

Demanda de recursos externos para América Latina y el Caribe en 2002-2011

LUIS RENÉ CÁCERES*

La atención que se ha prestado al tema de la ayuda externa y el desarrollo durante los últimos decenios ha sido considerable. Los estudios iniciales sobre el papel de la ayuda en el logro de un crecimiento económico más dinámico dieron lugar, desde principios de los años setenta, a una vasta literatura que argumenta que la ayuda externa tiene efectos negativos en el ahorro nacional y el crecimiento económico. Estos puntos de vista se basaron en varios modelos econométricos y se convirtieron en las corrientes predominantes del debate sobre la ayuda.¹

En años recientes se ha reavivado el debate porque en ciertos estudios se asevera que la ayuda puede estimular el crecimiento sólo si está acompañada de buenas políticas. Otros estudios han demostrado el efecto pernicioso de la ayuda en la capacidad gubernamental y en el incremento del tamaño del gobierno. Asimismo, en algunos trabajos más se ha concluido que la ayuda es fungible, es decir, conduce al aumento del consumo público y queda sólo un pequeño remanente para la inversión.

1. Los primeros trabajos de gran influencia sobre ayuda externa y desarrollo son los de Paul Rosenstein Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries", *Review of Economics and Statistics*, vol. 43, 1961, pp. 107-138; Hollis B. Chenery y A. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review*, vol. 56, 1966, pp. 680-733, y Ronald McKinnon, "Foreign Exchange Constraints in Economic Development", *Economic Journal*, vol. 74, 1964, pp. 388-409. Entre los estudios que influyeron en el surgimiento de dudas sobre los efectos beneficiosos de la ayuda, véase Keith Griffin y John Enos, "Foreign Assistance: Objectives and Consequences", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 18, núm. 3, abril de 1970, pp. 313-326; Thomas E. Weisskopf, "The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries", *Journal of International Economics*, vol. 2, 1972, pp. 25-28, y Paul Mosley, "Aid, Savings and Growth Revisited", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 42, núm. 2, mayo de 1980, pp. 79-96.



* Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Los puntos de vista expuestos en este trabajo son de carácter personal. Una versión preliminar se publicó en la colección Cuadernos Socioeconómicos, del Banco Centroamericano de Integración Económica. El autor agradece los valiosos comentarios de Guillermo Fuentes <luisac@iadb.org>.

El debate de ninguna manera ha concluido y sin duda continuará, puesto que nuevos puntos de vista destacan los temas de propiedad, eficacia y condicionalidad *ex post* con base en resultados, por mencionar algunos. A medida que continúe el debate sobre la ayuda deben tomarse en cuenta los prospectos sombríos que se perfilan para las economías en desarrollo y en términos del comportamiento de las exportaciones y del crecimiento económico, después de la crisis de la deuda del decenio de los ochenta y el proceso de ajuste de los noventa, y luego de una persistente reducción en la ayuda durante los últimos decenios. Por tanto, al tomar en cuenta la controversia en torno a la ayuda, es necesario superar las limitaciones identificadas y movilizar montos de ayuda externa y mecanismos de entrega que tengan efectos incuestionables en el desarrollo.

Este trabajo comprende, en primer lugar, una breve revisión de la literatura más reciente sobre el debate respecto a ayuda y desarrollo. Luego se presenta un modelo de simulación para proyectar las necesidades de recursos externos de

América Latina y el Caribe para el período 2002-2011. En seguida se presenta una exposición sobre nuevos mecanismos que podrían ser eficaces para aumentar la oferta de recursos financieros. Por último, se incluye una sección de conclusiones.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

En este apartado se analizan algunos de los artículos más recientes y destacados en torno a la ayuda externa. White; White y Luttik, y Hansen y Tarp presentan una reseña completa sobre el tema.² La mayor atención de la literatura gira alrededor del efecto de la ayuda en el crecimiento, la inversión y el desarrollo social. Las pruebas empíricas no resultan ser favorables para la ayuda externa. Así, Boone no encontró correlación alguna entre ésta y el crecimiento económico, pero sí pruebas de que la ayuda aumenta el tamaño del gobierno del país beneficiario.³ También halló que el consumo gubernamental aumenta en casi tres cuartos del total de la ayuda y que el efecto de la misma no es significativo en la disminución de la mortalidad infantil, ni en los coeficientes de educación primaria y las expectativas de vida, por lo que resalta que la ayuda beneficia sobre todo a la élite política.⁴

En un estudio sobre los efectos del flujo de ayuda en un grupo de 21 países de África al sur del Sahara, Lensink concluyó que la repercusión tanto de la ayuda externa oficial, como de la entrada de capital privado, es negativa en las tasas de ahorro de los países y positiva en la tasa de crecimiento económico, efectos que se aprecian mejor en la muestra de países relativamente más desarrollados.⁵ Los resultados también indican que la ayuda y los flujos privados influyen de manera positiva en el consumo gubernamental. Por consiguiente, el autor concluye que los efectos directos de la ayuda en el crecimiento puede contrarrestarlos el comportamiento gubernamental si merma el esfuerzo fiscal.

2. Howard White, "The Macroeconomic Impact of Development Aid: A Critical Survey", *Journal of Development Studies*, vol. 28, 1992, pp. 163-240; Howard White y J. Luttik, "The Countrywide Effects of Aid", Documento de Trabajo, núm. 1337, Banco Mundial, Washington, 1994; Henrik Hansen y Finn Tarp, "Aid Effectiveness Disputed", *Journal of International Development*, vol. 12, núm. 3, abril de 2000, pp. 375-398.
3. Peter Boone, "Politics and the Effect of Foreign Aid", Documento de Trabajo, núm. 5308, NBER, Cambridge, octubre de 1995.
4. Este autor concluye: "El efecto de la ayuda es insignificante en la mejora de medidas básicas de desarrollo humano, como son la mortalidad infantil y las tasas de escolaridad primaria [...] Incluso cuando programas específicos como los de inmunización e investigación pueden ser eficaces, la mayor parte de los programas de largo plazo han tenido muy poco efecto en el desarrollo humano de 1971 a 1990". P. Boone, *op. cit.*, p. 33.
5. Robert Lensink, "Recipient Government Behavior and the Effectiveness of Development Aid", *The Economist*, vol. 141, 1993, pp. 543-562.



