



# Medio lleno o medio vacío

Bolsas de alimentos donados en Berbera, Somalia.

Andrew Berg y Luis-Felipe Zanna

**A**ÚN no se sabe con certeza si la ayuda externa contribuye al crecimiento de los países pobres. Si bien se observa un efecto positivo en indicadores sociales como la mortalidad infantil y la matriculación en la escuela primaria, su eficacia en términos del crecimiento es objeto de debate entre los economistas. Para Rajan y Subramanian (2008), por ejemplo, es difícil discernir un efecto sistemático de la ayuda en el crecimiento, en tanto que Arndt, Jones y Tarp (2009) comprueban un efecto positivo y estadísticamente causal a largo plazo.

No tan polémica es la opinión de que los flujos de ayuda, particularmente cuando llegan en oleadas, surten efectos positivos y negativos. Pueden provocar una apreciación del tipo de cambio real, que perjudica a las industrias de exportación promotoras del crecimiento (véase Rajan y Subramanian, 2010), pero también pueden contribuir a financiar una inversión pública en infraestructura muy necesaria para el crecimiento (véase Collier, 2006). Estas contradicciones son naturales porque el impacto final de la ayuda en el crecimiento probablemente dependa de una serie de factores *específicos de cada país*, como la reacción de la política macroeconómica, el uso que se le dé a la ayuda,

la eficiencia de la inversión pública y diversas características estructurales de una economía.

## Evaluación de hipótesis

Aplicamos este enfoque de especificidad nacional a un proyecto conjunto del FMI y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que pretende evaluar macroeconómicamente incrementos de ayuda a varias economías africanas. El FMI está encargado de examinar hipótesis que reflejan el anuncio realizado en 2005 en Gleneagles, Escocia, por los países industriales del Grupo de los Ocho (G-8), comprometiéndose a duplicar la ayuda a África para 2010. Las hipótesis y los planes de gasto están basados en análisis a nivel de sector que el PNUD llevó a cabo en coordinación con el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y las autoridades nacionales. Hasta el momento, efectuamos 10 evaluaciones —Benin, Ghana, Liberia, Níger, la República Centroafricana, Rwanda, Sierra Leona, Tanzania, Togo y Zambia— y en los meses venideros concluiremos otras cinco. (Tres de los casos figuran en [www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/091908a.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/091908a.pdf); los otros se publicarán próximamente).

Las evaluaciones emplean un marco común creado en el FMI (véase Berg *et al.*, 2010) y

**El impacto neto de las oleadas de ayuda depende de factores propios de cada país**

basado en un modelo cuantitativo dinámico de pequeñas economías abiertas que podría resultar de utilidad tanto para las autoridades como para el personal del FMI al imprimir mayor coherencia a las deliberaciones sobre políticas y al análisis macroeconómico. El modelo pretende captar los principales mecanismos y cuestiones de política presentes en los países de bajo ingreso que reciben oleadas de ayuda. El marco gira en torno a los efectos macroeconómicos a corto y mediano plazo de esa ayuda, y arroja luz sobre indicadores agregados como la inflación y el tipo de cambio real, así como la productividad y el crecimiento a mediano plazo. Las evaluaciones llevan a pensar que, según los factores y las políticas propios de cada país, el aumento de la ayuda puede tener un impacto positivo a mediano plazo en el crecimiento económico, y que los efectos negativos en la inflación y el tipo de cambio real son manejables.

