

La ayuda puede funcionar

La ayuda es cada vez más eficaz, pero es difícil demostrarlo

François Bourguignon y Mark Sundberg



François Bourguignon es Primer Vicepresidente y Primer Economista de Economía del Desarrollo en el Banco Mundial.



Mark Sundberg es Economista Principal de Economía del Desarrollo en el Banco Mundial.

EL INTERÉS internacional en incrementar la ayuda para combatir el VIH/SIDA, reducir la pobreza extrema y ampliar el acceso al agua potable se basa en la idea de que fomenta el desarrollo. Así se justifica gran parte de los US\$106.000 millones de ayuda oficial que los organismos internacionales y los donantes bilaterales enviaron a los países en desarrollo en 2005. Pero la eficacia de esa ayuda sigue siendo un tema muy polémico que los economistas y los expertos en desarrollo han debatido desde siempre, y el renovado interés en este asunto coincide con los esfuerzos para incrementar las transferencias a los países pobres para ayudarlos a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las críticas contra la eficacia de la ayuda están de moda en ambos lados del espectro político. Mientras unos denuncian proyectos inútiles financiados con ayuda, otros atacan la ayuda concedida a malos gobiernos, con la connotación general de que estos casos son la regla y no excepciones. Se han usado varios modelos econométricos multinacionales para determinar si la ayuda impulsa el crecimiento económico, pero con resultados ambiguos.

Si lo que se quiere es criticar por criticar, en el campo de la ayuda abundan los blancos. Con la ayuda se han financiado muchos proyectos mal concebidos, mal ejecutados e insostenibles (por ejemplo, fábricas de cemento construidas lejos de las fuentes de yeso y arena). Y sin duda algunos países con deficiencias administrativas recibieron millones, sobre todo durante la guerra fría, cuando la ayuda servía para solapar objetivos geopolíticos. A veces los organismos de ayuda siguieron modas que luego resultaron equivocadas (por ejemplo, los proyectos integrados de desarrollo rural de los años setenta). Pero no toda la ayuda ha sido o es ineficaz.

No debe sorprender para nada que para muchos economistas la relación entre la ayuda agregada y el crecimiento sea tenue. Según

los datos, los efectos de la ayuda, aparte de ser muy heterogéneos, están distorsionados por los problemas estadísticos típicos de los estudios multinacionales. Y varios indicadores de avances del desarrollo —aumento del ingreso, reducción de la pobreza, alfabetización, acceso a sanidad y vacunación— complican aún más el análisis empírico. Los estudios de casos no arrojan luz porque es difícil elegir una contrarreplica: algunos señalan que la ayuda no ha frenado el avance de la pobreza en África; otros señalan que si no fuera por la ayuda la situación sería mucho peor.

Abogar por la ayuda quizá resulte imposible ante estas circunstancias, pero gran parte de las críticas son erróneas. No pretendemos decir que los efectos de la ayuda sean fáciles de medir o que simplemente deba focalizarse mejor. Los datos adecuados costarán y tardarán en llegar, pero hay motivos para pensar que la ayuda sí fomenta el desarrollo.

Lo que un dólar puede comprar

Es muy difícil determinar si la ayuda sirve o no para lograr ciertos resultados. A los donantes les encantaría saber cuánto impulsan el desarrollo con cada dólar que envían. Pero no es factible calcular, por ejemplo, cuántos niños se vacunan con cada dólar. La ayuda podría financiar un programa de vacunación infantil, pero si las eventuales mejoras de los índices de vacunación también podrían deberse a un mayor financiamiento del sistema de salud, o a una mejora de la atención. Y claro que el dinero se agota, aun si viene de asignaciones.

Entre el desembolso de la ayuda y la obtención de resultados hay una larga cadena de causalidad, con tres eslabones básicos que ilustran lo que *si se sabe* acerca de la eficacia. El primer eslabón es el vínculo entre las políticas de los países (estabilización macroeconómica, regulación, comercio, finanzas públicas) y los resultados finales. La información sobre

la repercusión de las políticas en el desarrollo no es perfecta, pero existe, y se la puede extraer mediante análisis económicos ex ante y ex post de las experiencias de los países y evaluaciones de casos específicos.

El segundo eslabón es la capacidad de las autoridades para adoptar políticas acertadas a partir de la información disponible, es decir, la calidad de la *gestión de gobierno*, como por ejemplo la capacidad burocrática e institucional y los frenos y contrapesos.

El tercer eslabón —que en efecto viene a ser el punto de partida— es el vínculo entre los donantes externos y las autoridades, o incluso las políticas. Los organismos influyen en el debate sobre políticas con los fondos y la asistencia técnica que proporcionan, pero a menudo también tratan de imponer condiciones, pese a que disponen de información imperfecta y controlan poco la ejecución.

En esta cadena, la eficacia de la ayuda depende de la actitud de los donantes frente a las autoridades, la calidad de la gestión de gobierno y los conocimientos disponibles sobre el efecto de las distintas políticas en el desarrollo en diversos contextos.

