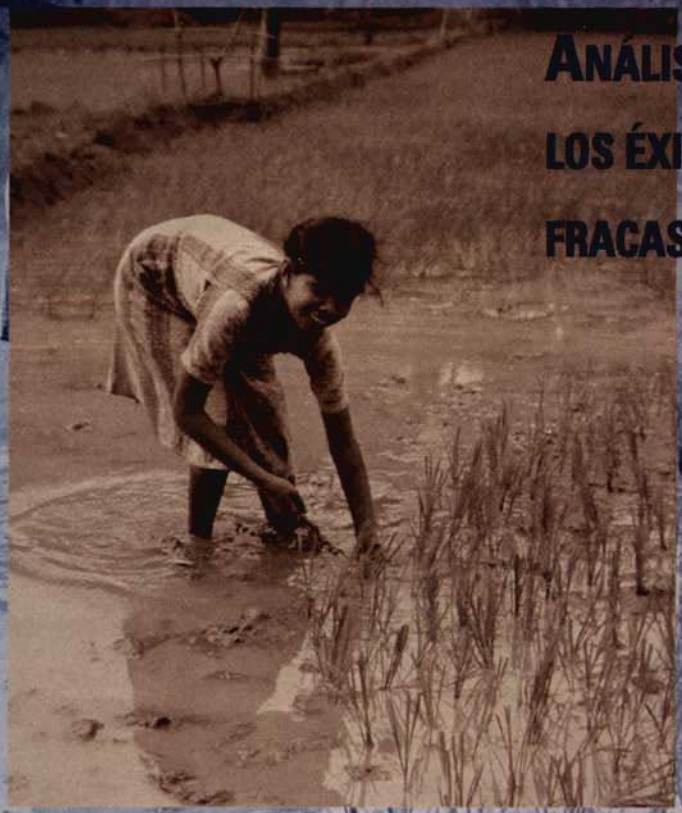
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

INFORME DEL BANCO MUNDIAL SOBRE INVESTIGACIONES RELATIVAS A POLÍTICAS DE DESARROLLO

18295

EVALUACIÓN DE LA AYUDA AL Desarrollo

ANÁLISIS DE LOS ÉXITOS Y FRACASOS



EVALUACIÓN DE LA AYUDA AL Desarrollo

ANÁLISIS DE LOS ÉXITOS Y FRACASOS

MUNDI PRENSA, MÉXICO, S.A DE C.V.

BANCO MUNDIAL

Título de la obra original:

Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why.

ISBN: 0-19-521123-5

Copyright © 1999 by The International Bank
for Reconstruction and Development/The World Bank.
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Publicado por Mundi-Prensa México, S.A. de C.V.
Río Pánuco, 141. Col. Cuauhtémoc
06500 México, D.F.

Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos

Copyright © 1999 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
Banco Mundial 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, E.E.U.U.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación, ni acepta responsabilidades que puedan derivarse de ello. Las fronteras, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier mapa de este libro no implica por parte del Grupo del Banco Mundial un juicio del status legal del país o la aceptación o reconocimiento de estas fronteras por parte del Banco Mundial.

Este libro fue publicado originalmente por el Banco Mundial en inglés con el título: *Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why* en 1998. La versión al español de este documento no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción ni acepta responsabilidad cualquiera que sea por el uso o interpretación de la misma.

No se permite la reproducción, total o parcial de este libro ni el almacenamiento en un sistema informático, ni la transmisión de cualquier forma o cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

ISBN 0-8213-4598-2 (Banco Mundial)
ISBN 968-7462-19-1 (Mundi-Prensa, México, S.A. de C.V.)

Impreso en México Printed in Mexico

Grupo Mundi-Prensa

• **Mundi-Prensa México, S.A. de C.V.**
Río Pánuco, 141-Col. Cuauhtémoc
06500 México, D.F.
Tels. 55 33 56 58 al 60 - Fax 55 14 67 99
E-mail: reverte@infosel.net.mx

• **Mundi-Prensa Libros, s.a.**
Castelló, 37-28001, Madrid
Tel. 914 36 37 00 - Fax 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
Internet: www.mundiprensa.com

• **Mundi-Prensa Barcelona**
• **Editorial Aedos, S.A.**
Consell de Cent, 391 - 08009 Barcelona
Tel. 934 88 34 92 - Fax 934 87 76 59
E-mail: barcelona@mundiprensa.es