El marco está diseñado para captar las dimensiones macroeconómicas críticas observables en los países receptores de ayuda. Primero, si el sector de los bienes comerciados es más grande, el crecimiento de la productividad puede ser más rápido por obra de una “externalidad de aprendizaje práctico”: las empresas que compiten en los mercados de exportación aprenden (por ejemplo, sobre técnicas de fabricación y gestión) y otras empresas absorben a su vez esas lecciones. Este papel especial que le toca al sector de los bienes comerciados significa que una apreciación del tipo de cambio real provocada por una oleada de ayuda puede perjudicar la productividad y el crecimiento. Segundo, dada la importancia del capital público para la producción, el gasto en inversión pública puede hacer subir el producto, tanto directamente como al mejorar la rentabilidad de la inversión privada (promoviéndola, en consecuencia). Pero el gasto en inversión pública no siempre es eficiente, y no todo se transforma en capital público útil. Tercero, el marco contempla que el gasto fiscal y la acumulación de reservas puedan reaccionar de distinta manera a las oleadas de ayuda, generando distintas combinaciones de políticas. Hace una distinción entre gastar la ayuda, que es decisión de la autoridad fiscal, y absorberla —financiando el aumento del déficit en cuenta corriente—, lo cual depende de las políticas de acumulación de reservas del banco central.

La aplicación del modelo a casos concretos exige calibrarlo; o sea, usar datos empíricos conocidos para atribuir valores a los parámetros que determinan su comportamiento. Por ejemplo, existen análisis a nivel de empresas y de sectores sobre la fuerza que ejercen las externalidades del aprendizaje práctico. También se han estimado la eficiencia y los determinantes de las tasas de rentabilidad de la inversión pública. Pero toda esta información es parcial, y completarla exige considerable subjetividad. A nivel más general, el modelo es incompleto en numerosas dimensiones y por sí solo no produce previsiones exactas. Con todo, el proyecto demuestra que este modelo contribuye a una conceptualización organizada, permite incorporar sistemáticamente distintos tipos de información empírica y es un medio transparente para elaborar distintas hipótesis de incremento de la ayuda y comparar los resultados entre un país y otro.

### Las lecciones de la ayuda

Más allá de los factores específicamente nacionales del modelo, se desprenden de su aplicación a diferentes países algunas lecciones críticas que, en nuestra opinión, tienen validez para todos.

Primero, es importante hacer una distinción entre la eficiencia de la inversión pública movida por una oleada de ayuda y la eficiencia histórica. Para nosotros, el impacto que tenga en el crecimiento la inversión pública financiada por la ayuda depende de su eficiencia en relación con la eficiencia histórica de la inversión. Si la inversión estimulada por una oleada de ayuda es baja, la ayuda creará poco capital público adicional. Pero si el capital público inicial ya era muy escaso debido a una baja eficiencia histórica, aun ese pequeño capital extra puede tener un fuerte impacto en el producto.

Este resultado revela implicaciones interesantes. Si un país tiene muchas dificultades para transformar el gasto en inversión en capital útil —en otras palabras, si la eficiencia tanto de la inversión histórica como de la inversión alimentada por la ayuda es baja—, el efecto de una oleada de ayuda en el crecimiento posiblemente no varíe. Pero ese impacto es muy fuerte si, ante una oleada de ayuda, la eficiencia de la inversión disminuye (por ejemplo, porque el país no puede administrar la ayuda extra) o aumenta (por ejemplo, porque el país o los donantes mejoran las prácticas de gestión).

Segundo, la apreciación del tipo de cambio real y la contracción del sector de los bienes comerciados suelen ser la contracara natural y apropiada de una oleada de ayuda, ya que los recursos pasan del sector de los bienes comerciados, que perdió capacidad de competencia internacional, al sector de los bienes no comerciados, que es preponderantemente local. En otras palabras, la apreciación pone los recursos a trabajar dentro del país y a la vez permite importar capital sumamente necesario. Además, aun a pesar de la apreciación y de la contracción del sector de los bienes comerciados que acompañan al uso de la ayuda, el resultado es más capital público, más inversión privada y un producto más elevado.

Sin embargo, la apreciación real despierta la amenaza del “mal holandés”, por el cual la contracción del sector de los bienes comerciados puede vulnerar el crecimiento global porque hay menos aprendizaje a través de la competencia internacional y la exportación.