En un estudio muy conocido, Burnside y Dollar analizan la relación entre ayuda, políticas y crecimiento económico, con información de una muestra de 56 países durante seis períodos de cuatro años, desde 1970-1973 hasta 1990-1993.⁶

Los resultados arrojaron que, en promedio, la ayuda tenía muy poca repercusión en el crecimiento, pero había sido positiva en países con políticas acertadas. También se encontró que aquellos con buenas políticas contaban con mayores montos de ayuda; sin embargo, el poder explicativo de las variables que reflejan el interés de los donantes es mayor en la asignación de la ayuda que el de las políticas. También se descubrió que la ayuda bilateral tiene una fuerte correlación con el consumo gubernamental, que a su vez no tiene consecuencia alguna en el crecimiento. Esto podría explicar por qué la ayuda no es eficaz, pues aumenta el consumo del gobierno. Los autores realizaron un análisis para simular lo que sucedería si la ayuda se hubiese asignado con base en las políticas y no del interés de los donantes, dejando las demás variables sin cambios. Los resultados indicaron que la tasa de crecimiento promedio de los países de la muestra hubiese aumentado de 1.10 a 1.44 por ciento.

En un estudio reciente Knack analizó los efectos de la ayuda en la calidad de gobernabilidad de los países beneficiarios.⁷ Este autor elaboró un índice de calidad de la gobernabilidad basado en tres variables: corrupción en el gobierno, calidad de la burocracia y estado de derecho. Con base en una muestra de datos para los años 1975-1995 de los *Indicadores del Desarrollo Mundial* de 1998, calculó ecuaciones de regresión expresando dicho índice como función del ingreso per cápita y los porcentajes de la ayuda al PIB y al gasto estatal. Los resultados indicaron que a medida que aumenta el ingreso per cápita crece también el índice de gobernabilidad. Sin embargo, las variables de la ayuda arrojan coeficientes negativos, de manera que un incremento de la ayuda de 20 puntos porcentuales como proporción del PIB reduciría el índice de gobernabilidad tres puntos. El autor concluyó que un mayor porcentaje de la ayuda debería estar atado a mejoras en la calidad de la gobernabilidad y que los donantes deberían ser más selectivos y tomar medidas para promover el descenso de la corrupción, la rendición de cuentas fiscales y la excelencia del servicio civil, así como mayores esfuerzos para fortalecer los lazos con la sociedad civil.

6. Craig Burnside y David Dollar, "Aid, Policies and Growth", Documento de Trabajo, núm. 1777, Banco Mundial, Washington, junio de 1997. El índice de política empleado por estos autores se ha definido como: $1.3 + 5.4$ (excedente presupuestario) $- 1.4$ (inflación) $+ 2.1$ (apertura).

7. Stephen Knack, "Aid Dependency and the Quality of Governance", Documento de Trabajo, núm. 2396, Banco Mundial, Washington, julio de 2000.

Svensson analiza el efecto de la ayuda en el bienestar social de los pobres. Con información promedio del período 1971-1990 de una muestra de los países en desarrollo, estimó ecuaciones de regresión para expresar variables como las tasas de supervivencia infantil, expectativa de vida y matrícula escolar primaria, como funciones de la ayuda como porcentaje del PIB y de otras variables.⁸ Sus resultados indicaron que la variable correspondiente a la ayuda no era significativa en ninguna de las ecuaciones. No obstante, los términos de intercambio resultaron significativos, de tal forma que su deterioro tendría consecuencias muy adversas en las variables sociales. El autor explicó los resultados como un problema de riesgo moral que no alienta a los beneficiarios de la ayuda a llevar a cabo reformas estructurales en beneficio de los pobres.

Para estudiar el carácter fungible de la ayuda, Feyzioglu, Swaroop y Zhu acudieron a una muestra de 38 países con información anual para el período 1970-1990 y encontraron que la ayuda es fungible, es decir, parte de la ayuda redundante en la reducción de impuestos.⁹ Además, al emplear una muestra reducida de 14 países encontraron que en los préstamos preferenciales destinados a la agricultura y a los sectores de educación y energía había desvíos y que sólo los préstamos a los sectores de transporte y comunicaciones se gastaban íntegramente en lo establecido en los contratos. Los autores concluyeron que, dada la fungibilidad de la ayuda, una manera eficaz para la transferencia de recursos sería apoyar aumentos en los programas de desarrollo social del sector público. En otro trabajo de fungibilidad específico para la República Dominicana, Pack y Pack obtuvieron resultados similares, aunque estos autores no encontraron pruebas en el caso de Indonesia.¹⁰ En un estudio de tres países del sur de Asia, Otim encontró que la proporción de donaciones externas y préstamos que se fuga hacia el consumo era de 34.4 y 18.75 por ciento, respectivamente, y el resto se utilizaba para financiar la inversión.¹¹ Los resultados también demostraron que la ayuda multilateral sustrae recursos del consumo y los coloca en la inversión.¹²

8. Jakob Svensson, "When Is Foreign Aid Policy Credible?", Documento de Trabajo, núm. 1740, Banco Mundial, Washington, marzo de 1997.