Contenido

Prefacio *vii*
El equipo de informe *ix*

Presentación **Replanteando del financiamiento e ideas sobre la ayuda externa** **1**
El Nuevo Ambiente Internacional 8
Nuevos pensamientos sobre estrategias de desarrollo 11
Importa el Dinero—En un ambiente de buenas políticas 16
La ayuda externa puede ser la partera de buenas políticas
El dinero importa —en un buen ambiente institucional 23
La ayuda externa puede ser la partera de las buenas instituciones 25
Dinero, pero más ideas también 27

1. Importa el Dinero–En un ambiente de buenas políticas **35**
Diferentes países, diferentes destinos 36
¿Por qué la divergencia? 39
En los países con buena administración... 41
La ayuda externa no ha favorecido a los países con buena administración 49
Enfocarse 52

2. La ayuda puede ser la partera de buenas políticas **57**
Dinero—¿Bueno o malo para la reforma? 58
La pertenencia—Lo que el dinero no puede comprar 60
Fomentando la reforma 64
Si hay compromiso, hay dinero—si no, ideas 69

3. Importa el dinero—En un buen ambiente institucional
¿Fungibilidad? 75
Gasto público - Calidad y no cantidad 88
¿Qué deberían hacer los Donantes? 93

4. La ayuda puede ser la partera de buenas instituciones **99**
Mejores Servicios Públicos 101
Provisión pública sin proveedores públicos 110
Poniendo a Trabajar la Ayuda para Mejores Servicios Públicos 114

5. Dinero, pero más ideas, también 123
Vietnam: Ajuste sin préstamos 125
El Salvador, Pakistán y Brasil:
decentralización y reforma de la educación 129
Camerún: Financiamiento y Provisión de los
Servicios de Salud 132
Iniciativa de mantenimiento de caminos de Africa 135
Conclusión 137

Anexos
Estimando el efecto de la ayuda externa sobre el crecimiento 143
Explicando el éxito o el fracaso de los programas
de ajuste estructural 149
Análisis de la fungibilidad de la ayuda externa 155
El Impacto de las libertades civiles y la democracia
sobre el desempeño del gobierno 161
Estimando el impacto del trabajo analítico 165

Cuadros
1. Hacia la definición de Ayuda 7
2. Midiendo la ayuda externa 10
3. Definiendo administración sana:
buenas políticas e instituciones 14
4. Funciones del Comité de Asistencia para el Desarrollo 15
5. Puntos de vista de involucrados sobre la
efectividad de la ayuda externa 29
1.1 La ayuda externa y los países pobres muy endeudados 50
2.1 La reforma en los esquemas de pensiones 65
4.1 Ayuda y centralización 103
4.1 Una ola útil en las organizaciones no gubernamentales 112
4.3 Reubicación en el Desarrollo 117
5.1 Reformando las agencias de ayuda externa en los 90s 140

Figuras
1 Flujos financieros hacia los países en desarrollo 9
2 Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)
relativo al producto interno bruto,
donantes mas importantes, 1991 y 1997 11
3 La brecha entre modelo y realidad en Zambia, 1961-94 12
4 El crecimiento per cápita del PIB en países de bajos
ingresos y una administración sana 16
5 Desempeño de proyectos debido a la política y
ambiente institucional 18