Estas externalidades de aprendizaje no significan necesariamente que la ayuda sea perjudicial, pero ponen sobre el tapete su eficiencia porque la convierten en un arma de doble filo. Si la ayuda se invierte bien, las externalidades promueven la productividad del sector de los bienes comerciados y entonces la ayuda puede generar aún más beneficios en términos del crecimiento; este fenómeno se conoce como “vigor holandés”. Si la ayuda no se invierte bien, las externalidades hacen bajar la productividad y la ayuda efectivamente puede perjudicar el crecimiento. El gráfico ilustra esta conclusión. Compara los efectos de la ayuda en el PIB cuando están presentes externalidades positivas moderadas que influyen en el sector de los bienes comerciados (panel izquierdo) y externalidades fuertes (panel derecho), con distintos grados de eficiencia de la inversión pública. El gráfico presume un aumento pasajero pero persistente de la ayuda equivalente a 6 puntos porcentuales del PIB, en promedio, que disminuye al nivel previo durante el quinquenio siguiente. También se presume que la oleada de ayuda se gasta y se absorbe en su totalidad.

Si las externalidades son moderadas, como lo sugerirían los estudios regulares a nivel de empresas, la oleada de ayuda hace subir el crecimiento, con particular fuerza si la eficiencia relativa

es más elevada. Cuando el sector de los bienes comerciados reviste especial importancia para el crecimiento de la productividad y la ayuda se emplea con eficiencia, observamos la presencia del vigor holandés. Una mayor acumulación del capital público estimula la inversión privada, lo cual a su vez contribuye a hacer subir el producto del sector de los bienes comerciados por encima de su nivel tendencial a pesar de la apreciación del tipo de cambio real. Ese producto más alto del sector de los bienes comerciados amplifica el efecto positivo a mediano plazo de la inversión de capital público y privado. Por el contrario, si la ayuda se emplea mal, las externalidades fuertes provocan una caída a corto plazo del PIB, que afecta más que nada al sector de los bienes comerciados, privándolo de competitividad y, en consecuencia, haciendo retroceder el crecimiento de su productividad. Entre tanto, no hay estímulo para la inversión ni para la productividad porque, a falta de un volumen sustancial de capital público nuevo, la inversión privada no aumenta. En este ejemplo del mal holandés, la ayuda efectivamente reduce el crecimiento.

Tercero, la inquietud en torno a la competitividad y la apreciación real muchas veces lleva a las autoridades a acumular parte de la ayuda en forma de reservas internacionales, gastando simultáneamente el equivalente en moneda local (véase Berg *et al.*, 2007). Así mitigan la presión hacia la apreciación de la moneda nacional, ya que al retener las reservas derivadas de la ayuda el banco central reduce la oferta de divisas en el mercado de cambios. Pero al retener esas reservas se desplaza la inversión y el consumo privado, perjudicando el crecimiento a mediano plazo. La causa fundamental de ese desplazamiento es el intento de utilizar dos veces los mismos recursos de ayuda. Cuando un gobierno gasta en moneda nacional el equivalente de los flujos de ayuda, puede emplear los dólares de la ayuda para esterilizar esa emisión monetaria, con lo cual en la práctica está financiando el gasto. Si los dólares de la ayuda se retienen como parte de las reservas, el banco central debe vender bonos en su lugar, y esas ventas de bonos equivalen a financiar internamente el gasto, con el consecuente riesgo de desplazamiento.

Cuarto, cuando la eficiencia es baja y las externalidades que afectan a la productividad del sector de los bienes comerciados son fuertes, quizá se justifique acumular parte de la ayuda en forma de reservas, pese al desplazamiento del sector privado. Sin

embargo, existen mejores alternativas. En estas circunstancias, la ayuda es mala para el crecimiento, y la política de acumulación de reservas puede mitigar los efectos de la apreciación y de la contracción del producto del sector de los bienes comerciados que caracterizan al mal holandés. Esa política compensa holgadamente el desplazamiento del sector privado. Pero hay mejores formas de responder a las oleadas de ayuda. La política de acumulación de reservas podría ir acompañada de un gasto parcial de la ayuda. Y si la ayuda se empleara con más eficiencia o se destinara en mayor medida a una inversión propicia para el sector de los bienes comerciados, el efecto en el PIB sería siempre positivo, particularmente si el gobierno no acumulara reservas.