9. Tarhan Feyzioglu, Vinaya Swaroop y Min Zhu, "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid", *The World Bank Economic Review*, vol. 12, enero de 1998, pp. 29-58.

10. Howard Pack y Janet Rothenberg Pack, "Is Foreign Aid Fungible? The Case of Indonesia", *Economic Journal*, vol. 100, marzo de 1990, y "Foreign Aid and the Question of Fungibility", *Review of Economics and Statistics*, vol. 75, núm. 2, 1993.

11. Samuel Otim, "Foreign Aid and Government Fiscal Behavior in Low Income South Asian Countries", *Applied Economics*, vol. 28, 1996, pp. 927-933.

12. Sobre el papel de la banca multilateral de desarrollo, véase Dani Rodrik, "Why is There Multilateral Lending?", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, 1996, pp. 167-205.

La revisión de la literatura deja la clara impresión de que la ayuda ha tenido deficiencias.¹³ Esto ha sido reforzado por recientes evaluaciones que han concluido que la ayuda debería estar ligada al buen desempeño de las políticas. En este debate se ha dado especial atención al trabajo de Easterly, quien demuestra que durante el período 1988-1997 los 41 países muy endeudados que recibieron alivio de deuda externa registraron un deterioro del déficit fiscal de la cuenta corriente, así como una sobrevaluación de la moneda y falta de profundización financiera.¹⁴ De hecho, en este lapso los países recibieron 33 000 millones en alivio de deuda, pero los nuevos préstamos aumentaron 41 000 millones. Además, las posiciones de estos países en el índice del Banco Mundial sobre políticas nacionales y calidad institucional fueron muy bajas.

No obstante, cabe mencionar que el enfoque ayuda-con políticas defendido por Burnside y Dollar ha sido cuestionado. En particular, Guillaumont y Chauvet investigaron si la eficacia de la ayuda dependía de la vulnerabilidad del país.¹⁵ Para ello construyeron una medida de vulnerabilidad como un promedio ponderado de la inestabilidad de la producción agrícola, y de los términos de intercambio y la población ini-

Si África, Asia oriental, el sudeste asiático y América Latina incrementaran 1% su participación en las exportaciones mundiales, el ingreso extra resultante sacaría de la pobreza a 128 millones de personas

cial. Al incorporar este índice a las ecuaciones de Burnside y Dollar encontraron que la variable de políticas no era significativa, mientras que el índice de vulnerabilidad sí lo era. Así, concluyeron que la eficacia de la ayuda es función de la vulnerabilidad de los países. Por otra parte, Lensink y White han criticado ese enfoque en cuanto la ayuda podría contribuir a reducir la pobreza por otros medios y no sólo mediante el crecimiento, a la vez que es objeto de debate cuáles políticas son apropiadas para reducir la pobreza.¹⁶ Además, estos autores encontraron que el modelo es susceptible de aceptar cambios en la muestra.¹⁷ Asimismo, Hansen y Tarp hallaron que el efecto de las políticas depende de la especificación del modelo y del tamaño de la muestra.¹⁸ Los resultados de Lensink y White y de Dalgaard y Hansen tampoco apoyan el papel de las políticas como factores determinantes de la eficacia de la ayuda externa.¹⁹

13. Habría que señalar posibles problemas de cálculo en los estudios sobre los efectos de la ayuda externa. En un estudio basado en métodos de cointegración y corrección de errores, Cáceres encontró que en el caso de El Salvador y Guatemala los recursos externos, representados por los montos anuales de desembolsos de fuentes bi y multilaterales tenían un carácter endógeno y los determinaban la inversión privada y pública, el ahorro interno y la oferta monetaria. De esa forma, los estudios del efecto de la ayuda podrían estar sujetos a problemas de especificación y simultaneidad. Véase Luis René Cáceres, "La relación de largo plazo entre el ahorro y la inversión en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 64, núm. 3, julio-septiembre de 1997, pp. 305-317. Cabe indicar que las estimaciones de los efectos de la ayuda externa en el crecimiento no toman en cuenta el papel de ésta en la generación del "síndrome holandés", que se manifestaría en la sobrevaluación del tipo de cambio y la contracción relativa del sector de bienes transables. Una reseña de esta literatura se encuentra en Ales Bukir y Timothy Lane, "Aid and Fiscal Management", Documento de Trabajo, núm. 02/112, Fondo Monetario Internacional, Washington, junio de 2002. Además, habría que considerar que la ayuda externa podría dar lugar a un "efecto de voracidad" en el sentido de que grupos poderosos podrían adquirir transferencias desproporcionadas del sector público ante la bonanza de la ayuda, según se argumenta en el modelo de Aaron Tornell y Philip R. Lane, "The Voracity Effect", *American Economic Review*, vol. 89, núm. 1, marzo de 1999, pp. 22-46.
14. William Easterly, "How Did Highly Indebted Poor Countries Become Highly Indebted?", Documento de Trabajo, núm. 2225, Banco Mundial, Washington, noviembre de 1999.
15. Patrick Guillaumont y Lisa Chauvet, *Aid and Performance: An Assessment*, Université D'Avergne, CERDI, Clermont-Ferrand, 1999.

