

Ayuda y crecimiento como retos económicos

La ayuda no basta para quebrar el ciclo de la pobreza

Raghuram Rajan

A HORA que los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales se han comprometido a condonar la deuda de los países pobres muy endeudados, habrá que convertir estos recursos en crecimiento verdadero y acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque hay quienes parecen pensar que para ganar la guerra contra la pobreza basta con que los países ricos concedan más alivio de la deuda y ayuda, los expertos —como los autores de recientes informes de la Comisión del Reino Unido para África y del Proyecto del Milenio— sostienen que se necesita más. La campaña para relegar la pobreza a la historia apenas ha comenzado. Para que dé sus frutos, debemos reconocer los errores del pasado y buscar con amplitud de miras soluciones para el futuro. Y lo primero es reconocer que la ayuda tiene una historia llena de altibajos.

Ayuda y crecimiento

La mejor manera de eliminar la pobreza en los países de bajo ingreso es fortaleciendo el crecimiento económico, y lo más natural parecería enviar más ayuda. Pero para la generalidad de los economistas, faltan pruebas de que la ayuda ejerza un efecto profundo e incondicional en el crecimiento.

Antes de proseguir, quisiera aclarar que “efecto” implica una causalidad, que no es lo mismo que una correlación. Es posible detectar una correlación negativa entre la ayuda y el crecimiento económico, pero eso no significa que a mayor ayuda, menor crecimiento. Por ejemplo, si la ayuda tiende a

canalizarse hacia países con problemas, habrá una correlación negativa entre ayuda y crecimiento, aunque la ayuda no es lo que está frenando el crecimiento: la causalidad es precisamente al revés. Por eso, para distinguir entre causalidad y pura correlación, se emplea el análisis de variables instrumentales. En estudios recientes, Arvind Subramanian, del Departamento de Estudios del FMI, y yo indicamos que sin variables instrumentales se obtiene básicamente una correlación negativa entre ayuda y crecimiento (Rajan y Subramanian, 2005, a y b). Esto significa que quienes descreen de la ayuda quizás hayan errado al fundamentar sus opiniones en las correlaciones negativas detectadas en el pasado. Lamentablemente, tampoco parece haber una correlación positiva sólida y significativa.

Esto no quiere decir en lo más mínimo que la ayuda no pueda impulsar para nada el crecimiento. Claro que es natural pensar que los países pobres carecen de recursos y deberían poder aprovechar bien la ayuda. Hay estudios sobre países que han crecido gracias a la ayuda y sobre proyectos concretos que han ayudado enormemente a los pobres. Lo que no hemos encontrado los economistas —y no por no haberlo intentado— es una combinación factible de circunstancias económicas que nos permitan afirmar que la ayuda contribuye al crecimiento.

Por ejemplo, un prestigioso estudio sugiere que la ayuda conduce al crecimiento, pero únicamente en países con una buena gestión de gobierno (Burnside y Dollar, 2000). Esta conclusión parece muy razonable, ya que una condición necesaria para que la ayuda



*Raghuram Rajan es
Consejero Económico
y Director del
Departamento de
Estudios del FMI.*

fomente el crecimiento es obviamente que no termine en una cuenta bancaria privada en Suiza. Pero esta condición no es suficiente, como lo demostraron otros (Easterly, Levine y Roodman, 2004). La buena gestión de gobierno no parece ser la única palanca para que la ayuda levante al crecimiento. Un trabajo reciente (Clemens, Radelet y Bhavnani, 2004) parte del supuesto de que no toda la ayuda tiene el mismo impacto en el crecimiento. El razonamiento suena acertado: ¿por qué esperar que la ayuda humanitaria genere crecimiento a corto plazo cuando la niñez es un proyecto a largo plazo por excelencia? De hecho, el estudio revela una correlación positiva entre la ayuda con probabilidades de surtir efectos económicos a corto plazo (por ejemplo, para construir caminos o respaldar directamente a la agricultura) y el crecimiento a corto plazo. Pero aún no estoy convencido. Estos expertos insisten en centrar la atención en la ayuda con impacto a corto plazo porque los análisis económicos miden el crecimiento de los países en cuatrienios. Entonces, si evaluáramos el crecimiento a largo plazo (a lo largo de décadas, que es lo que realmente nos importa), la ayuda económica (a diferencia de la humanitaria, por ejemplo) acumulada durante ese período tendría un efecto palpable sobre el crecimiento (y no habría que hacer distinción entre la ayuda con impacto a corto y a largo plazo). Pero según mi análisis con Subramanian, no hay una correlación positiva sólida entre la ayuda económica y el crecimiento a largo plazo.

