

Libre cauce para crecer

Aun siendo una necesidad acuciante, la ayuda para fines humanitarios no puede ser motor del crecimiento

Kenneth S. Rogoff



*Kenneth S. Rogoff es
Consejero Económico y
Director del Departamento
de Estudios del FMI.*

SI LAS naciones ricas realmente cumplen las recientes promesas de multiplicar la ayuda a África, los resultados podrían ser espectaculares. Las corrientes de ayuda podrían triplicarse y muchos países recibirían *anualmente* transferencias equivalentes al 20% de su PIB o más. En 10 ó 15 años, podrían alcanzar niveles de vida básicos, acordes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijados por la ONU. Ampliamente aceptados como parámetros de referencia del bienestar fundamental, los ODM abarcan desde la salud y la educación hasta la situación de la mujer.

Básicamente, todos estamos de acuerdo con esta estrategia, pero quisiera expresar varias inquietudes. Primero, es vital que el aumento masivo de la ayuda se canalice principalmente a través de donaciones, no de préstamos. Una deuda enorme probablemente sea más bien perniciosa. Aunque sea lo único que hayamos aprendido en los últimos 40 años, no olvidemos que los donantes suelen ser demasiado optimistas en cuanto a la capacidad de la ayuda para fomentar el crecimiento. Las principales fuentes de crecimiento son la mejora de las instituciones y la gobernabilidad, y la neutralización de la corrupción y el conflicto armado. Segundo, el logro de los ODM no debería considerarse una meta final para África. La mayoría aspira a que las generaciones futuras avancen hacia los niveles de vida de las naciones industriales. Las estrategias macroeconómicas y de crecimiento deben ayudarlas a ir más allá de los ODM: la “M” tendría que significar “mínimos”.

¿Donaciones o préstamos?

¿Por qué es tan importante que el grueso de la ayuda a África sea en forma de donacio-

nes, y no de préstamos? La corriente de pensamiento ha cambiado radicalmente por razones teóricas y prácticas. En la década de los setenta y de los ochenta, se pensaba que África desbordaba de inversiones con rendimientos estratosféricos y que el crecimiento que generarían serviría para saldar fácilmente los préstamos. Sin embargo, en la última década los economistas tomaron conciencia de que la intensificación del crecimiento es algo mucho más complejo, que va más allá de la mera acumulación de capital físico (instalaciones, equipos, carreteras y puentes). Hoy aceptan que los factores “intangibles”, como las instituciones y la gobernabilidad, tienen una importancia igual, si no mucho mayor. Independientemente de la cantidad de capital que se vuelque en una economía, no habrá crecimiento sólido a menos que los particulares y las empresas gocen de derechos de propiedad exigibles, un sistema judicial de fiar y otras instituciones de mercado básicas. En la edición de abril último de *Perspectivas de la economía mundial*, el FMI estimó que si las instituciones subsaharianas alcanzaran la calidad de la OCDE, el PIB per cápita aumentaría un 150% y se sumarían casi 2 puntos porcentuales al crecimiento anual, o incluso más (véase “¿Vínculos sólidos?”, pág. 35).

Aunque sería una exageración decir que la ayuda financiada con préstamos es siempre una imprudencia, tiene más sentido adoptar la óptica reciente de que la ayuda a África tiene fundamentalmente fines humanitarios, no de estímulo del crecimiento. Demasiados países africanos acarrean enormes deudas que son cicatrices de estrategias de desarrollo fallidas y de préstamos geopolíticos producto de la Guerra Fría. En demasiados casos, aun si los poderes públicos no

despilfarraron los préstamos o si no los consumió la corrupción, el crecimiento nunca se hizo realidad a causa de guerras, enfermedades y hambrunas, además de otros factores que los gobiernos podían controlar mejor. Los estudios del FMI demuestran que la carga de la deuda es un obstáculo sustancial al crecimiento de numerosos países pobres, incluso muchos —mayormente africanos— que la han reducido gracias a un programa que les han dedicado el FMI y el Banco Mundial.

Las proyecciones optimistas de crecimiento también se usaron para justificar préstamos, en lugar de donaciones, a ex repúblicas soviéticas. Tras independizarse a comienzos de los años noventa, recibieron préstamos cuantiosísimos que supuestamente serían manejables teniendo en cuenta la rapidez del crecimiento previsto. Pero éste nunca se concretó, por razones como el costo de la transición institucional y la persistencia de la corrupción y la mala gestión de gobierno. Hoy, soportan deudas equivalentes al 60%-100% de su PIB y problemas que, según un estudio reciente del FMI, nunca habrían ocurrido si la ayuda de los primeros años hubiese sido en forma de donaciones.