16. De hecho, Mosley ha demostrado que no hay un juego único de buenas políticas, sino que éstas tienen diferente significado según el entorno particular del país. Indica, además, que hay opciones a las políticas que se han seguido en los últimos tiempos en el marco de la liberación económica. Sus resultados empíricos señalan que las políticas en boga relacionadas con "apertura al comercio internacional, estabilidad macroeconómica y limitada intervención del Estado en la economía" explican sólo una parte muy pequeña de la varianza de las tasas de crecimiento de un grupo de 86 países en desarrollo. Además, la estimación para la muestra de los países de América Latina y el Caribe indicó que la concentración del ingreso, representada por el coeficiente de Gini, y la tasa de matrícula en educación primaria, afectan de forma negativa y positiva, respectivamente, la tasa de crecimiento económico. Véase Paul Mosley, "Globalisation, Economic Policy and Convergence", *The World Economy*, vol. 23, mayo de 2002, pp. 613-634.
17. Robert Lensink y Howard White, "Aid Allocation, Poverty Reduction and the Assessing Aid Report", *Journal of International Development*, vol. 12, 2000, pp. 399-412.
18. H. Hansen y F. Tarp, *op. cit.*
19. Robert Lensink y Howard White, "Are There Negative Returns to Aid?", *Journal of Development Studies*, vol. 37, núm. 6, agosto de 2001, pp. 42-65; Carl-Johan Dalgaard y Henrik Hansen, "On Aid, Growth and Policies", *Journal of Development Studies*, vol. 37, núm. 6, agosto de 2001, pp. 17-41.

Cabe mencionar que las dudas sobre la ayuda se han explicado con las razones que la motivan, argumentándose que eran de índole política. Alesina y Dollar han demostrado que la asignación de ayuda bilateral respondía a consideraciones como los vínculos coloniales y los registros de votaciones en la ONU, y que las políticas económicas de los beneficiarios y de las instituciones públicas no son tan importantes en la determinación de los flujos;²⁰ por el contrario, la ayuda disminuye en economías exitosas.²¹

Estos resultados no deben interpretarse como una indicación de que los flujos de ayuda se deberían suspender o disminuir. Como lo expresa Stiglitz: “Los fracasos no deben atribuirse a la asistencia al desarrollo; más bien deberían considerarse por lo que en realidad son: dinero gastado, sabiamente o no, para alcanzar objetivos políticos”.²²

Los debates han dado lugar a una serie de propuestas para mejorar la eficacia de la ayuda. Una reciente recomendación en este sentido consiste en otorgarla sobre una base *ex post*, fundamentada en el éxito, para reconocer la verdadera materialización de las buenas políticas y sus resultados.²³

No obstante el debate sobre los beneficios de la ayuda, el tema subyacente es que los montos anuales de ésta han disminuido desde 1992, para representar en 2000 sólo 0.19% del PIB de los países donantes del Grupo de los Siete, el porcentaje más bajo en 40 años. Esto contrasta con las crecientes necesidades del mundo en desarrollo, suscitadas por epidemias en escala mundial, áreas de refugiados, desastres naturales y crisis financieras.

En el caso de América Latina y el Caribe la ayuda ha disminuido en términos absolutos. Mientras tanto, la pobreza continúa en niveles muy altos, afectando a cerca de 40% de la población, a la vez que el crecimiento económico ha disminuido desde finales del decenio de los noventa. En realidad, la tasa de ahorro interno de América Latina y el Caribe se ha mantenido abajo de los montos pico alcanzados en los años setenta, mientras que la tasa de inversión, de 20% en 2000, está aún debajo de su valor pico de 28% logrado en 1977. La falta de inversiones explica en parte la ausencia de un rápido crecimiento económico. Proyecciones del FMI para la región prevén tasas de crecimiento anual de 3.7% en 2002-2003 y 3.9% en 2004-2012. El punto que debe recalcar es que en

un reciente estudio de la CEPAL se concluyó que en la región la tasa de crecimiento anual real debería superar un mínimo de 4% para que el desempleo empiece a disminuir.²⁴ De allí la importancia de acelerar el crecimiento económico.

Cabe esperar que se pueda alcanzar un crecimiento más rápido mediante una mayor afluencia de ayuda externa. Así, movilizar recursos externos adicionales y utilizarlos con eficacia es de vital importancia. A continuación se presentan los resultados de un modelo para calcular la demanda futura de recursos externos de América Latina y el Caribe.

EL MODELO

El modelo de compatibilidad trata de manera exógena las tasas de inversión, de crecimiento del PIB y el de importaciones y exportaciones. La balanza comercial de bienes y servicios se calcula a partir del crecimiento de las dos últimas. La balanza en cuenta corriente se obtiene sumando los pagos de intereses sobre la deuda externa y las transferencias netas. Con estas variables se puede calcular la demanda de recursos externos, la cual es igual al déficit en cuenta corriente más el incremento de las reservas y la fuga de capitales. Esta demanda se atiende con las entradas de inversión extranjera neta y con nuevos desembolsos netos de deuda externa.²⁵

En las proyecciones realizadas para el período 2002-2011, el flujo neto de inversión extranjera se mantuvo en el promedio del período 1999-2000, de 44 000 millones cada año de 2002 a 2005, para pasar a 50 000 millones en el resto del período.²⁶ El aumento de las reservas internacionales y del monto de fuga de capital se mantuvieron en los promedios de 1999-2001 de 5 000 millones cada año durante el lapso de la proyección. La tasa de interés aplicada al servicio de la deuda fue de 6.8%, el valor promedio en 2001. Se efectuaron simulaciones con diferentes valores de las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones para analizar las repercusiones en la demanda de recursos externos.

Los resultados representados en el cuadro 1 y las gráficas 1 y 2 corresponden al PIB meta de 3.8% y a una tasa de in-

20. Alberto Alesina y David Dollar, “Who Gives Aid to Whom and Why?”, *Journal of Economic Growth*, vol. 5, núm. 1, 2000, pp. 33-63.

21. Paul Collier y Jan Willem Gunning, “The IMF’s Role in Structural Adjustment”, *Economic Journal*, vol. 109, 1999, pp. 634-651.