Pese a mis propias convicciones sobre lo que revela el pasado, reconozco que en este debate hay muy poco que esté zanjado. Lamentablemente, si hacemos nuevos estudios multinacionales con los mismos parámetros que hasta ahora, quizá no obtengamos respuestas convincentes. Podríamos seguir tratando de hallar alguna variable que distinga a los países que recibieron ayuda y crecieron (o de encontrar alguna forma de ayuda que esté positivamente correlacionada con el crecimiento). ¿Y después, qué? Porque cuando uno pasa y repasa los mismos datos, corre el peligro de detectar patrones que se formaron por casualidad. Es por eso que numerosos economistas dudan que los estudios multinacionales puedan aportarnos mucho más.

A menos que uno sea economista, perderá la fe en que más análisis econométricos puedan arrojar luz sobre este debate. Pero conviene recordar que, después de todo, el mejor ejemplo de una ayuda sistemáticamente beneficiosa para un grupo de países es el Plan Marshall, que devolvió prosperidad a los países de Europa occidental asolados por la guerra; quizá porque sus instituciones —incluido el nivel educativo de la población— pudieron sustentar un PIB per cápita mucho mayor que el bajo nivel de posguerra. Esto podría explicar por qué hay países que al salir de una guerra

experimentan un período sustancial de recuperación del crecimiento durante el cual la ayuda es muy eficaz; Mozambique y Uganda son ejemplos recientes. Así y todo, no olvidemos que el ejemplo canónico de un país hoy rico que escapó con uñas y dientes de la pobreza es Corea. Igualmente asolado por la guerra, su espectacular crecimiento se inició aproximadamente cuando la ayuda comenzó a desvanecerse.

Cómo evitar el “mal holandés”

Para algunos, hay una alternativa mejor: dedicarnos a lo que sabemos que funciona; a saber, microintervenciones o programas convalidados mediante evaluación y experimentación que podrían contribuir mucho a mejorar, por ejemplo, la educación y el sistema de salud lo cual indudablemente conduciría al crecimiento. En esto hemos aprendido mucho de Abhijit Banerjee (del Instituto Tecnológico de Massachusetts), Michael Kremer (de Harvard), sus discípulos, y también del Banco Mundial, en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*.

Sabemos que la prestación de servicios a los pobres va más

allá del dinero. Podríamos construir escuelas flamantes y pagarles bien a los docentes, pero ¿y si no vienen a enseñar? Podríamos también obtener medicamentos gratuitos para los hospitales, pero ¿y si los farmacéuticos los venden en el mercado negro? Esto no significa que podamos prescindir de escuelas y hospitales, pero a menudo la parte fácil es levantar paredes y poner techos. Las autoridades también deben crear incentivos adecuados para el proveedor de servicios y el cliente pobre, y cerciorarse de que tengan el poder y la información que les corresponda para que la calidad de los servicios sea razonable. Bien sabemos que son pocos los programas que funcio-

nan tal y como fueron concebidos, así que necesitamos mucha experimentación, observaciones y evaluaciones frecuentes, y un intercambio de prácticas óptimas para que estas intervenciones concretas surtan el efecto deseado.

Desafortunadamente, no estoy seguro de que las microintervenciones en masa den resultado, aun si funcionan bien individualmente, ya que podrían interferir entre sí o competir por los mismos recursos, o tener efectos de desbordamiento perniciosos para el resto de la economía.

Esta no es una mera posibilidad. Supongamos que entra un gran volumen de ayuda para respaldar intervenciones en educación, salud y otros servicios sociales. El país beneficiario se apresura a emplear muchos trabajadores preparados, como maestros, oficinistas, enfermeras, capataces (para construir las escuelas), ingenieros y administradores públicos y privados. Debido a la fuerte demanda, los salarios de estos trabajadores aumentarán, quizá con rapidez. A su vez, las fábricas tendrán que incrementar los sueldos de gerentes,

Al limitar el crecimiento de la manufactura, la ayuda quizás haya impedido que los países pobres siguieran la senda del crecimiento que recorrieron primero los “tigres asiáticos” y que hoy transita China.

¿Qué hacer con la ayuda humanitaria?

¿Acaso este enfoque cauteloso ante la ayuda en general significa que el mundo debe titubear antes de conceder ayuda humanitaria? ¡Por supuesto que no! Pero sí importa qué forma se le da. Cuando ocurre un desastre humanitario, es necesario centrar la atención en enviar suficiente ayuda en especie a la zona damnificada, ya que generalmente la producción local está interrumpida (por ejemplo, porque la pérdida de los cultivos locales es la causa próxima de la catástrofe). Sin embargo, si hay suministros y la población no puede comprarlos, quizá convenga enviar fondos en efectivo; en este caso, la ayuda podría crear más puestos de trabajo locales. Y cuando la situación deja de ser apremiante, los donantes deben evitar que la ayuda adicional elimine los incentivos para la producción interna; por ejemplo, que la ropa de segunda mano donada no lleve a la quiebra a los productores de vestimenta locales.