6 Ayuda bilateral y un pasado colonial 19
7 Elecciones, antigüedad y probabilidad de refomas exitosas 22
8 La inversión pública de un dólar de ingresos de impuestos o de la asistencia social y el desarrollo 23
9 Éxito en proyectos de abastecimiento de agua en áreas 27
10 Asignación real de la ayuda extrna, 1996, y asignación óptima para reducir la pobreza 28
1.1 Mortalidad infantil en países seleccionados, 1967 y 1994 37
1.2 Administración económica y crecimiento en países en desarrollo seleccionados 40
1.3 Tasa de crecimiento y nivel de ingreso 42
1.4 Ayuda y crecimiento en países en desarrollo seleccionados 43
1.5 Impacto marginal de un1 por ciento de PIB en ayuda sobre el crecimiento 44
1.6 Crecimiento económico y pobreza 46
1.7 Reducción en la mortalidad infantil de un por ciento del PIB en ayuda externa 48
1.8 Impacto marginal de un 1 por ciento del PIB en ayuda externa 49
1.9 Ayuda bilateral, multilateral y del Banco Mundial per cápita y nivel de ingresos 49
1.10 Ayuda y población 51
1.11 Asignación de la ayuda bilateral, 1970-93 52
1.12 Asignación de la ayuda bilateral, 1970-93 53
1.13 Pobreza y política, 113 países en desarrollo, 1996 54
2.1 Zambia: Ayuda y política 61
2.2 Ghana: Ayuda y política 62
2.3 Bolivia: Ayuda y política 63
3.1 Distribución de la ayuda por tipo y sector 74
3.2 Fungibilidad completa 75
3.3 La fungibilidad parcial 76
3.4 Un dólar de ayuda y gasto de gobierno 79
3.5 Un dólar de ayuda y gastos de inversión ("de desarrollo") del gobierno 81
3.6 Ayuda bilateral y consumo del gobierno 81
3.7 Un dólar de ayuda para la agricultura y gastos en la agricultura 82
3.8 Un dólar de ayuda para la salud y educación y gastos de salud y educación 83
3.9 El gasto público en salud como un porcentaje del PIB y resultados de la salud 92
4.1 Participación y éxito de proyectos 104
4.2 La libertades civiles y la probabilidad 105

4.3 Costos y beneficios de una semana adicional de trabajo analítico 120
5.1 Vietnam: ayuda externa y política 127
5.2 Paquistán: inscripción escolar de niñas de cinco a ocho años de edad 131
5.3 Camerún: cambio en el uso y utilización del centro de salud, 1990 - 1991 134

Figuras de cuadros

2 Ayuda total: asistencia oficial para el desarrollo de la OECD y ayuda oficial ajustada 10
3 Instituciones, políticas y crecimiento 14

Tablas

1.1 Ingresos reales per cápita relativos a EUA 39
2.1 Rasgos de los programas de ajuste exitosos y fracasados 63
3.1 Financiamiento donante de presupuestos de inversión en dos países africanos (por ciento) 86
3.2 Evaluando el efecto de proyectos con fungibilidad 87
A1.1 Calculando el efecto de la ayuda sobre el crecimiento 146
A1.2 Países en la base de datos 147
A2.1 Estimando el resultado de los préstamos de ajuste 153
A3.1 Impacto de la ayuda externa en el gasto total público de capital y gasto corriente, 1971 - 90 158
A3.2 Impacto de los préstamos sectoriales con concesión en el gasto sectorial del gobierno, 1971 - 90 159
A4.1 Especificación base para los determinantes no gubernamentales de la tasa económica de ganancias de los Proyectos del Gobierno, 1974 - 87 163
A4.2 Impacto de los indicadores de las libertades civiles en la tasa económica de ganancias de los proyectos del gobierno, controlando las variables económicas y de proyectos 164
A5.1 Impacto del trabajo económico y de sector sobre resultado del proyecto y la tasa económica de ganancias 167

Prefacio

LA AYUDA EXTERNA TRATA TANTO DE CONOCIMIENTO como de dinero. El ayudar a países y comunidades a generar el conocimiento que necesitan para el desarrollo es un papel primario de la asistencia. Y la ayuda misma es un asunto de aprender, lo cual evoluciona continuamente en la medida que se aclaran las enseñanzas que provienen de los éxitos y fracasos.

Evaluando la Ayuda Externa es una contribución a este proceso continuo de aprendizaje. Su objetivo es contribuir a una "reflexión más amplia sobre la ayuda" en que se involucra la comunidad internacional –una reflexión en dos sentidos. Primero, con el fin de la guerra fría, existe un grupo que está "replanteando la ayuda externa" en el sentido de cuestionar su existencia misma en un mundo de mercados de capital integrados. Para responder a esta tendencia, demostramos que queda un papel para transferencias financieras de los países ricos a los pobres.

Segundo, tanto las naciones en desarrollo como las desarrolladas están reconceptualizando el papel de la asistencia a la luz de un paradigma nuevo del desarrollo. La ayuda efectiva apoya el desarrollo institucional y las reformas de políticas que están en el corazón del desarrollo exitoso. Aunque se ha hecho un progreso tremendo en los últimos 50 años, la pobreza al nivel mundial sigue siendo un problema grave.