## Recursos naturales

Este análisis puede hacerse extensivo a las oleadas de flujos de recursos de diferente índole, como las que —a diferencia de la ayuda— están ocurriendo en muchos países. El descubrimiento de recursos naturales tiene muchas características en común con las oleadas de ayuda. El análisis que suelen hacer al respecto los países *desarrollados* presupone que el país siempre puede endeudarse para financiar la inversión pública, de modo que no existe ningún vínculo entre esta inversión y el descubrimiento de recursos. Pero ese vínculo puede ser crucial para los países *en desarrollo* donde escasea el crédito, y se ha analizado usando una variante del modelo aquí descrito (véase Dagher, Gottschalk y Portillo, 2010). Entre tanto, muchos países se están planteando un uso más amplio del crédito extranjero no concesionario para financiar inversión pública necesaria. Estamos adaptando el marco para examinar esta posibilidad y los eventuales problemas de sostenibilidad de la deuda. ■

*Andrew Berg es Director Adjunto y Luis-Felipe Zanna Economista Principal del Departamento de Estudios del FMI.*

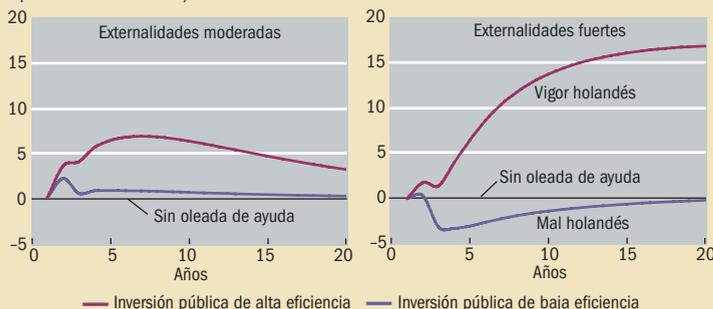
### Referencias:

- Arndt, Channing, Sam Jones y Finn Tarp, 2009, "Aid and Growth: Have We Come Full Circle?"; *Discussion Paper No. 09-22 (Copenhagen: Universidad de Copenhague, Departamento de Economía).*
- Berg, Andrew, Shekhar Aiyar, Muntaz Hussain, Shaun Roache, Tokhir Mirzoev y Amber Mahone, 2007, *The Macroeconomics of Scaling Up Aid: Lessons from Recent Experience, IMF Occasional Paper No. 253 (Washington: Fondo Monetario Internacional).*
- Berg, Andrew, Jan Gottschalk, Rafael Portillo y Luis-Felipe Zanna, 2010, "The Macroeconomics of Medium-Term Aid Scaling-Up Scenarios"; *IMF Working Paper 10/160 (Washington: Fondo Monetario Internacional).*
- Collier, Paul, 2006, "African Growth: Why a 'Big Push'?" *Journal of African Economies*, vol. 15, suplemento 2, págs. 188–211.
- Dagher, Jihad, Jan Gottschalk y Rafael Portillo, 2010, "Oil Windfalls in Ghana: A DSGE Approach"; *IMF Working Paper 10/116 (Washington: Fondo Monetario Internacional).*
- Rajan, Raghuram, y Arvind Subramanian, 2008, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?"; *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, No. 4, págs. 643–65.
- , 2010, "Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth"; *Journal of Development Economics*, de próxima publicación.

## ¿Cómo repercuten las oleadas de ayuda en el crecimiento?

Cuando la exportación impulsa el crecimiento de la productividad, hay más en juego.

(PIB real; desviación porcentual respecto de la línea de base debida a una oleada de ayuda equivalente al 6% del PIB)



Fuente: Simulaciones del personal técnico del FMI.