

# Cuando la ayuda da sorpresas

Los países no pueden usar plenamente la ayuda si esta es imprevisible

Oya Celasun y Jan Walliser

UN FRECUENTE motivo de preocupación de los países receptores de ayuda para el desarrollo es que los flujos de asistencia no sean previsibles. Los desembolsos anuales suelen diferir ampliamente de los montos esperados, lo que obliga a los gobiernos a ajustar sus planes de gasto con poca anticipación cuando no se presta la ayuda prometida o cuando se desembolsa inesperadamente un monto mayor. Además, la mayoría de esos países no pueden recurrir a los mercados internacionales de capital cuando la ayuda esperada no llega.

La imposibilidad de prever los flujos de ayuda no solo afecta el nivel de gasto público sino también su composición y eficacia. Una disminución inesperada podría obligar a los gobiernos a recortar en forma desproporcionada la inversión en capital físico y humano, mientras que un desembolso extraordinario podría elevar exageradamente el consumo del gobierno, que, a diferencia del gasto en inversión, puede ajustarse sin demasiada demora y planificación. Por ello, la imprevisibilidad no solo puede hacer más difícil gestionar la ayuda sino también afectar la forma en que esta se gasta y por ende menguar el impacto deseado. La probabilidad de esas respuestas distorsionadas a corto plazo ante un volumen imprevisto de ayuda, en defecto o en exceso, es mayor en el caso del respaldo presupuestario, que ingresa directamente al presupuesto público, porque los receptores pueden decidir dónde gastarla a su entera discreción.

La previsibilidad y la volatilidad de la ayuda son conceptos diferentes, aunque a menudo se los usa como sinónimos. La ayuda es previsible si los receptores pueden confiar en el monto y la oportunidad de su desembolso. La ayuda es volátil si aumenta o disminuye significativamente entre dos periodos.

## Promesas y más promesas

Para analizar si la ayuda llega según lo programado se usan dos fuentes de datos. El primer conjunto de datos, que com-

prende los desembolsos y compromisos de ayuda declarados por los organismos donantes al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE-CAD), tiene una amplia cobertura por países y periodos, pero no incluye datos separados sobre ayuda presupuestaria y para proyectos ni una medida directa de la ayuda esperada, porque los compromisos declarados por los donantes no se corresponden necesariamente con las expectativas de los beneficiarios. Además, tampoco incluye datos fiscales detallados para evaluar el impacto de la ayuda no previsible en el gasto público.

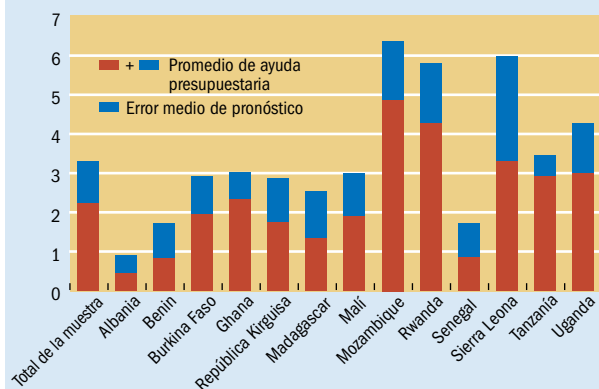
El segundo conjunto, derivado de los programas respaldados por el FMI, contiene información detallada sobre las

Gráfico 1

### Grado de imprevisibilidad

En promedio, la ayuda presupuestaria desembolsada difiere aproximadamente 30% de los montos esperados.

(Porcentaje del PIB, 1993-2005)



Fuente: Celasun y Walliser (2008), según datos de programas respaldados por el FMI entre 1992 y 2007, correspondientes a un conjunto de 13 países.

actividades conjuntas de programación macroeconómica del personal técnico del FMI y los gobiernos beneficiarios. Incluye proyecciones y resultados de la ayuda y muchas otras variables fiscales y macroeconómicas. Puede entonces usarse para identificar las expectativas de los países receptores y distinguir entre ayuda presupuestaria y para proyectos. No obstante, su cobertura es limitada en cuanto al tiempo y al número de países. Ambos conjuntos de datos tienen ventajas y desventajas para abordar diferentes aspectos de la investigación (véase el cuadro 2 en Celasun y Walliser, 2008).

