fallas del actual sistema internacional de promoción del desarrollo en África; y también como Nkrumah, expresa una frustración muy real y vigente entre los africanos con respecto al tratamiento que reciben de Occidente, aunque se confunde en las opciones específicas propuestas para subsanar los errores del pasado. Pero el mayor valor de los libros de Nkrumah y Moyo es que aciertan en lo más importante: el desarrollo de África dependerá principalmente de los africanos, y los intentos de extranjeros enfrentan limitaciones inherentes. Estas observaciones son más persuasivas cuando las formula un africano.

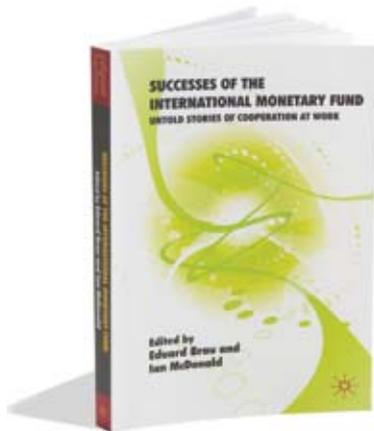
Una de las preguntas más interesantes que plantea el libro, entonces, no se refiere a la forma de financiar el desarrollo de África, sino a la razón por la que en Occidente se ven tan pocos análisis profundos y críticos de la ayuda y el desarrollo escritos o formulados por africanos. Ciertamente existen —como los trabajos de Benno Ndulu, Agustin Fosu, Ngozi Okonjo-Iweala, Andrew Mwenda— pero son demasiado pocos y no muy conocidos en Occidente. Quizá la demanda es limitada: los organismos y editoriales occidentales prefieren autores occidentales. Quizá la oferta es limitada: los africanos inteligentes que quieren avanzar en sus carreras dudan de criticar a los donantes que serán sus clientes o patrocinadores. Quizás existan muchas razones más.

Lo claro es que se necesitan más voces africanas sobre estas cuestiones trascendentales. Este año, las fundaciones Hewlett y Bill y Melinda Gates inauguraron un gran programa de apoyo a 24 centros de investigación en África: un paso importante hacia la eliminación de las barreras entre las ideas de los africanos en materia de desarrollo y el mundo. Espero que el pensamiento crítico que desarrollen contribuya a ampliar mucho más el rol de los africanos en este debate crucial.

Michael A. Clemens

*Investigador
Center for Global Development*

La difícil tarea de autoevaluarse



Eduard Brau e Ian McDonald,
compiladores

Successes of the International Monetary Fund

Untold Stories of Cooperation at Work

Palgrave Macmillan, Nueva York, 2009,
231 págs., US\$34.95 (rústica).

ESTA ES una colección informativa y útil de ensayos de funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de otros observadores interesados en el tema. La colección ofrece más argumentos para los que apoyan al FMI que para sus detractores, tanto los de izquierda, que consideran demasiado duras sus recetas de política, como los de derecha, que aducen que el FMI se equivoca en ellas o es demasiado benévolo.

Los seis estudios de caso de la asistencia financiera del FMI corresponden a Corea en 1998, Polonia en 1990–91, Turquía en 2001–02, Tanzania en 1995–2007, Brasil en 2002 y Uruguay en 2002–03. Cada capítulo incluye un comentario de alguien que participó u observó de cerca el programa o la actividad. Los comentarios son valiosos, pero no son críticas completas ni objetivas. Debo aclarar que yo participé, o seguí de cerca, cuatro de los seis casos de países (las excepciones son Tanzania y Uruguay) y todas las actividades.

El principal valor de estos ensayos es que se centran en decisiones trascendentales tomadas por las autoridades

de los países y el FMI. En cinco de los seis casos, el episodio descrito ocurrió tras una secuencia prolongada y poco feliz de programas e interacciones entre el país y el FMI, pero los autores no siempre lo reconocen. Uruguay es la excepción, pero el programa de transición para Polonia también podría clasificarse como tal. Me sorprendió una ironía en el caso de Tanzania. Al FMI se le atribuye el suministro de apoyo financiero por valor de US\$400 millones en 1995–2005 y la condonación del resto de la deuda de Tanzania frente al FMI en 2006.