La investigación en ayuda externa, crecimiento y reducción de la pobreza provee evidencia importante sobre cómo hacer más efectiva la ayuda externa. Este informe resume los resultados de la investigación reciente del Banco Mundial sobre la efectividad de la ayuda externa. La investigación principal se ha publicado, o pronto se publicará, en las revistas profesionales. La meta de este informe es difundir los resultados a una audiencia amplia. Debe enfatizarse que existen aspectos importantes de la cooperación para el desarrollo que no han sido estudiado en la investigación. El informe se limita a las áreas en donde existen nuevos resultados.

La ayuda se canaliza a través de una variedad de actividades que traen una mezcla de dinero e ideas. Emergen dos temas claves en este informe. Un tema es que la ayuda efectiva requiere ser oportuna, y la segunda es que requiere la mezcla correcta de dinero e ideas.

La programación oportuna de la asistencia es crucial para ayudar a los países a mejorar sus políticas e instituciones. Cuando los países reforman sus polí-

ticas económicas, la asistencia oportuna puede incrementar los beneficios de la reforma y mantener el apoyo popular para ellos. Asimismo, al nivel local, cuando se organizan las comunidades para mejorar los servicios, la disponibilidad de la asistencia puede hacer la diferencia entre la innovación exitosa y el fracaso.

Acerca de la mezcla de actividades, encontramos que el dinero tiene un gran impacto–pero sólo en países de bajos ingresos y con una administración sana. Antes de que se reformen los países, el dinero tiene poco impacto. Así, los donantes tienen que depender de otros instrumentos para apoyar al desarrollo en los ambientes distorsionados –y el informe examina en detalle lo que probablemente funciona y lo que no.

Para tener un mayor efecto en la reducción de la pobreza mundial a través del desarrollo sostenido y equitativo, la asistencia externa requiere de una asociación tripartita entre los países beneficiados, las agencias de asistencia externa y los países donantes.

Los países beneficiados deben encaminarse hacia políticas e instituciones acertadas. El involucramiento activo de la sociedad civil puede ayudar a sostener esta administración sana en los países en desarrollo. Las buenas noticias son que muchos países pobres han iniciado reformas serias en política y gobierno, de tal manera que el clima para la ayuda efectiva es mejor de lo que ha sido en décadas.

Las agencias de desarrollo deben alejarse de los desembolsos totales y de la evaluación estrecha de la implementación física de los proyectos para crear asistencia de alto impacto. Deben evaluarse a las agencias sobre la medida en que han distribuido sus recursos, tanto financieros como de conocimiento, para estimular las reformas políticas y cambios institucionales que mejoren las vidas de la gente. Las buenas noticias son que las agencias, tanto bilaterales como multilaterales, se están transformando y están cooperando para llegar a ser más efectivas.

Finalmente, los ciudadanos de los países donantes deben continuar apoyando la ayuda externa. Las malas noticias son que, justo cuando la ayuda está lista para su mayor efectividad, el volumen de ayuda se está reduciendo y está en su punto más bajo. Este informe también tiene la meta de persuadir a los países desarrollados que continúen aportando ayuda y que tomen un interés activo en el desarrollo y en la cooperación para el desarrollo.

JOSEPH E. STIGLITZ
Vicepresidente Superior para la Economía del Desarrollo y
Funcionario Mayor en Economía
El Banco Mundial

El Equipo del Informe

ESTE INFORME DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS FUE escrito por DAVID DOLLAR y Lant Pritchert del Development Research Group. Es la culminación de un programa de investigación sobre la efectividad de la ayuda externa que inició y supervisó Lyn Squire. La investigación original que sirvió como base para este informe incluye trabajo de los autores y de Craig Burnside, Klaus Deininger, Shanta Devarajan, William Easterly, Deon Filmer, Jonathan Isham, Dani Kaufmann, Elizabeth King, Jennie Litvack, Luis Serven, Lyn Squire, Vinaya Swaroop, y Jakob Svensson. Los autores recurren extensivamente a las evaluaciones y estudios hechos en otras partes del Banco Mundial, los cuales están citados a lo largo del texto. Mucha de la investigación fundamental fue presentada y discutida en un simposio conjunto entre OECF y el Banco Mundial, "Una nueva visión de la cooperación para el desarrollo para el siglo XXI" (Tokio, septiembre de 1997). Los autores agradecen la excelente asistencia en la investigación de Mita Chakroborty, Charles Chang, Giuseppe Iarossi, y Pablo Zoido-Lobaton, y el apoyo administrativo magnífico de Emily Khine, Kari Labrie y Raquel Luz. Lawrence MacDonald proporcionó un apoyo muy provechoso a lo largo de la preparación de este informe. Bruce Ross-Larson, junto con Jessica Moore y Sharifah Albukhary, editó el informe para su publicación.