Según los datos de la OCDE-CAD, durante 1990–2005, los desembolsos anuales de ayuda para África subsahariana se desviaron, en promedio, 3,4% del PIB respecto de los compromisos, mientras que en otras regiones las desviaciones también oscilan entre 1,7% y 2,4% del PIB. No obstante, contra la creencia común de que los donantes sistemáticamente desembolsan menos de lo comprometido, la baja previsibilidad de la ayuda en ambos conjuntos de datos se debe a que los desembolsos no alcanzan y también superan las expectativas y los compromisos, en particular en África subsahariana. Administrar flujos de ayuda imprevisibles supone entonces gestionar tanto los déficits de ayuda como los excesos.

La previsibilidad de la ayuda presupuestaria es llamativamente baja aun en los países de mejor desempeño. En los datos de los programas respaldados por el FMI, esos desembolsos se desvían de las proyecciones en alrededor del 1% del PIB, lo que representa aproximadamente 30% de la ayuda presupuestaria esperada, en promedio (gráfico 1). El grado de previsibilidad varía considerablemente. Sierra Leona, país en situación de posconflicto, recibió 6% del PIB en ayuda presupuestaria, de la cual 50% llegó inesperadamente, lo que implica que la mitad de la ayuda presupuestaria de cada año se restó o agregó mientras se ejecutaba el presupuesto. En Ghana, en cambio, menos del 25% de esa ayuda fue inesperada.

## Comportamiento de los donantes

Los donantes pueden tener varias razones para ajustar el flujo de ayuda de manera impredecible.

Razones de la diferencia entre la ayuda esperada/anunciada y desembolsada	El comportamiento de los donantes ¿resta eficacia a la ayuda?	
	Ayuda presupuestaria	Ayuda para proyectos
<b>Técnicas, relacionadas con los proyectos</b>		
Implementación lenta del proyecto	n.c.	No
Dificultades para cumplir con los procedimientos específicos del proyecto exigidos por el donante para el desembolso	n.c.	Posiblemente
<b>Circunstancias y condiciones del país</b>		
Cambio importante en las políticas o circunstancias del país, incluidas las emergencias	No	No
Falta de cumplimiento de condiciones específicas	Posiblemente	Posiblemente
<b>Relacionadas con los donantes</b>		
Demoras administrativas y lentitud de respuesta de los donantes	Sí	Sí
Reasignación de la ayuda o aumento del monto total por motivos políticos o vinculados a los donantes	Sí	Sí

Fuente: Celasun y Walliser (2008).  
Nota: n.c. = no corresponde.

## Desde el lado de los donantes

En la mayoría de las investigaciones anteriores se supone que la falta de previsibilidad de la ayuda se debe mayormente a injustificadas demoras burocráticas y administrativas de los donantes. Sin embargo, los donantes pueden tener justificativos válidos para no poder proporcionar ayuda totalmente previsible (cuadro).

Los desembolsos para proyectos —como grandes obras de infraestructura— pueden efectuarse por partes, y las demoras imprevistas en la implementación del proyecto por el beneficiario generarían una caída inesperada de su monto, pero no serían motivo de preocupación acerca de la eficacia de la ayuda. La demora de tales desembolsos también puede deberse a que los receptores no cumplen ciertos procedimientos requeridos para salvaguardar los recursos, como las normas sobre compras y contrataciones. Que esas demoras se justifiquen en razón de dudas acerca de la eficacia de la ayuda depende en gran medida de cuán relevantes sean los procedimientos para impedir que esta se malgaste.

Ante una variación importante de las circunstancias del país receptor, como cambios fundamentales de las políticas o la gestión de gobierno, los donantes podrían retirar la ayuda anunciada para impedir que los recursos se apliquen a fines distintos de los previstos. En ciertos casos, la ayuda debe desembolsarse de manera imprevista para que resulte eficaz. La ayuda de emergencia es por naturaleza difícil de predecir, y los desembolsos adicionales ante desastres naturales y grandes shocks económicos, aunque imprevistos, potencian su eficacia en lugar de entorpecerla.

Una cuestión más controvertida y compleja es si las condiciones específicas cuyo objeto es garantizar que los objetivos del país coincidan con los de los donantes justifican la falta de previsibilidad. Si los receptores no cumplen con esas condiciones, la ayuda puede ser reducida o demorada.

En los últimos años, muchos donantes de respaldo presupuestario han adoptado medidas para reducir el impacto de las condiciones en su previsibilidad anual, como adoptar las decisiones de financiamiento al comienzo del ciclo presupuestario o restar importancia a una acción o indicador determinado como condición del desembolso y considerar en cambio indicadores más amplios de resultados.

