



Propuesta Para Evitar El Descenso de la AOD

Si hemos de guiarnos por la experiencia pasada, la actual crisis financiera asestará un duro golpe a las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo. La AOD podría tardar años en recuperarse, lo que reduciría las perspectivas de alcanzar para 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Mantener el nivel de asistencia, es decir, conseguir que las corrientes de asistencia sean sostenibles y predecibles, es fundamental para ayudar a los países en desarrollo a afrontar la situación y también para estabilizar la demanda global. Se trata de una tarea titánica, habida cuenta de la escala de la crisis. En muchos casos, la única forma de salir de situaciones desesperadas como la actual es atreverse a pensar sin ideas preconcebidas. En la presente reseña, la UNCTAD formula una propuesta que algunos considerarán ambiciosa, ingenua o, en cualquier caso, inviable. Sin embargo, toda posible solución merece ser tenida en cuenta, especialmente en tiempos como los actuales.

La actual recesión, y algunas de las medidas de estímulo que se están adoptando para hacerle frente, agravan los déficit y complican los reajustes presupuestarios en muchos países donantes. En situaciones como ésta la AOD constituye un blanco fácil; durante las crisis bancarias del pasado reciente registró un fuerte descenso, de entre un 20 y un 40%. Según un reciente estudio¹, las crisis que afectaron a Finlandia, el Japón, Noruega y Suecia en los años ochenta y noventa tuvieron como consecuencia una disminución sustancial de la asistencia exterior, que osciló del 10% en Noruega al 62% en Finlandia. Además, los niveles de AOD tienden a recuperarse muy lentamente (en Suecia y Noruega no lo hicieron hasta nueve años después del punto mínimo del ciclo económico, según el mismo estudio). De hecho, las corrientes de asistencia de Finlandia y del Japón todavía no han vuelto a sus niveles máximos de antes de la crisis². A juzgar por la profundidad de la crisis actual, es probable que el período de recuperación sea también en este caso dilatado. Recientes cálculos econométricos de la UNCTAD sobre todos los países donantes que han padecido una crisis bancaria en los últimos 30 años confirman la correlación positiva entre las crisis bancarias y la disminución de la AOD (véase el gráfico). En el año de la crisis, la AOD se reduce en promedio en alrededor de un punto porcentual. En el año siguiente, la reducción acumulativa se sitúa ya en torno al 4%, y al quinto año llega al 30%. Aunque esa caída es imputable en parte al caso singular de Finlandia, la línea de puntos del gráfico muestra que la reducción fue considerable aun excluyendo a ese país del análisis.

¿Qué consecuencias tiene todo eso para los países en desarrollo, en particular para aquellos en los que el desarrollo, el gasto interno y la supervivencia cotidiana dependen en gran medida de la asistencia extranjera?

Ante todo, si la AOD se recupera de la presente crisis tan lentamente como lo hizo en el pasado, por ejemplo en tres o cuatro años, cuando empiecen a repuntar de nuevo los mercados mundiales, los países en desarrollo se encontrarán en situación de desventaja, al carecer de la capacidad productiva necesaria para aprovechar las nuevas oportunidades.

En segundo lugar, puesto que algunos donantes determinan sus objetivos de asistencia como porcentaje del PIB, toda disminución de éste redundará en una disminución de la asistencia. Además, los presupuestos de asistencia se suelen expresar en moneda nacional, y si ésta se deprecia frente a la moneda del país receptor disminuye también el valor del presupuesto de asistencia en la moneda del país receptor. El presupuesto de asistencia del Reino Unido, por ejemplo, se expresa en libras, cuyo tipo de cambio se ha deteriorado pronunciadamente en los últimos meses. Por consiguiente, la reciente depreciación de la libra se traducirá en una disminución en términos reales de la AOD del Reino Unido para la mayor parte de los países receptores de esa asistencia.