Los juicios expresados en este informe de investigación sobre políticas no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Junta de Directores del Banco Mundial ni de los gobiernos que representan.

Replanteando del financiamiento e ideas sobre la ayuda externa

La ayuda externa, en ocasiones, ha sido un éxito espectacular.

LA AYUDA EXTERNA, EN OCASIONES, HA SIDO UN ÉXITO espectacular. Botswana y la República de Corea en los sesenta, como Indonesia en los setenta, Bolivia y Ghana a finales de los ochenta, y Uganda y Vietnam en los noventa son ejemplos de países que han salido de la crisis hacia un rápido desarrollo. La ayuda externa jugó un papel significativo en cada transformación, contribuyendo con ideas acerca de políticas de desarrollo, entrenamiento a los servidores públicos responsables de las políticas, y fondos para apoyar las reformas y la ampliación de los servicios públicos. La ayuda externa también ha transformado sectores completos. Se financiaron, apoyaron y difundieron, a través de alianzas entre donantes bilaterales y multilaterales, las innovaciones en la agricultura, inversiones y políticas que crearon la Revolución Verde—que mejoraron las vidas de millones de pobres en todo el mundo. Los programas financiados y coordinados internacionalmente han mitigado dramáticamente enfermedades tales como ceguera de río y han ampliado vastamente la inmunización contra las enfermedades infantiles clave. Las vidas de cientos de millones de personas han sido afectadas, si no es que transformadas, por el acceso a la educación, agua limpia, drenaje, energía eléctrica, clínicas de salud, caminos e irrigación—todo financiado por ayuda externa.

Por el otro lado, la ayuda externa también ha sido, en ocasiones, *un fracaso rotundo.* Mientras que Mobuto Sese Seko del antes Zaire estaba, según reportes, amasando una de las fortunas personales más grandes del mundo (invertida, naturalmente, fuera de su propio país), décadas de ayuda externa a gran escala no dejaron ni un vestigio de progreso. Zaire (ahora la República Democrática del Congo) es solamente uno de muchos ejemplos en donde un flujo continuo de ayuda

no consideró, si no es que alentó, la incompetencia, corrupción y políticas equivocadas. Consideremos Tanzania, donde los donantes vertieron una cantidad colosal de $2 mil millones de dólares en la construcción de caminos a lo largo de 2 años. ¿Mejoró la red de caminos? No. Debido a la falta de mantenimiento, frecuentemente los caminos se deterioraban más rápido de lo que podían ser construidos.

De esta manera, en épocas y lugares diferentes, la ayuda externa ha sido altamente efectiva, totalmente ineficaz, y todo lo que va en medio. Tal vez, es de esperarse de una empresa compleja que se ha extendido a través de medio siglo, con veintenas de países donantes, un centenar de países receptores, decenas de miles de actividades específicas, y cerca de $1 mil millones de dólares en financiamiento. Pero, la retrospección es valiosa solamente si produce la introspección y el entendimiento profundo. La historia de altibajos en la ayuda externa ya ha conducido a mejoras en la asistencia, y hay perspectivas para más reformas. La pregunta urgente es: ¿Cómo puede ser más eficaz la asistencia para el desarrollo en la reducción de la pobreza mundial?

La respuesta se requiere con urgencia. Aunque se ha progresado en la reducción de la pobreza en los últimos 50 años más que en cualquier otro periodo comparable en la historia humana, la pobreza sigue siendo un problema global urgente. Más de mil millones de personas viven en la pobreza extrema—con menos de un dólar por día. Aún más carecen de los servicios básicos que los que viven en países desarrollados dan por hecho: agua potable, drenaje, electricidad, educación formal. Es irónico—y trágico—que justo cuando las reformas económicas han creado el mejor ambiente en décadas para proporcionar una asistencia eficaz, los donantes han reducido drásticamente la ayuda. Desde el inicio de estadísticas comparables en los 50s, donantes de la OECD aportaron la proporción más pequeña de sus PIB a la ayuda en 1997—menos de una cuarta parte del uno por ciento. Se requeriría un incremento de alrededor de 50 por ciento para siquiera igualar la ayuda al nivel que tenía en 1991.