## Es importante mantener relaciones estables a través de programas

El análisis estadístico permite determinar si la baja previsibilidad de los flujos de ayuda obedece a algunas características observables de las economías receptoras. Los datos de la OCDE-CAD muestran que los países que tienen relaciones más estables con los donantes, evidenciadas por una trayectoria sostenida de implementación de programas respaldados por el FMI, reciben ayuda más previsible. Tal estabilidad podría reflejar un mayor grado de confianza o la implementación de sólidas políticas macroeconómicas en el país receptor. Además, el análisis muestra que una relación más prolongada y continua con el FMI reduce la incidencia de desembolsos adicionales sorpresivos, aunque no los déficits de ayuda. Una relación más estable entre receptores y donantes parece permitir

una mejor proyección de la ayuda y hacer menos necesario que los donantes intervengan inesperadamente para aumentarla. La mera existencia de un programa respaldado por el FMI, en cambio, no incide en la previsibilidad.

Las situaciones de emergencia de los países receptores también explican en parte la falta de previsibilidad porque los donantes no cumplen sus compromisos de ayuda en los años en que hay grandes desembolsos para emergencias. Los donantes incrementan marcadamente sus compromisos durante las emergencias pero sin que necesariamente cumplan con esas promesas, lo que posiblemente indica que los fondos se desvían para responder a la emergencia en lugar de canalizarse hacia otras actividades de ayuda en el mismo país.

En el estudio no se observa ningún otro factor —como la gestión de gobierno o los shocks de los términos de intercambio— que tenga fuerte vinculación con la previsibilidad. Además, una parte significativa de la falta de previsibilidad podría reflejar no solo factores técnicos en el caso de la ayuda para proyectos sino también la condicionalidad específica y las demoras administrativas de los donantes (como se describe en el cuadro).

### Ajustes ante déficits de ayuda

Según los datos basados en los programas del FMI —que abarcan 13 países con relaciones de largo plazo durante 1992–2005— los ajustes ante variaciones sorpresivas de la ayuda presupuestaria pueden desglosarse en modificaciones de los ingresos tributarios, gastos corrientes, gasto en inversión financiado internamente (gasto total en inversión pública menos gasto en inversión financiado con ayuda para proyectos), financiamiento bancario interno (del banco central y la banca comercial), servicio neto de la deuda y otros, rubro que corresponde principalmente a ingresos no tributarios y financiamiento no bancario.

Los desembolsos de ayuda presupuestaria no alcanzan lo proyectado en alrededor del 60% de los ejercicios fiscales comprendidos en la muestra. El déficit medio equivale al 1,1% del PIB (gráfico 2, panel superior). Su gestión a menudo se complica aún más por la concurrencia de menores ingresos tributarios (0,3% del PIB) y exceso de gastos corrientes (0,3% del PIB). Los receptores necesitan por lo tanto encarar simultáneamente los déficits de ayuda, los déficits de ingresos tributarios y los excesos de gastos corrientes, que totalizan el 1,7% del PIB. Lo hacen mayormente mediante mayor financiamiento bancario interno (0,7% del PIB), reducción del servicio de la deuda o aumento de los atrasos (0,4% del PIB), retracción del gasto en inversión pública financiado internamente (0,3% del PIB) y otras fuentes no regulares de financiamiento como las privatizaciones o los ingresos no tributarios (0,3% del PIB).

El ajuste ante los déficits de ayuda consiste fundamentalmente en una combinación de financiamiento interno adicional y reducción del gasto en inversión, mientras que el gasto corriente es, en promedio, mayor de lo proyectado. Los datos confirman entonces que los gobiernos receptores normalmente no podrían reducir el gasto corriente (en especial sueldos) sino que se concentrarían mayormente en ajustes del gasto presupuestario en inversión. En un contexto de ayuda presupuestaria incierta, los gobiernos pueden restringir el gasto en inversión si

no reciben ayuda al comienzo del ciclo presupuestario. La incertidumbre persistente acerca de los desembolsos de ayuda presupuestaria también impide responder a una disminución con respuestas simples de gestión presupuestaria, como la postergación del gasto en inversión hasta el año siguiente.