Tan grave situación no puede abordarse con remedios manidos. Es necesario pensar en forma nueva, y han surgido ya varias propuestas innovadoras que todavía se están elaborando o se encuentran en las primeras fases de prueba, como un impuesto sobre las transacciones en divisas, loterías mundiales, fondos de vulnerabilidad, fondos de inversión subvencionados para los países en desarrollo, y mercados destinados a inversores éticos. Otra solución que merece ser considerada seriamente, aunque de entrada pueda parecer utópica, consistiría en crear fondos de dotación seguros, limitados específicamente a la AOD, financiados con los intereses sobre el principal. Ese modelo se ha utilizado reiteradamente con éxito para instituciones educativas, y podría atender en forma parecida a la necesidad esencial de corrientes predecibles de AOD.

¹ David Roodman, «History says financial crisis will suppress aid», 13 de octubre de 2008.

² Algunos de los países que redujeron su asistencia en los años ochenta y noventa se han comprometido recientemente a aumentarla, a pesar de las crecientes dificultades internas que les plantea la presente crisis.



Esa predecibilidad no se ha podido asegurar hasta ahora, pues los presupuestos de asistencia, como otras partidas presupuestarias oficiales, están sujetos a los procesos anuales o plurianuales de adopción de decisiones. Si se estableciera un fondo de dotación y se pusiera a disposición de los organismos de asistencia para financiar sus actividades con los intereses sobre el principal, ese arreglo les daría cierto grado de independencia y contribuiría además a estabilizar la economía mundial. Con el fin de evitar problemas de refinanciación de la deuda, ese fondo de dotación podría crearse mediante la emisión de bonos perpetuos, es decir, bonos del Estado sin fecha de vencimiento. El organismo de asistencia podría utilizar los ingresos de los intereses de esos bonos para financiar sus actividades, pero no se le permitiría utilizar el capital.

Viabilidad de la propuesta

Esta propuesta puede suscitar varios interrogantes, pero todos ellos tienen respuesta.

La primera objeción podría surgir de los mercados financieros y los votantes como reacción a un súbito y sustancial aumento de la relación deuda-PIB del país. Sin embargo, el mecanismo de financiación propuesto en la presente reseña entrañaría un aumento de la deuda pública «bruta», pero no de la «neta», puesto que el tenedor de los nuevos bonos emitidos sería un organismo público y no se modificaría el saldo total³.

Una segunda preocupación podría ser la de que el gobierno no respaldara los bonos, puesto que, al no representar sino cantidades que el Estado se adeuda a sí mismo, su impago no tendría demasiadas consecuencias. Aunque esa posibilidad es bastante remota, para atender a esa preocupación podría permitirse al organismo de asistencia vender algunos de los bonos y utilizar los fondos obtenidos para comprar otros tipos de bonos del Estado a largo plazo, a condición de que no se le permitiera también adquirir activos de riesgo. De producirse un incumplimiento de los pagos sobre los bonos, cualquier parte no estatal tenedora de bonos consideraría ese impago un caso de incumplimiento soberano, con todas las consecuencias negativas que conlleva esa situación⁴. El gobierno tendría, pues, un poderoso incentivo para cumplir sus obligaciones.