Tres ensayos sobre otras actividades del FMI son en gran medida descriptivos, pero resultan útiles para quienes no vivieron o no recuerdan claramente lo ocurrido en los años noventa. El ensayo sobre las *Perspectivas de la economía mundial*, del FMI, recuenta su historia desde 1980; pero es más autoelogioso que los demás y por ende menos convincente. En su conjunto, los estudios ilustran la gran variedad de cuestiones económicas, financieras y políticas que supone el apoyo financiero del FMI, y no dejan mayor lugar a pensar que el FMI corta con el mismo patrón el diseño de los programas que reciben su apoyo.

Los ensayos obligan al lector a pensar en el significado de la palabra “éxito” en un programa del FMI. Los compiladores la definen como “un considerable aporte positivo”, un criterio relativamente fácil de cumplir, y al evaluar circunstancias contrafácticas en las que el FMI no concede su apoyo, concluyen que en ellas, las consecuencias económicas y financieras inmediatas para el país, probablemente para sus vecinos y quizás aun para el mundo, habrían sido peores. Plantea también que algunos países podrían haber obtenido apoyo financiero de amigos y aliados, pero sin las reformas de políticas que suscitaron el éxito general.

Un factor implícito, y ocasionalmente explícito, en los ensayos y comentarios es una segunda prueba del éxito del FMI: ¿Podría haber sido mejor el asesoramiento de política del FMI? En casi todos los casos, la respuesta es sí, como suelen anotar

los autores, sobre todo en el caso de Uruguay, pero esa es una prueba demasiado dura para juzgar cualquier respuesta ante una crisis.

El mensaje abrumador de los seis estudios es la importancia de que los países “identifiquen al programa como propio”. Con la excepción de Corea (donde la opinión pública sigue considerando el episodio como la “crisis del FMI” y no la de Corea), las autoridades de cada país lucharon para moldear el programa y lo adoptaron como propio. Aun en el caso de Corea, hasta que el nuevo gobierno no se adueñara del programa, las autoridades financieras de otros países no estuvieron dispuestas a ofrecer más financiamiento a través del FMI que iría a parar en manos de acreedores extranjeros.

El mensaje del libro acerca del FMI en la actual crisis económica y financiera mundial, basado sobre todo en los casos de Brasil y Uruguay, es la importancia de un FMI flexible, dispuesto a asumir riesgos y bien financiado para responder en una escala adecuada a las necesidades y circunstancias de cada país.

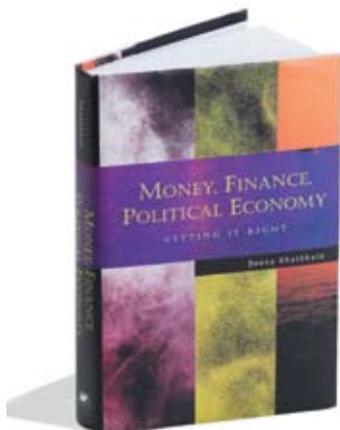
En cuanto a la reforma del FMI, los mensajes en este volumen son un poco desalentadores. El ensayo de Tom Dawson recuerda que los países miembros controlan la transparencia y rendición de cuentas de la institución y, por ejemplo, son quienes determinan en última instancia las reglas que rigen la publicación de los documentos del Directorio Ejecutivo así como, en gran medida, lo que publica el FMI acerca de sus países. Del mismo modo, Charles Enoch, en su ensayo sobre la transparencia de los países, observa que desde la creación de las Normas Especiales para la Divulgación de Datos, en 1999, los países miembros han estado poco dispuestos a hacerlas más estrictas.

En su conjunto, los autores quizás hayan andado con miramientos, pero ofrecen al investigador de la evolución del FMI información seria sobre esta institución mundial fundamental.

Edwin M. Truman

Investigador, Peterson Institute for International Economics

Adelantado a su tiempo



Deena Khatkhate

Money, Finance and Political Economy

Getting It Right

Academic Foundation, Nueva Delhi, 2009, 385 págs., US\$39.95 (tela).

“L A VIDA se comprende mirando hacia atrás pero se vive mirando hacia adelante”, escribió el filósofo Kierkegaard. Esta colección del trabajo de toda una vida del economista indio Deena Khatkhate puede entenderse como un acto de rebelión contra gran parte de su herencia intelectual: socialismo y planificación central, macroeconomía keynesiana y una visión conflictiva de las relaciones Norte-Sur. Estos ensayos plantean una defensa animada (pero no exenta de críticas) del capitalismo y los mercados, propugnan una macroeconomía tan friedmaniana como keynesiana e instan a un enfoque constructivo para las relaciones entre los países en desarrollo y avanzados.