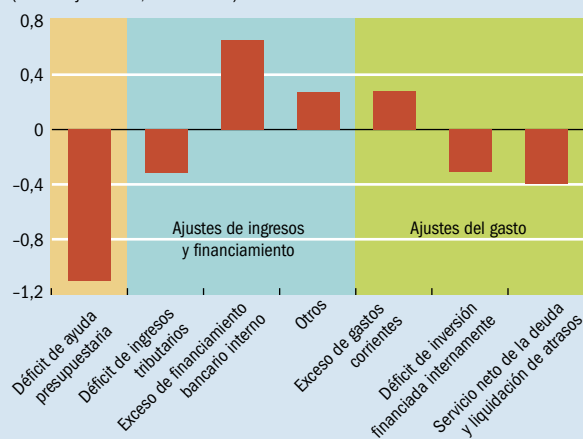
Las diferencias estructurales en el marco de políticas de los países pueden determinar diferentes tipos de ajuste ante déficits de ayuda similares. Por ejemplo, los países de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO), que no tienen acceso a instrumentos de política monetaria y cuya posibilidad de tomar crédito del banco central es limitada o nula, debieron recortar el gasto en inversión más profundamente que otros países. En promedio, aquellos compensaron la mitad del déficit de ayuda presupuestaria con una reducción del gasto en inversión y financiaron menos de un tercio de esa

Gráfico 2

### Ajustes ante variaciones imprevistas de la ayuda

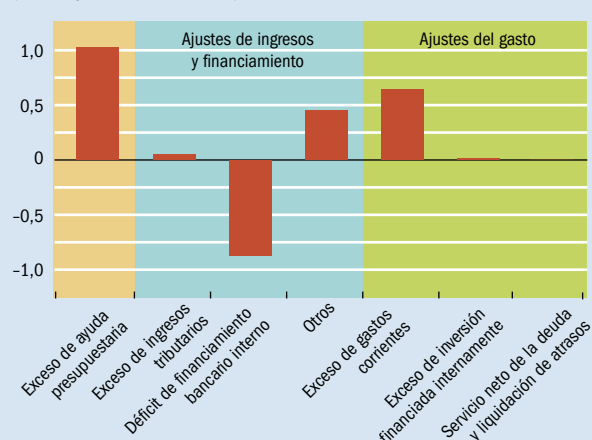
Los países se ajustan ante la disminución de la ayuda aumentando el financiamiento interno y disminuyendo el gasto en inversión . . .

(Porcentaje del PIB, 1993–2005)



. . . y ante los flujos extraordinarios de ayuda reduciendo la deuda bancaria interna y aumentando el gasto corriente.

(Porcentaje del PIB, 1993–2005)



Fuente: Celasun y Walliser (2008), según datos de programas respaldados por el FMI entre 1992 y 2007, correspondientes a un conjunto de 13 países.

deficiencia a través del sistema bancario interno. Los otros países redujeron el gasto en inversión por un monto equivalente a un sexto de dicho déficit, financiando tres cuartas partes con préstamos de la banca interna.

### Ajustes ante aumentos imprevistos de la ayuda

La ayuda presupuestaria adicional se usa para financiar el reembolso de la deuda o un mayor consumo público. Los desembolsos mayores de lo esperado se producen en el 40% de las veces y representan en promedio 1% del PIB, según los datos del FMI (gráfico 2, panel inferior). En promedio, los beneficiarios no usan ningún porcentaje de los excedentes de ayuda e ingresos para financiar mayores gastos en inversión, sino que reducen la deuda bancaria interna (0,9% del PIB) y aumentan el gasto corriente (0,6% del PIB), beneficiándose con una mayor recaudación de ingresos no tributarios en períodos de aumentos extraordinarios de la ayuda. Generalmente estos aumentos se producen en una etapa demasiado avanzada del ejercicio presupuestario, y por ello no pueden destinarse a otros rubros que no sean gastos corrientes.

Ahorrar esos flujos extraordinarios permite acumular un margen para futuros déficits de ayuda y podría ser parte de una estrategia para administrar la imprevisibilidad. Sin embargo, aun los países que han recibido un exceso de ayuda durante varios años consecutivos parecen usar la mayor parte de ese excedente, cuando no todo, para reducir la deuda en lugar de aumentar el gasto.