22. Joseph Stiglitz, “Overseas Aid Is Money Well Spent”, *Financial Times*, abril de 2002.

23. Jan Willem Gunning, “Rethinking Aid”, *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, 2001, pp. 125-144.

24. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2000*, Santiago, Chile, 2000.

25. Sobre otras metodologías de proyecciones de demanda de recursos externos en América Latina y otras regiones, véanse Robert Lensink y A. G. Van Bergeik, “Official Finance Requirements in the 1990’s”, *World Development*, vol. 19, núm. 5, mayo de 1991, pp. 497-510, y Albert Fishlow, “Capital Requirements in Developing Countries in the Next Decade”, *Journal of Development Planning*, vol. 17, 1987, pp. 245-291.

26. Las principales fuentes de información son el Banco Mundial, *Global Development Finance*, 2002, y el FMI.

versión de 20%. El punto de partida es un caso base en que las exportaciones y las importaciones crecen a tasas anuales de 11 y 12 por ciento, respectivamente, sus valores históricos. Para este caso base, el promedio anual de la demanda de nuevos desembolsos netos de deuda resultó en 91 900 millones. Se simuló un segundo caso en el cual el crecimiento anual de las exportaciones y las importaciones alcanzó 13 y 12 por ciento, respectivamente. Los resultados indican requerimientos anuales promedio de 25 500 millones, el menor monto de todas las simulaciones. En un tercer caso, las exportaciones y las importaciones crecieron 11%, lo que da lugar a una demanda anual promedio de 32 900 millones.

Los casos 4 y 5 incluyen, respectivamente, supuestos de un alivio de deuda anual de 4% del acervo de la deuda total y el pago de sólo 80% de intereses devengados sobre la deuda externa, mientras que el crecimiento de las exportaciones y las importaciones se mantuvo igual que en el caso base. Puede verse que los resultados son similares, pues la demanda promedio de recursos externos por año fue de 73 400 y 70 600 millones, respectivamente. Por último, el caso 6 supone que la tasa de interés sobre el acervo de deuda se redujo a 4.8%, una baja de dos puntos porcentuales. En este caso, el promedio anual de la demanda de recursos externos resultante es de 61 800 millones.

Los resultados indican que el monto promedio de fondos demandados es, excepto en los casos 2 y 3, superior al valor promedio de los años noventa, de 39 000 millones. Además, en la gráfica 1 puede observarse que, con la excepción de estos dos casos, los montos demandados después del año 2007 sobrepasan el valor pico de los años noventa, de 55 000 millones, obtenido en 1993. La gráfica 2 muestra que, con las mismas excepciones, el déficit en cuenta corriente se volvería insostenible en todos los demás casos al final del decenio. Sin embargo, debe indicarse que hay una compensación entre nueva deuda y flujos netos adicionales de inversión extranjera, por lo que si la última aumentase, los montos de nuevos desembolsos netos de deuda serían más bajos.

El punto que debe subrayarse es que los resultados son muy vulnerables al crecimiento de las exportaciones y las importaciones. Es decir, la balanza comercial es

un factor determinante de la demanda de recursos externos. Cabe destacar que cuando las exportaciones crecen con más rapidez que las importaciones, como en el caso 2, los requerimientos de recursos externos se establecen en montos menores de los valores promedio del decenio de los noventa. Asimismo, como puede verse en el caso 3, cuando estas variables crecen al mismo ritmo los requerimientos también se sitúan por debajo de los valores históricos.

Así pues, la evolución de las exportaciones es el factor más importante para determinar la demanda de recursos externos, más incluso que el alivio de la deuda.

Cabe destacar que la tasa de ahorro interno responde a los incrementos de las exportaciones. De hecho, la tasa de ahorro interno más alta, 19.5%, se da en el caso de un crecimiento de dichas ventas 2 puntos porcentuales más rápido que el de las importaciones. La segunda tasa de ahorro interno más alta, 17.5%, corresponde al caso en el cual las exportaciones y las importaciones crecieron a la misma tasa anual.

C U A D R O 1

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEMANDA DE RECURSOS EXTERNOS
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)**

	Caso base ¹	Caso 1 ^a	Caso 2 ^b	Caso 3 ^c	Caso 4 ^d	Caso 5 ^e
Promedio anual neto de desembolsos demandados	91.9	25.5	32.9	73.4	70.6	61.8
Tasa de ahorro interno promedio	15.4	19.5	17.5	16.5	15.7	16.5
Tasa de ahorro externo promedio	4.5	0.5	2.5	3.5	4.3	3.5

1. Crecimiento de las exportaciones de 11%. Crecimiento de las importaciones de 12%. a. Crecimiento de las exportaciones de 13%. El crecimiento de las importaciones se mantiene en 12%. b. Crecimiento de las exportaciones y las importaciones de 11%. c. Alivio de la deuda 4% cada año. d. Intereses pagados 80% de lo devengado. e. Tasa de interés reducida a 4.8 por ciento.

Nota: en todas las simulaciones el crecimiento del PIB y la tasa de inversión se mantuvieron en 3.8 y 20 por ciento, respectivamente.

C U A D R O 2

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INFLUENCIA DE LA BALANZA COMERCIAL
EN LA DEMANDA DE RECURSOS EXTERNOS (MILES DE MILLONES DE DÓLARES
Y PORCENTAJES)**

	Caso base ¹	Caso 1 ^a	Caso 2 ^b	Caso 3 ^c
Recursos externos anuales promedio requeridos (miles de millones de dólares)	154.7	37.4	131.3	121.1
Tasa de ahorro interno promedio (%)	22.3	25.6	22.5	23.3
Tasa de ahorro externo promedio (%)	5.7	2.4	5.5	4.7

1. Crecimiento de las exportaciones de 11%. Crecimiento de las importaciones de 13%. a. Crecimiento de las exportaciones de 13%. b. Interés pagado: 80% de lo devengado. c. Reducción de la tasa de interés a 4.8 por ciento.

