

Por qué África se ve Limitada a Gastar la AOD?

por Terry McKinley, Centre for Development Policy and Research, SOAS

Alcanzar los ODM en África Subsahariana requiere un drástico aumento de la Asistencia Oficial de Desarrollo. Sin embargo, los gobiernos se ven limitados a gastar la mayor parte de la ayuda recibida en los últimos años. Si no se puede gastar la asistencia, donadores podrían preguntarse: ¿Por qué darla? Una pregunta aún mejor es: ¿qué es lo que impide ese gasto?

Un informe reciente de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI *"El FMI y la Asistencia al África Subsahariana"* brinda parte de la respuesta. Los gobiernos de los países de ingresos bajos respaldados por el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) del FMI gastaron, en promedio, sólo el 28 por ciento de sus ingresos de la AOD durante el período comprendido entre 1999 y 2005. Si sus índices de inflación excedieron el cinco por ciento, habrán gastado, en promedio, sólo el 15 por ciento.

La inflación ha sido una preocupación preeminente para el FMI. El umbral de inflación del cinco por ciento ha sido el factor decisivo para determinar si los países pueden o no gastar la ayuda. En otras palabras, la protección de la estabilidad macroeconómica – definida de manera restrictiva – ha sido considerada una prioridad sobre el gasto de la AOD.

¿Cuál ha sido la justificativa del FMI? La organización ha argumentado que el gasto de los gobiernos (financiado por la AOD) con bienes y servicios nacionales (no comercializados internacionalmente) sobrepasaría su abastecimiento interno. Esto elevaría el nivel general de precios y reevaluaría el tipo de cambio del país, perjudicando las exportaciones y el crecimiento económico.

Asimismo, investigaciones del propio FMI sugieren que es improbable que las tasas de inflación del 5-10 por ciento en África afecten el crecimiento. El FMI también reconoce que las adversas crisis de abastecimiento (como las drásticas subidas de precio del petróleo y de los alimentos) pueden temporalmente hacer con que la inflación supere el 10 por ciento. Otra investigación fiable ha descubierto que el umbral bajo el cual la inflación permanece benigna es del 15 por ciento, o incluso superior.

A diferencia de la experiencia de algunas otras regiones, África no ha experimentado, en promedio, graves períodos de inflación. En la década de los ochenta su inflación promedio era inferior al 25 por ciento y nunca excedió el 30 por ciento. A partir de 1994, su inflación bajó y permaneció anclada entre un cinco y un 10 por ciento durante el período de 1999 a 2005 de respaldo del SCLP (ver gráfico). De manera similar, su déficit fiscal promedio disminuyó rápidamente: de cerca de siete por ciento del PIB en 1994 a casi dos por ciento en 1997. En 2005, este índice era de un poco menos del dos por ciento.

Cuando la AOD para África comenzó a aumentar en los últimos años, el FMI no estaba preparado para revertir su orientación a fin de abordar índices de inflación tan bajos. El déficit fiscal (excluyendo el apoyo económico) debería estar aumentando, no disminuyendo, en respuesta a un aumento de la AOD. En lugar de eso, los bancos centrales destinaron la AOD a pagar la deuda interna, incluyendo las deudas del gobierno que tenían los bancos centrales.

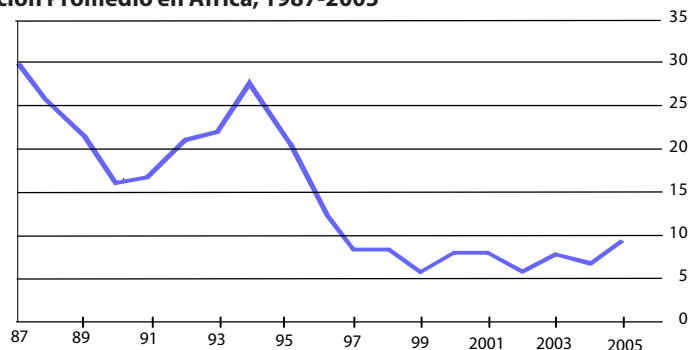
La práctica del FMI no ha sido consistente con su propia teoría. De conformidad con la lógica de la contabilidad macroeconómica, el FMI recientemente ha afirmado que la situación ideal en respuesta a un aumento de la AOD es que se la gaste y "absorba" por completo. En otras palabras, el gobierno no solamente debería gastar completamente la moneda nacional equivalente a la AOD, como también el banco central debería eventualmente vender las divisas proporcionadas por la AOD para facilitar más importaciones (es decir, "absorción"). De lo contrario, la AOD no terminaría financiando la transferencia de recursos reales adicionales en la economía.

Si la AOD no se transforma en pagos para importaciones, debe convertirse en demandas financieras sobre los activos externos (ya sean reservas de divisas del banco central o activos adquiridos de manera privada en el extranjero). La misma evaluación citada anteriormente revela que sólo el 63 por ciento de la AOD fue "absorbido"; el 37 por ciento restante se utilizó para acumular reservas de divisas o salidas de capital



privado de combustibles. Justamente durante 1999-2005, las reservas en África aumentaron de aproximadamente un tres por ciento de PIB a cerca de 4,5 por ciento. Si bien utilizar la AOD para inicialmente acumular una modesta cobertura de reservas internacionales parece tener sentido (especialmente en vistas a la futura volatilidad de la ayuda), la acumulación excesiva de reservas implica que el banco central está debilitando el propósito de la ayuda, es decir, la transferencia de recursos reales a un país.

Inflación Promedio en África, 1987-2005



Fuente: Base de datos de *Perspectivas de la Economía del FMI*.

Un problema primordial es que la política monetaria de los bancos centrales a menudo puede imponer restricciones rigurosas en el ámbito de las políticas fiscales gubernamentales. Si los objetivos de inflación del banco central se fijan debajo del cinco por ciento, los gobiernos se resisten a gastar la AOD por miedo a acelerar la inflación sobre dicho umbral. También se resisten a ampliar los déficits fiscales para aumentar los gastos relacionados con el ODM, incluso cuando dicha ampliación está financiada por subvenciones. Y cuando el banco central no vende reservas, debe “esterilizar” el impacto monetario de la ayuda vendiendo títulos públicos. Esto tiende a aumentar la tasa de interés real y a disminuir la expansión fiscal.

Para que la AOD tenga un efecto total en la expansión de los gastos relacionados con los ODM, las políticas fiscales y las políticas monetarias deben coordinarse. Las políticas fiscales deben garantizar que la AOD se gaste por completo mientras que las políticas monetarias deben garantizar que la AOD se absorba por completo. Pero bajo los regímenes de políticas actuales dominados por los bancos centrales, el rol de las políticas fiscales no se ha glorificado más que por presentar déficit.

Dicho régimen ha impuesto un obstáculo a los ODM. Las estrategias de desarrollo orientadas a los ODM claramente se basan en políticas fiscales más expansivas, financiadas por la AOD. Mucho del aumento en la AOD deberá expandir la inversión pública para construir más escuelas, hospitales, salas de maternidad, carreteras rurales y sistemas de riego. Por lo tanto, las políticas monetarias deberían tener en cuenta políticas fiscales más expansivas. En su lugar, las políticas monetarias restrictivas “enfocadas en la inflación” están actualmente bloqueando la expansión fiscal necesaria para lograr el progreso de los ODM en África.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

www.undp-povertycentre.org