¿Basta con los ODM?

Hay quien piensa que, de concretarse, los ODM bastarían para encauzar a muchas economías africanas hacia el crecimiento; por lo tanto, es un error pretender ir mucho más allá del alivio de la pobreza inmediata. Puede que sí. Enfermos y desnutridos, los trabajadores no pueden producir: la alimentación básica universal impulsará el crecimiento. Las políticas guiadas por los ODM que buscan afianzar los derechos de las mujeres —posiblemente la mitad de la fuerza laboral de un país— también deben afianzar el crecimiento. Gracias al suministro de medicamentos retrovirales contra el SIDA, habrá más maestros en las aulas: otro factor propicio para el crecimiento.

Con todo, tiene que haber otras piezas en el rompecabezas. África no puede crecer si la población se desploma en un ciclo maltusiano. Pero cuesta pensar en los ODM como marco para el crecimiento a largo plazo. Empecemos por un aspecto espinoso: están expresados como metas absolutas, sin términos medios ni prioridades. Además, con algunos es sumamente difícil evaluar el progreso realizado. Hay entre los expertos furibundos debates sobre la fiabilidad de los cálculos oficiales de la pobreza; algunos (sobre todo Sujit Bhalla y Xavier Sala-i-Martin) sostienen que la pobreza mundial viene disminuyendo con mucha más rapidez que la estimada oficialmente, hasta tal punto que países como India ya han alcanzado los ODM de alivio de la pobreza (véase “Bhalla contra el Banco Mundial: Una perspectiva externa”, pág. 50).

Fórmula de crecimiento

Otros elementos deben sumarse a los ODM. Primero, los países africanos deben abrirse más al comercio exterior y a la inversión extranjera directa, y encontrar reciprocidad. Demasiadas veces han visto frustrados los intentos de integración a la economía mundial porque los países ricos obs-

taculizan artificialmente exportaciones en las que África tiene una ventaja comparativa natural (textiles, productos agrícolas, calzado). Es ridículo que los países industriales inviertan anualmente en subsidios agrícolas US\$300.000 millones, o sea cinco veces lo que dedican a la ayuda externa. Este bloqueo impide el crecimiento actual y futuro. Se ha demostrado que la exportación estimula la productividad del sector manufacturero africano gracias a la información tecnológica que adquiere; otros sectores deberían tener las mismas oportunidades.

Segundo, los gobiernos deben evitar las trampas del endeudamiento. El financiamiento interno del déficit puede ser tan problemático como la deuda externa. Como en la mayor parte de África los mercados de deuda están poco desarrollados, los gobiernos suelen financiar graves déficit arrancándoles préstamos a los bancos, que no tienen alternativa por la represión financiera; entonces, incluso los bancos con grandes volúmenes de depósitos suelen tener poca capacidad de intermediación para los proyectos del sector privado.

Tercero, los países africanos tienen que flexibilizar los sistemas de cambios y precios. Muchos lograron reducir la inflación: el promedio anual del continente bajó del 17% en 1990 al 10% en 2003 (y en la región subsahariana, del 20% al 12%). Con todo, el futuro de los sistemas cambiarios es incierto. A corto plazo, muchos países no tienen más alternativas que la flotación. Como la exportación de productos básicos está expuesta a fluctuaciones sin ton ni son de los precios, un tipo de cambio inmóvil causaría inevitablemente grandes ajustes en otra parte de la economía. Aun así, numerosos países africanos no parecen permitir una flotación suficiente, teniendo en cuenta las profundas conmociones que enfrenta la relación de intercambio. Quizás a la larga muchos opten por fusionar sus monedas con otras más grandes.

Por último, dada la enorme volatilidad a la que hace frente África —en gran medida debido a lo errático e incierto de la ayuda— es importante que flexibilice los mercados de productos y trabajo. Según la última edición de *Perspectivas de la economía mundial*, la rigidez de esos mercados reduce el producto un 10% en Europa, y su costo en África, con un clima macroeconómico muy volátil, probablemente sea mucho mayor.

Sería muy saludable que las corrientes de ayuda para África remontaran drásticamente en los próximos años. El FMI sin duda intentará ayudar con los problemas macroeconómicos que puedan surgir, como la apreciación del tipo de cambio real causada por la ayuda. Los problemas macroeconómicos serán mucho menores si la ayuda se canaliza a través de donaciones. Pero a la larga, la mejora de los niveles de vida exige crecimiento, un crecimiento que lleve a África mucho más allá del mínimo que representan los Objetivos de Desarrollo del Milenio. ■