Se han hecho muchos estudios excelentes acerca de la ayuda externa.[1] Sin embargo, existen tres razones importantes para reexplorar este territorio previamente trazado. Primero, los cambios recientes en el ambiente económico y político global—notablemente el fin de la Guerra Fría y la oleada de flujos de capital privado hacia el mundo en desarrollo—han afectado el panorama de la asistencia para el desarrollo de tal manera que ha dejado a muchos cuestionando la existencia

misma de la ayuda externa. Segundo, ha habido cambios en las estrategias de desarrollo que requieren de un nuevo acercamiento a la ayuda vista como una táctica dentro de la agenda en evolución. Tercero, existe evidencia empírica que da ideas para la solución del rompecabezas de lo que es eficaz y lo que no.

Este replanteamiento de la ayuda externa produce lo siguiente:

La ayuda financiera funciona en un ambiente de buenas políticas.

- *La ayuda financiera funciona en un ambiente de buenas políticas.* La asistencia financiera conduce al crecimiento más rápido, la reducción de la pobreza, y avances en los indicadores sociales en los países en desarrollo que tienen una administración económica sana. Y el efecto es grande: con la administración sana de un país, un 1 por ciento del Producto Nacional Bruto destinado a la asistencia se traduce en un 1 por ciento de disminución de la pobreza y un descenso similar en la mortalidad infantil. En un ambiente débil, por el contrario, el dinero tiene mucho menos impacto. Un incremento de 10 mil millones de dólares en ayuda sacaría a 25 millones de personas de la pobreza por año—pero solamente si favorece a los países con una administración económica sana. En contraste, un incremento de 10 mil millones de dólares distribuidos indistintamente sacaría de su situación de infrasubsistencia a solamente 7 millones de personas.
- *Mejoras en las políticas e instituciones económicas en el mundo en desarrollo son clave para un salto cuántico en la reducción de la pobreza.* Cierto, ha habido mejoras notorias en las formas de gobierno y las políticas en la década pasada, pero otras reformas de la misma magnitud sacarían de la pobreza a otros 60 millones de personas al año. Cuando las sociedades desean reformas, la ayuda externa puede proveerles de un soporte crítico—en ideas, entrenamiento y financiamiento. Los esfuerzos dedicados a "comprar" mejoras en las políticas en países en donde no hay movimiento hacia una reformación, en contraste, típicamente han fallado.
- *La ayuda eficaz es un complemento de la inversión privada. En países con una administración económica sana, la ayuda externa no reemplaza la iniciativa privada.* De hecho, la ayuda funciona como un imán y hace que "entre en tropel" la inversión privada, a razón de casi dos dólares por cada dólar de ayuda. En países que se han comprometido a la reforma, la ayuda incrementa la confianza del sector privado y sustenta servicios públicos importantes. En

ambientes altamente distorsionados, la ayuda hace que la inversión privada "salga en tropel," lo cual contribuye a explicar el pequeño impacto de la ayuda en dichos casos.

El valor de los proyectos de desarrollo es reforzar instituciones y políticas de forma que los servicios puedan proporcionarse eficientemente.