Ocasionalmente, los donantes se ven enfrentados al dilema del buen samaritano. Un gobierno local sin escrúpulos se apropia de parte de la ayuda humanitaria a cambio de permitir que la asistencia llegue a la población hambrienta. La ayuda alivia el sufrimiento inmediato pero al mismo tiempo fortalece al gobierno, perpetuando el infortunio de la población. Este dilema no tiene soluciones fáciles.

ingenieros y supervisores. Ahora bien, las fábricas que producen para el mercado interno y no tienen competencia pueden trasladar estos costos más altos, pero las que exportan, no: entonces recortan las operaciones o cierran. Este es el “mal holandés”, un fenómeno que merma la competitividad de los beneficiarios de la ayuda. Como demostramos con Subramanian, en los países que recibieron más ayuda en los años ochenta y noventa las industrias dedicadas a la exportación y con uso intensivo de la mano de obra crecieron más lentamente que otras —lo que parece indicar que la ayuda produjo el mal holandés—, y también se desaceleró la totalidad del sector manufacturero. Es decir, al limitar el crecimiento de la manufactura, la ayuda quizás haya impedido que los países pobres siguieran la senda del crecimiento que recorrieron primero los “tigres asiáticos” y que hoy transita China.

Ahora bien, el mal holandés no es una enfermedad incurable y se puede aliviar con políticas sensatas. Pero, al igual que otros males que podría causar la ayuda, hay que reconocer que existe y que es pernicioso.

Hay esperanzas

Ignorar el pasado o mirarlo con anteojos color de rosa es condenarse a repetirlo. Sería una falta de respeto dejar de reconocer que muchos países pobres han progresado enormemente hasta forjar las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido, pero flaco favor les hacemos a sus ciudadanos afirmando que lo pasado, pasado es. Nadie tiene

una poción mágica para el crecimiento, pero hay cosas que sí parecen importar, como una gestión macroeconómica acertada con disciplina fiscal, inflación moderada y un tipo de cambio razonablemente competitivo; leyes y políticas que propicien las actividades del sector privado con bajos costos de transacción, y la apertura al comercio internacional. También es bueno fomentar la inversión en salud y educación, ya que gracias a ellas la población no solo vive mejor sino que también percibe las oportunidades que ofrecen el crecimiento y la competencia.

Para los países ricos y las instituciones financieras internacionales, una manera de ayudar sería condicionar la ayuda a la adopción de políticas que cumplan en términos generales estos requisitos, pero sin pretender administrar hasta el último detalle ni imponer preceptos económicos excesivos en cantidad y calidad, y evitando la condicionalidad social y política. Una vez creado el entorno, el país debe tener libertad para fijar su propio rumbo. Después de todo, el fracaso que han sufrido las teorías grandilocuentes sobre el crecimiento deberían recordarnos lo malo de ser exageradamente preceptivos.

Los países ricos también pueden contribuir reduciendo las barreras a las exportaciones de los países pobres y convenciéndolos de que bajen las propias, que a veces afectan a otros países pobres. Pueden gastar más en la investigación de fármacos y tecnologías agrícolas que beneficiarían a los países más pobres; pueden velar por que sus empresas y funcionarios no mantengan viva la corrupción en estos países (véanse las demás sugerencias de Birdsall, Rodrik y Subramanian, 2005). Y nunca deben dudar en brindar asistencia humanitaria tras una catástrofe (recuadro).

El hecho de que el mundo exterior esté dispuesto a brindar una ayuda más generosa y eficaz es motivo de esperanza. Pero en última instancia, el futuro de los países pobres está en sus propias manos. Solo a través de su propia voluntad y sus propios actos lograrán que las buenas intenciones del resto de las naciones sirvan para relegar la pobreza a la historia. ■

Referencias:

- Birdsall, Nancy, Dani Rodrik y Arvind Subramanian, 2005, “How to Help Poor Countries”, *Foreign Affairs*, vol. 84, No. 4, págs. 136–52.
- Burnside, Craig, y David Dollar, 2000, “Aid, Policies, and Growth”, *American Economic Review*, vol. 90, No. 4, págs. 847–68.
- Clemens, Michael A., Steven Radelet y Rikhil Bhavani, 2004, “Counting Chickens When They Hatch: The Short-Term Effect of Aid on Growth”, CGD Working Paper No. 44 (Washington: Center for Global Development).
- Easterly, William, Ross Levine y David Roodman, 2004, “Aid, Policies, and Growth: Comment”, *American Economic Review*, vol. 94, No. 3, págs. 774–80.
- Rajan, Raghuram, y Arvind Subramanian, 2005a, “What Undermines Aid’s Impact on Growth?”, NBER Working Paper No. 11657 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- , 2005b, “Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?”, IMF Working Paper 05/127 (Washington: Fondo Monetario Internacional).