La importancia del buen gobierno

Es posible vigilar todos estos eslabones, aunque sea de manera imperfecta. Pese al escepticismo y a lo difícil que puede ser a veces considerar los factores específicos de cada país, es mucho lo que se sabe sobre el efecto de varias políticas en el desarrollo. Por ejemplo, la estabilidad macroeconómica garantiza un buen clima de inversión, y la apertura selectiva del comercio incide en el crecimiento. A escala de cada proyecto, las evaluaciones de impacto son muy útiles para determinar lo que funciona en el ámbito de los hogares, las empresas y la comunidad.

También se está aprendiendo más sobre los sistemas de gestión de gobierno y cómo respaldan la formulación de las políticas y, en definitiva, el desarrollo. La causalidad es difícil de esclarecer, pero ciertas prácticas de gestión favorecen el desarrollo. Esto explica por qué en los mecanismos de ayuda basados en resultados de instituciones como el Banco Mundial se da tanta importancia a la gestión de gobierno.

Por lo tanto, la ayuda debería ser eficaz si la gestión de gobierno cumple ciertas condiciones concretas y si los organismos y los gobiernos están bien informados. Ciertos países han recurrido con éxito a la ayuda en distinto grado, pero abundan casos de donantes que no han podido inducir a las autoridades a adoptar una estrategia eficaz. Política e históricamente, la asignación de ayuda ha dependido de factores como las relaciones poscoloniales, los intereses comerciales, la guerra fría y, más recientemente, la “guerra contra el terrorismo”, con lo cual el interés en el uso real de la ayuda pasa a segundo plano. Los donantes a menudo han utilizado la ayuda para apoyar políticas de desarrollo que ellos consideran adecuadas —como privatizaciones o liberalización financiera—, pero por lo general sin comprender bien los riesgos locales. Retrospectivamente, la dificultad de aplicar la

condicionalidad parece evidente. Hoy en día los problemas de suministro que restan eficacia a la ayuda también se comprenden bastante bien: la fragmentación de los donantes, la volatilidad de la ayuda, la imprevisibilidad y los “costos de cumplimiento” pueden reducir mucho el valor de la ayuda.

Hacia un nuevo modelo de ayuda

El hecho de tener presentes todas estas dificultades debería redundar en una mayor eficacia de la ayuda. Parecería estar surgiendo un nuevo modelo que se basa en los principios mencionados y que ya se está aplicando en ciertos países.

Dos características de la asistencia oficial para el desarrollo se han hecho más visibles en los últimos 10 años: la identificación de los países con la estrategia y la asignación de ayuda en base a resultados. La primera exige a los donantes alinear su apoyo con la estrategia de desarrollo de los beneficiarios, para restarle vigencia a la condicionalidad estricta. Lograr esto en la práctica es más difícil, pero la Declaración de París, acordada por más de 90 países, es un paso importante en este sentido y parece que poco a poco está surtiendo efecto. De hecho, en 2006 se recopilieron por primera vez indicadores sobre la alineación de los donantes. La segunda característica —asignación en función de resultados— vincula el nivel y las modalidades de ayuda con las expectativas de desarrollo de los países, basándose en la solidez de la gestión de gobierno y de las políticas y en ciertos indicadores intermedios de resultados futuros. Ya se está observando un incremento en la selectividad en función de esta práctica.

El marco de ayuda que está surgiendo se parece cada vez más al conocido modelo principal-agente: los principales (donantes) reconocen que no pueden dictar los proyectos de los agentes (beneficiarios) debido a la falta de información pertinente y a la condicionalidad estricta. Pero los principales pueden observar las políticas que se aplican y deducir los

resultados probables, en ámbitos como la alfabetización, la vacunación y la reducción de la pobreza. El objetivo consiste en trasladar los compromisos de ayuda a un régimen contractual basado en resultados concretos.

Resta lograr un equilibrio entre los incentivos a los *buenos resultados* y la atención de las *necesidades*. El riesgo de los modelos basados en los resultados es que pueden concentrar la ayuda en unos pocos países que ya tienen un buen desempeño, en tanto que el riesgo de los modelos basados en las necesidades es que los recursos pueden desperdiciarse, quizá decepcionando a los que hacen las cosas mejor. Los “estados frágiles” —aquellos que están en quiebra o cuya gestión de gobierno es muy deficiente— suelen ser los que más necesitan ayuda, y está claro que en tales casos el enfoque tiene que ser distinto (*F&D*, edición de diciembre de 2006, pág. 37). La comunidad internacional sigue procurando mejorar sus prácticas en este ámbito. Esperamos que estas naciones aprendan de las más adelantadas y puedan reproducir el éxito de los contratos de ayuda, pero sin que los donantes y los organismos pierdan de vista las exigencias locales. ■

Resta lograr un equilibrio entre los premios y los incentivos a los buenos resultados y la atención de las necesidades.