- *El valor de los proyectos de desarrollo es reforzar instituciones y políticas de forma que los servicios puedan proporcionarse eficientemente.* La ayuda viene con un paquete de conocimiento y financiamiento. La mayor parte de la ayuda es entregada como proyectos de inversión en sectores particulares, tales como caminos, abastecimiento de agua o educación. El financiamiento de proyectos, sin embargo, con frecuencia no incrementa los gastos en un sector más de lo que una donación sin condiciones haría—esto es, el financiamiento de la ayuda es típicamente fungible. De esta manera, el escoger sectores tan loables como son salud primaria o educación no puede asegurar que el dinero sea bien utilizado. La ayuda está financiando todo el sector público, y la calidad global de las políticas e instituciones es la clave para asegurar un gran rendimiento de este financiamiento. Estos resultados subrayan que la contribución más crítica de proyectos no es la de incrementar el financiamiento a sectores en particular, sino de auxiliar a mejorar de la entrega de servicios por medio del reforzamiento sectorial y de instituciones locales. La creación de conocimientos apoyada por la ayuda conduce a mejoramientos en sectores determinados, mientras que la parte financiera de la ayuda amplía los servicios públicos en general.
- *Una sociedad civil activa mejora los servicios públicos.* Una buena idea, que muchos proyectos han sustentado en años recientes, es un método participativo en la provisión de servicios, que muchas veces resulta en grandes mejoras. Los mejores proyectos de ayuda externa apoyan iniciativas que cambian la manera en que funciona el sector público.
- El acercamiento vertical y tecnócrata al diseño de proyectos y provisión de servicios no ha funcionado en áreas críticas para el desarrollo—abastecimiento de agua en comunidades rurales, educación básica, manejo de recursos naturales y muchas más.
- *La ayuda externa puede fomentar reformas aún en los ambientes mas distorsionados—pero requiere de paciencia y de enfocarse en las ideas, no en el dinero.* En algunos de los países más pobres del mundo, los gobiernos no proveen políticas efectivas ni servicios, por lo que las transferencias de gobierno a gobierno han dejado resultados pobres. No obstante, con frecuencia existen paladines de reforma locales o sectoriales, y, en ocasiones, la ayuda ha sido efectiva en el apoyo de

estas iniciativas. Este trabajo requiere de mucho personal y resulta en un desembolso pequeño de fondos. En esto, la ayuda exitosa procura auxiliar a los reformadores a desarrollar y probar sus ideas.

La asistencia financiera debe llegar más efectivamente a los países de bajos ingresos con una administración económica sana.

Para hacer más efectiva la ayuda externa en mitigar la pobreza se requiere de cinco reformas en las políticas. Primero, la asistencia financiera debe llegar más efectivamente a los países de bajos ingresos con una administración económica sana. En un ambiente de buenas políticas, la asistencia financiera es un catalizador para un crecimiento más rápido, avances más rápidos en los indicadores sociales, y mayores inversiones privadas (Capítulo 1). Sin embargo, en un ambiente de políticas deficientes, la ayuda tiene mucho menos impacto. Claramente, los países pobres con buenas políticas deben recibir más financiamiento que los países igual de pobres con una administración económica débil. Hasta principios de los noventa, sin embargo, el financiamiento se ha destinado en cantidades iguales a países bien administrados y países mal administrados. Además, gran parte de la ayuda continúa destinándose a países de ingresos medianos que no la necesitan. Es posible hacer llegar la ayuda más efectivamente a los países pobres y mejorar la administración simultáneamente.

Segundo, es recomendable proveer ayuda externa con base política para fomentar la reforma de políticas en reformadores con credibilidad. La experiencia demuestra que el financiamiento donado con fuertes condiciones pero sin un liderazgo nacional fuerte y sin el apoyo político generalmente no produce cambios duraderos (Capítulo 2). Flujos continuos hacia los gobiernos que sólo hablan de reformas han constituido un problema importante. La ayuda externa con base política debe llegar solamente a los países que tienen un historial consistente o en donde existe una base del optimismo demostrable (para apoyar, por ejemplo, las acciones de los esfuerzos de reforma iniciados en el país o un gobierno recién electo con una plataforma de reformas). Los nuevos gobiernos en situaciones posteriores a un conflicto frecuentemente son buenos candidatos para recibir apoyo. En los países con políticas deficientes y sin un movimiento reformista creíble, la ayuda debería asumir el papel más modesto y paciente de difundir ideas, transmitir las experiencias de otros países, entrenar a los diseñadores de políticas y a los líderes futuros, y estimular la capacidad de debatir políticas de manera informada entre de la sociedad civil. Estas medidas son relativamente baratas y no entran en conflicto con la pro-

puesta de que la mayor parte del financiamiento debería ir a países con una administración económica sana.