Nota: en todas las simulaciones las tasas de crecimiento y de inversión del PIB se mantuvieron en 6 y 28 por ciento, respectivamente.

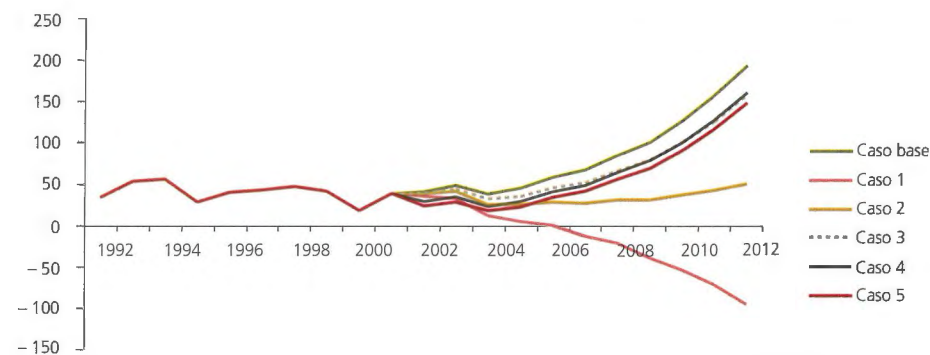
Se realizó una segunda serie de simulaciones utilizando un crecimiento del PIB meta de 6% anual y una tasa de inversión de 28%. En la primera simulación el incremento anual de las exportaciones fue de 11%, mientras que el de las importaciones fue de 13%. La demanda promedio resultante de nuevos desembolsos netos anuales es de 154 000 millones. Se simuló un segundo caso con exportaciones e importaciones con crecimiento de 13%, el cual generó la menor demanda de recursos externos, en promedio 37 400 millones, y la mayor tasa de ahorro interno, 25.6%. En un caso subsiguiente, los intereses por la deuda externa alcanzaban sólo 80% de lo

devengado y en el otro caso la tasa de interés se redujo a 4.8%. Las demandas resultantes fueron en promedio de 131 300 y 121 100 millones, respectivamente.

Estos resultados indican la importancia del crecimiento de las exportaciones para mantener el monto necesario de recursos externos en niveles manejables. De hecho, los montos en otros escenarios son de tal magnitud que parece que la meta de 6% de crecimiento, identificada como la tasa necesaria para inducir la reducción de la pobreza, sólo se podría alcanzar en un escenario en que el aumento de las exportaciones fuese muy favorable.

G R A F I C A 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEMANDA DE RECURSOS EXTERNOS, 1991-2001
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



NUEVAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Dadas las grandes cantidades de fondos externos que América Latina y el Caribe necesitarán en el decenio, es necesario buscar nuevas fuentes y mecanismos de financiamiento. A continuación se presentan algunas iniciativas.

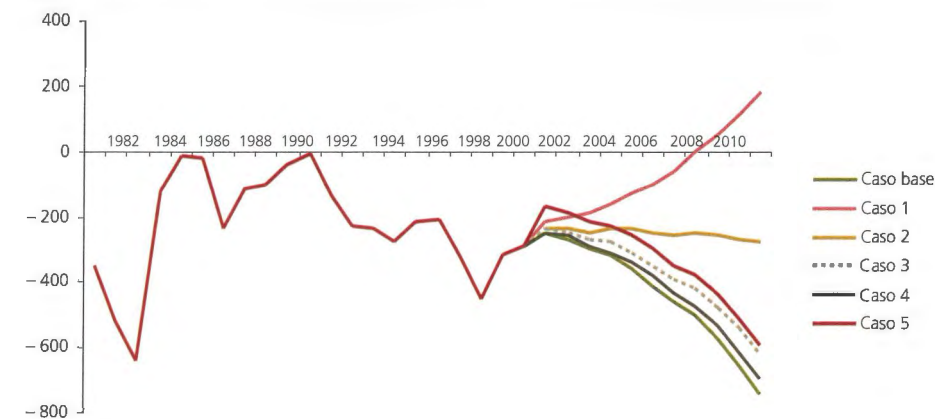
Aumento de impuestos

Sin duda, la fuente potencial más importante de financiamiento para el desarrollo son los impuestos del propio país. Es un hecho que en la región los impuestos están debajo del valor que corresponde a su nivel de desarrollo. Se pueden realizar esfuerzos de recolección de impuestos adicionales con la condición de que se haga con estricta transparencia y se usen con gran eficiencia. Los ingresos obtenidos de esta manera se destinarían a programas sociales específicos y su destino se verificaría de modo periódico para informar a los ciudadanos sobre la eficacia del esfuerzo fiscal.

Hay pruebas de que en América Latina los beneficios de los

G R Á F I C A 2

DÉFICIT DE CUENTA CORRIENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB (MULTIPLICADO POR 100)



programas sociales, como los de educación, generan aumentos de la tasa de crecimiento económico, que a su vez incrementarían los ingresos fiscales, de tal manera que el valor presente de éstos es mayor que el costo inicial de alcanzar niveles educativos más altos.²⁷

Además, ya que la educación es un medio eficaz para reducir la pobreza y la concentración del ingreso,²⁸ se puede esperar que si aquélla mejora disminuirá la violencia, flagelo de la región. En efecto, se ha calculado que con un descenso de 1% en la pobreza en América Latina habría 3 380 homicidios menos por año, y que el costo de la violencia para la región es de 14.2% del PIB, equivalente a 168 000 millones de dólares.²⁹ Por tanto, se puede esperar que los beneficios de reducir la violencia mediante el aumento de los niveles educativos superen los esfuerzos fiscales adicionales requeridos para financiar la educación.