El último de estos temas se ilustra en un artículo sobre la “fuga de cerebros”—la emigración de trabajadores calificados de los países en desarrollo a países avanzados—, que podría considerarse el mejor de la colección. En este artículo de *F&D* de 1971, Khatkhate desafió la opinión corriente de que la fuga de cerebros era mala, una forma de ayuda de los países pobres a los ricos, y demostró

que, puesto que la mayor parte de la emigración ocurría de países en desarrollo con un claro exceso de oferta de trabajadores calificados, en realidad era una válvula de protección social para esos países. Y al estimular la “fertilización cruzada de ideas” entre trabajadores calificados de países pobres y ricos, la fuga de cerebros podría considerarse una “inversión deseable”.

Existen ejemplos de que esta predicción se ha cumplido, como el éxito de la exportación de *software* desde países como India, Irlanda e Israel a países más avanzados. Ashish Arora, profesor en la Universidad Carnegie-Mellon, ha demostrado que este éxito obedece en parte al “ejército de reserva de ingenieros y científicos subempleados en estos países [que] habían emigrado anteriormente a Estados Unidos y al Reino Unido”. Gracias a su trabajo en el exterior, esta diáspora aprendió las prácticas comerciales de sus futuros clientes, convirtiendo la fuga en una ganancia de cerebros, como lo predijo Khatkhate.

Entre otros ensayos sobre las relaciones Norte-Sur está uno sobre “conflicto y cooperación en el sistema monetario internacional”. Escrito en 1987, prevé muchas de las reformas que se han adoptado o están al frente del temario en el FMI y otros organismos internacionales, como el hecho de dar “más voz” al Sur en las decisiones. Sin duda Khatkhate fue uno de los muchos que hacían estas sugerencias; pero, como lo señala en el prefacio, “recibí algunas críticas” por este artículo puesto que en ese momento era funcionario del FMI. Tras dos décadas de servicio, Khatkhate dejó el FMI y se convirtió en editor de la revista académica *World Development*.

Antes de ingresar al FMI, Khatkhate trabajó de 1955 a 1968 en el Banco de Reserva de India. No es raro, por consiguiente, que un segundo tema importante de los ensayos sea la función de las políticas macroeconómicas y financieras en la promoción del crecimiento económico. En la década de 1950, el keynesianismo recomendaba que los países en desarrollo mantuvieran déficits fiscales para promover el crecimiento.

La idea era que, como existían recursos subempleados en estas economías, el elevado gasto del gobierno podría emplear esos recursos sin crear inflación. No obstante, Khatkhate reconoció que los resultados negativos producidos por este aumento lo convencieron de que “todo lo que se produjo con los altos niveles de déficit

Estos ensayos plantean una defensa animada (pero no exenta de críticas) del capitalismo y los mercados.

fiscal fue inflación y reducción del ingreso, el ahorro y la inversión”. Las opiniones de Khatkhate sobre política monetaria también se apartaban del punto de vista keynesiano de los años sesenta, que destacaba la necesidad de reglas para guiar al banco central y no darle demasiada discrecionalidad.

Un tercer tema es la batalla entre la prédica y la realidad del socialismo y la planificación central. Khatkhate culpó al socialismo de buscar crecimiento y equidad sin lograr ni lo uno ni lo otro. El verdadero problema de los países en desarrollo, dijo, no es tanto la desigual distribución del ingreso sino la “mejora del nivel de vida de toda una masa de población, que solo es posible con un rápido crecimiento económico”. Estas opiniones distaban mucho de la corriente cuando Khatkhate las escribió en 1978. Pero él tampoco es un defensor inmovible del capitalismo y el mercado libre. Por ejemplo, con respecto a la libre movilidad del capital, sus opiniones se parecen a las de su compatriota Jagdish Bhagwati, que predica cautela, en vista de que una liberalización acelerada puede contribuir a las crisis financieras.

Charles Collyns y
Prakash Loungani

Subdirector y Asesor, respectivamente,
del Departamento de Estudios del FMI