Teniendo flujos adicionales casi idénticos de ayuda presupuestaria e ingresos, los países miembros de la UEMAO ampliaron su gasto corriente mucho menos (0,4% del PIB) y ahorraron más (0,5% del PIB) reduciendo la deuda bancaria que los demás países. Esas políticas reflejan un grado mayor de autoseguro en los países de la UEMAO, dadas sus limitaciones más estrictas para recurrir al endeudamiento interno. En ambos grupos de países el gasto en inversión aumentó poco o nada ante la ayuda imprevista.

### Cómo mejorar la previsibilidad

Los resultados del estudio indican que la baja previsibilidad de la ayuda presupuestaria puede afectar su eficacia (recuadro). Otra conclusión es que deben considerarse más detenidamente diversos aspectos del debate sobre la eficacia de la ayuda y la mejora de las prácticas de los donantes. Primero, *el debate sobre la previsibilidad debe vincularse más estrechamente con la cuestión primaria de la eficacia de la ayuda*. En algunos casos, la falta de previsibilidad de los donantes está justificada. Establecer primero en qué circunstancias no se espera que los donantes actúen de manera previsible —por ejemplo, ante una emergencia importante— permitiría implementar mejor las metas de eficacia de la ayuda contempladas en la Declaración de París.

Segundo, *debe mejorarse la recolección de datos* para medir con mayor precisión el impacto de la baja previsibilidad. Es crucial registrar las expectativas de los donantes y los receptores por igual para determinar qué flujos de ayuda esperan estos últimos. Con mejores datos se podría explicar si la falta de previsibilidad se debe a la condicionalidad, a demoras administrativas o a ajustes repentinos por parte de los donantes.

### Principales conclusiones

El análisis muestra que la falta de previsibilidad afecta el gasto en inversión pública, que se reduce en períodos de disminución de la ayuda pero no se incrementa cuando esta aumenta. En cambio, el consumo público crece cuando llega ayuda adicional. Esta observación también se ilustra con un examen de la relación bilateral entre variables clave:

- Un déficit de ayuda igual al 1% del PIB va unido a un ajuste descendente del gasto en inversión, estadísticamente significativo, igual al 0,1%–0,2% del PIB, mientras que el gasto en inversión no aumenta cuando hay flujos extraordinarios.
- El consumo público no cae durante los déficits de ayuda, pero un exceso de ayuda igual al 1% del PIB va unido a un aumento de ese consumo igual al 0,6% del PIB.
- Se usa financiamiento bancario interno para absorber tanto los déficits como los excesos de ayuda, pero en grado diferente. Un déficit de ayuda igual al 1% del PIB se vincula con un aumento del financiamiento bancario interno igual al 0,5% del PIB. Un exceso de ayuda igual al 1% del PIB guarda relación con una reducción del financiamiento interno (reembolso de deuda interna) mayor (0,8% del PIB) que el incremento del financiamiento bancario registrado cuando se producen tales déficits.

Tercero, la persistencia del problema de imprevisibilidad señala la conveniencia de *reconsiderar algunos de los mecanismos de prestación de ayuda a estos países*. Una forma sería prolongar los períodos de asignación de ayuda y vincularlos a indicadores de evolución más lenta, en lugar de reconsiderar anualmente volúmenes de ayuda, de rápido desembolso, dentro de los marcos anuales de condicionalidad (Eifert y Gelb, 2006). Se eliminaría así el factor discrecional de los desembolsos de ayuda, pero permitiendo a los donantes reducirlos rápidamente si las políticas o la gestión de gobierno del país se deteriorasen. Las consecuencias para la arquitectura internacional de la ayuda serían importantes. Actualmente, muchos presupuestos de ayuda se fijan en forma anual, y cada tres años los organismos multilaterales deben reponer sus recursos para los países de bajo ingreso. Si los compromisos se fijan a más largo plazo (por ejemplo, 10 años), habría que reconsiderar los mecanismos de financiamiento de la ayuda. ■

Oya Celasun es Economista del Departamento de Estudios del FMI y Jan Walliser es Gerente Sectorial para Reducción de la Pobreza y Gestión Económica de la Región de África del Banco Mundial.

#### Referencias:

Celasun, Oya, y Jan Walliser, 2008, "Predictability of Aid: Do Fickle Donors Undermine Aid Effectiveness?", *Economic Policy*, vol. 23 (julio), págs. 545–94.

Eifert, Benn, y Alan Gelb, 2006, "Improving the Dynamics of Aid: Toward More Predictable Budget Support", en *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Stefan Koeberle, Zoran Stravreski y Jan Walliser, compiladores (Washington: Banco Mundial).