Reciclar el servicio de la deuda externa

Se puede elaborar un mecanismo por medio del cual el servicio de la deuda bilateral se transforme de manera total o parcial en líneas de crédito para la importación de bienes y servicios provenientes de los países acreedores. Este mecanismo contribuiría a disminuir el peso del servicio de la deuda, en especial en períodos de falta de liquidez. El mecanismo puede estructurarse de tal manera que parte del servicio de la deuda se convierta en líneas de crédito no atadas para la compra de bienes y servicios en los flujos comerciales de los programas de integración regional, lo cual contribuiría a aliviar la fase descendente de los flujos comerciales.

Otra forma de efectuar el reciclaje sería convertir el servicio de la deuda en líneas de crédito para la importación de productos provenientes de los países acreedores, los cuales participarían en las licitaciones de los bienes demandados por los deudores.

Fondos de inversión con conciencia social

Un grupo grande de inversionistas con conciencia social invierte sus recursos en fondos de inversión que cuentan con criterios sociales como sus principales directrices. De particular importancia son los fondos de inversión que asignan recursos de inversionistas con conciencia social a proyectos

comunitarios. La cantidad de fondos que se movilizan de esta manera es considerable, con un total de dos billones de dólares en 2001, de acuerdo con un informe del Forum de Inversión Social.³⁰ Si se hiciera un esfuerzo concertado para atraer la atención de estos inversionistas hacia proyectos de la región, las cantidades de recursos canalizadas podrían ser considerables. En este sentido, se podrían llevar a cabo acciones para financiar a microempresarios y proyectos comunitarios. En esta categoría se encuentran los grupos de iglesias que, por medio de los programas Parroquia Hermana, desarrollan pequeños pero importantes proyectos de infraestructura.



Portal de subasta de proyectos en la internet

Una manera de utilizar con mayor plenitud los recursos de los inversionistas con conciencia social podría ser un portal de subasta de proyectos en internet. Éste sería útil para facilitar la interacción de la oferta y la demanda de recursos de inversión. Cada país, mediante ONG calificadas, introduciría al portal los perfiles de los proyectos que las comunidades demandan, descritos de acuerdo con un formato común. Los ofertantes llevarían a cabo una promoción para que los inversionistas interesados, los grupos de iglesias, las fundaciones o los grupos de emigrantes, examinaran el portal e identificaran los proyectos de su interés, en cuyo caso se comunicarían con la ONG correspondiente para buscar los medios de materializar el apoyo. De igual manera, las ONG ofrecerían informes de supervisión y control periódico por medio del portal.³¹

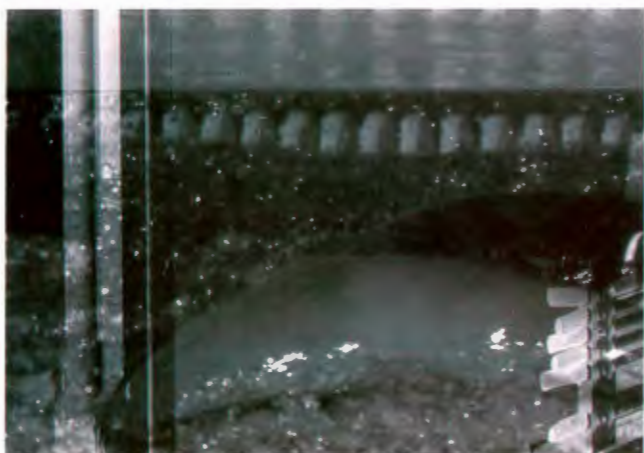
27. Juan Luis Londoño, *Pobreza, desigualdad y formación de capital humano en América Latina, 1950-2025*, Banco Mundial, 1996.

28. Albert Fishlow, "Inequality, Poverty, and Economic Growth: Where Do We Stand?", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, 1996.

29. Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero, *Asalto al desarrollo*, BID, Washington, 2000.

30. Véase <www.Socialfunds.com>.

31. Estas ideas se exponen con mayor detalle en Luis René Cáceres, "Towards a Cyberbank for the Poor", 1998, inédito. Sobre aplicaciones de subastas de proyectos de desarrollo, véase <www.netaid.com> y <www.developmentSpace.com>.



Aumento de la ayuda oficial para el desarrollo

Es conocido que la ayuda oficial para el desarrollo ha disminuido desde el final de la guerra fría. Algunos estudios han puesto en duda la eficacia de la ayuda. Sin embargo, por las necesidades del mundo en desarrollo, es necesario hacer que la ayuda sea más eficaz, no suprimirla. Hay una apremiante necesidad de materializar las metas previstas en el Consenso de Monterrey. Mucho puede lograrse si los países deudores y acreedores, en conjunto, elaboran y operan mecanismos para evaluar de manera periódica la eficacia de la ayuda y utilizan esta información para mejorar los proyectos y las estrategias de cada país.³² De particular importancia es el aumento del capital de los bancos multilaterales de desarrollo para que puedan incrementar sus operaciones de acuerdo con las necesidades de los países prestatarios.

32. Debe mencionarse que la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo (Consenso de Monterrey) en su punto 412 declara: "Reconocemos que un aumento sustancial de AOD u otros recursos se necesitará si los países en vías de desarrollo han de lograr los objetivos y metas de desarrollo acordados, incluyendo los que están contenidos en la Declaración del Milenio. Con el objeto de construir apoyo hacia la AOD, cooperaremos con el mejoramiento de las estrategias y políticas de desarrollo, en el ámbito nacional e internacional, para mejorar la efectividad de la ayuda".