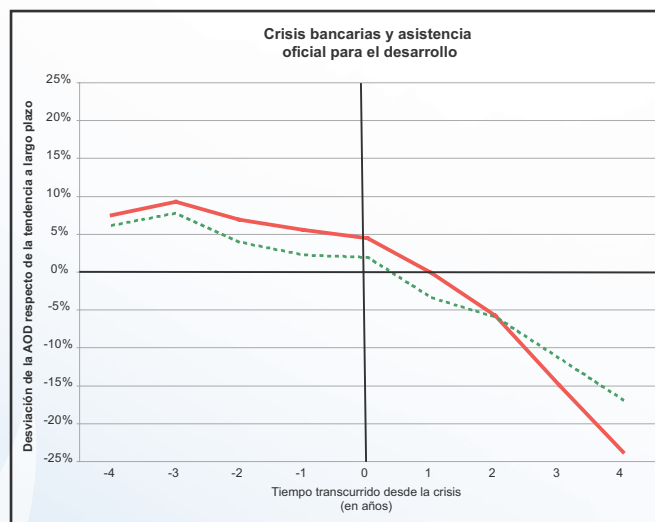
Otro posible motivo de preocupación sería el peligro de que el mecanismo de financiación propuesto no protegiera el valor de la ayuda frente a fluctuaciones del tipo de cambio de la moneda del país donante. Ese problema podría subsanarse dotando al organismo de asistencia con bonos del Estado denominados en una combinación de monedas, o permitiendo que los organismos de asistencia de diferentes países intercambiaran parte de sus fondos de dotación, con lo que se subsanaría también el segundo problema. De hecho los gobiernos donantes podrían considerar incluso la posibilidad de proporcionar a los organismos de asistencia instrumentos de deuda emitidos en monedas de mercados emergentes, con lo que se desarrollaría un nuevo y útil mercado de deuda denominada en esas monedas. Sin embargo, es a todas luces necesario evaluar con cuidado los costos y beneficios de modificar la composición en monedas del fondo de dotación, pues la vinculación del presupuesto

de asistencia al valor de las monedas de países de mercados emergentes podría redundar en corrientes de asistencia con efectos procíclicos⁵.

Objetivo de interés general

Como ya se ha señalado, la propuesta de los fondos de dotación puede parecer ambiciosa y políticamente inviable, especialmente en el presente entorno económico mundial, en el que es probable que los gobiernos donantes otorguen mayor prioridad a consideraciones internas que a sus obligaciones externas. Sin embargo, habida cuenta de la magnitud, la complejidad y las dimensiones mundiales de la actual crisis, es necesario considerar debidamente todas las respuestas posibles.

Existe ya un consenso muy amplio en que la crisis sólo puede abordarse mediante respuestas mundiales coordinadas en las que participen no sólo las economías desarrolladas, sino también las economías emergentes, las economías en transición y las economías en desarrollo. En el caso de estas últimas, la asistencia exterior constituye la principal, y a veces única, fuente de la financiación necesaria para impedir que se hundan en una profunda recesión y pierdan la capacidad productiva y de exportación con tanta dificultad adquirida. Para esos países resulta sencillamente inasequible el tipo de paquete de medidas de estímulo que pueden permitirse en cambio países más adelantados. Sin embargo, su supervivencia económica depende del mantenimiento de una demanda saludable. Y, habida cuenta del grado de interdependencia global existente en el mundo de hoy, el mantenimiento de los compromisos de ayuda y la estabilización de las corrientes de asistencia hará mucho más que ayudar a los países receptores: contribuirá también a estabilizar la demanda global, objetivo que interesa a todos.



La línea continua comprende a todos los países donantes del CAD que sufrieron una crisis bancaria en el período comprendido entre 1970 y 2002. La línea de puntos excluye a Finlandia. Ambas líneas miden la desviación porcentual de la AOD respecto de su tendencia a largo plazo.

Cálculos de la UNCTAD basados en datos de la OCDE.

³ Suponiendo constante el total de la deuda, la propuesta entraña exclusivamente un cambio en la composición del presupuesto del Estado, en el que la asistencia se traspaasa de la partida de «gastos corrientes, excluido el pago de intereses», a la de «gastos por concepto de intereses».

⁴ Ugo Panizza, Federico Sturzenegger y Jeromin Zettlemeyer, «The Economics and Law of Sovereign Debt and Sovereign Default», Journal of Economic Literature, de próxima publicación. El Sr. Panizza es economista superior en la UNCTAD.

⁵ Véase un análisis del «pecado original» en las finanzas internacionales en Eichengreen, Hausmann y Panizza (2007), «Original Sin, Debt Intolerance and Currency Mismatches: Why They Are Not the Same and Why It Matters», en S. Edwards (ed.), Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequences, NBER y University of Chicago Press.