Asimismo, cabe mencionar que varios estudios han demostrado que una alta proporción de ayuda regresa al país acreedor como mayores compras de bienes y servicios. De hecho, con modelos econométricos se ha demostrado que la reducción de la ayuda extranjera induce una contracción del crecimiento económico en los países donantes y el deterioro de su cuenta corriente.³³ También se ha demostrado que como resultado de la crisis de la deuda en la región, en 1983 las exportaciones de Estados Unidos hacia América Latina disminuyeron 40% con relación a 1981, con una pérdida de 250 000 empleos.³⁴

Movilización de mercados nacionales de capital

El mercado financiero interno ofrece un potencial inmenso para el financiamiento de pequeños proyectos productivos conforme al sistema de garantía *sombrilla* de organizaciones internacionales de desarrollo. Éstas brindarían a cada país tal garantía, la cual se fragmentaría y asignaría entre pequeñas empresas productivas para mejorar su colocación de bonos en el mercado de capital local.

33. Ralph Bryant *et al.*, *Macroeconomic Policies in an Interdependent World*, The Brookings Institution, Washington, 1989.

34. Sanjay Dhar, "US Trade with Latin America: Consequences of Financing Constraints", *Quarterly Review*, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, otoño de 1993.

CONCLUSIONES

A partir de la revisión de la literatura se puede deducir que, a pesar de las evaluaciones negativas, hay una opinión cada vez más favorable hacia la ayuda extranjera, como lo demuestra el Consenso de Monterrey. En el caso particular de Estados Unidos, la ayuda ha recibido un apoyo más firme.³⁵ Esta tendencia se reforzará por la adopción generalizada de programas de ayuda orientados hacia resultados específicos y cuantificables y la preparación periódica de revisiones de la eficacia de dicha ayuda. Sin embargo, se puede esperar que los recursos sean escasos ante las necesidades del desarrollo social y el crecimiento económico. Por tanto, es urgente obtener máximos beneficios de cada recurso, interno o externo, e incrementar los volúmenes de ayuda.


En este marco, son de especial importancia las medidas que tomen los países deudores para crear economías orientadas al crecimiento. En primer lugar, esto implica el mejoramiento de la calidad del capital humano, pues en América Latina y el Caribe el incremento de un año en el promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo implica el aumento de la tasa de crecimiento anual en 0.8 puntos porcentuales.³⁶ A su vez, se deben ampliar los esfuerzos para erradicar la corrupción dada la evidencia de que reduce la inversión y la tasa de crecimiento económico, así como la productividad de la inversión pública.³⁷

Se debe insistir en que las variables que en mayor grado determinan la demanda de recursos externos son el crecimiento de las exportaciones y el de las importaciones. En ausencia de un rápido crecimiento de las exportaciones, las cantidades demandadas de recursos externos son inalcanzables y los resultantes déficit en cuenta corriente, insostenibles. Para lograr escenarios manejables se requieren políticas de austeridad nacional para reducir los gastos superfluos, en particular las importaciones suntuarias. Además, se necesitan mayores

esfuerzos para acrecentar el capital humano, en vista de que la evidencia histórica indica que el despegue de un sector exportador dinámico es precedido por un aumento significativo en el nivel educativo.³⁸

Es necesario que los países desarrollados concedan acceso total a sus mercados a los países en desarrollo. Las implicaciones de tal medida van más allá de los flujos financieros en sí, ya que tiene repercusiones en la reducción de la pobreza. En este aspecto, la reciente campaña "Haga el Comercio Justo" de Oxfam sostiene que si África, Asia oriental, el sudeste asiático y América Latina incrementaran 1% su participación en las exportaciones mundiales, el ingreso extra resultante sacaría de la pobreza a 128 millones de personas.

Puntos de vista similares se presentaron en un informe del Banco Mundial que aboga por que se reestructure el comercio mundial para el desarrollo, en la Ronda para el Desarrollo en la OMC.³⁹ Este informe calcula que la eliminación por etapas de todos los aranceles de importación, de subsidios a la exportación y de la protección nacional produciría una ganancia en el ingreso global de 355 000 millones, en una simulación estática, y de 1.5 billones, cuando la cuenta se basa en las ganancias de la productividad resultante de la integración comercial. Las ganancias para los países en desarrollo serían de 52% en la primera simulación y de 65% en la segunda. Para América Latina y el Caribe los cálculos indican una reducción de la pobreza para 20 millones de personas.

Éste es un análisis convincente que puede generar la voluntad política a favor de la ayuda y de las concesiones comerciales, las cuales, a su vez, pueden mejorar la vida de millones de personas. Es preciso generar la solidaridad y la voluntad para que la ayuda y el comercio fluyan en cantidades suficientes y eficaces, con el propósito de que el goce de una vida digna esté al alcance de todos los ciudadanos de la región. Esto constituye un desafío fundamental para los países desarrollados y en desarrollo en este primer decenio del nuevo milenio. 

35. Sobre ideas en torno a la ayuda externa en el marco político de Estados Unidos, véase el artículo del *Wall Street Journal* del 16 de mayo de 2002, intitulado "Los problemas de seguridad dan un empuje a la ayuda externa".

36. Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe de Progreso Económico y Social 1999*, Washington, 2000.

37. Una investigación completa sobre la corrupción y sus efectos en la economía se presenta en Vito Tanzi, *Corruption Around the World*, IMF Staff Papers, vol. 45, núm. 4, diciembre de 1998, pp. 559-594.

38. Angus Madison, "Explaining the Economic Performance of Nations, 1920-1989", en W. J. Baumol, Richard Nelson y E. N. Wolff (eds.), *Convergence of Productivity*, Oxford University Press, 1994.

39. Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, 2002.