Es recomendable proveer ayuda externa con base política para fomentar la reforma de políticas en reformadores con credibilidad

Tercero, la combinación de las actividades de ayuda debe adaptarse a las condiciones del país y del sector (Capítulo 3). Aún donde las políticas e instituciones son débiles, los donantes han tratado de encontrar algo útil que financiar. Seguramente, ¿sería bueno financiar la asistencia médica primaria o la educación básica? Sin embargo, la evidencia muestra que frecuentemente la ayuda es fungible, de manera que lo que se ve no es lo que se obtiene. En circunstancias donde de cualquier manera habrían sido llevados a cabo proyectos similares, el dinero donado para proyectos y sectores determinados no necesariamente "pega"—sino simplemente agranda el presupuesto del gobierno. Por esta razón, aún la selección rigurosa de proyectos o la reasignación de fondos donados a actividades loables no puede garantizar la efectividad de la ayuda en un entorno distorsionado. Para medir el efecto de su aportación financiera, los donantes deben fijarse en las asignaciones globales y, aún más importante, en la eficacia del gasto público.

La sola asignación de gastos no garantiza el éxito, por que la calidad del gasto público es tan importante como la cantidad. En países con una administración económica sana (tanto de la política macroeconómica como de la provisión de servicios públicos), puede darse más ayuda en forma de soporte presupuestal, el cual simplificaría la administración y reduciría los gastos de administración. En países con políticas que son básicamente acertadas pero con una capacidad débil para proporcionar servicios, el proyecto de ayuda externa debería ser un catalizador para mejorar la eficacia del gasto público. Los países que no tienen buenas políticas, servicios públicos ni una apropiada asignación de gastos se beneficiarán poco del financiamiento y la ayuda debe dirigirse al mejoramiento en las tres áreas.

Cuarto, es necesario que los proyectos se enfoquen en la creación y transmisión de conocimientos y capacidad. El papel clave de los proyectos de desarrollo debe ser el de apoyar los cambios institucionales y de política que mejoren la provisión de servicios públicos (Capítulo 4). Aún donde el dinero puede no pegar, el conocimiento local y la capacidad institucional creados por el catalizador de proyectos de ayuda sí pueden. Donde los proyectos son innovadores es crucial llevar a cabo evaluaciones objetivas y rigurosas de los resultados y difundir la nueva información. El conocimiento acerca de lo que funciona en la provisión de servicios--y lo que no—es uno de los productos más importan-

tes de la asistencia para el desarrollo. En muchos casos, los métodos innovadores para la provisión de servicios involucrarán una mayor participación de parte de las comunidades locales y una descentralización de la toma de decisiones.

Quinto, las agencias de ayuda externa necesitan encontrar métodos alternativos para ayudar a los países altamente distorsionados, ya que los métodos tradicionales han fracasado en estos casos (Capítulo 5). Las comunidades y gobiernos son heterogéneos y aún en los ambientes más difíciles, habrán focos de reforma. Es necesario que los donantes sean pacientes y flexibles y que busquen ventanas de oportunidad para nutrir estos esfuerzos de reforma. Típicamente, las ideas serán más útiles que el financiamiento a gran escala. La capacidad de los donantes de trabajar en estos ambientes ha sido obstaculizada por una "cultura de aprobación y desembolso" que no valora las actividades a pequeña escala que requieren de mucho personal. En el pasado, con

Las agencias de ayuda externa necesitan encontrar métodos alternativos para ayudar a los países altamente distorsionados, ya que los métodos tradicionales han fracasado

Cuadro 1 Hacia la definición de Ayuda.

¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE LA ASISTENCIA oficial para el desarrollo y el financiamiento oficial para el desarrollo? La primera es un subconjunto de la segunda e incluye donaciones más prestamos concesionales que tienen un componente de al menos un 25 por ciento de donación. El financiamiento oficial para el desarrollo es todo el financiamiento que fluye de los gobiernos y agencias multilaterales de países desarrollados hacia el mundo en desarrollo. Parte de este financiamiento tiene tasas de interés cercanas a as tasas comerciales. La "ayuda extranjera" usualmente es asociada con la asistencia oficial para el desarrollo y es dirigida normalmente a los países más pobres. Esta asistencia es el foco principal de este estudio, pero muchos de los resultados son relevantes para una categoría más amplia de finanzas oficiales para el desarrollo.

Ambos tipos de ayuda pueden dividirse en componentes bilaterales y multilaterales. La asistencia bilateral es administrada por las agencias de los gobiernos donantes (como la Agencia para el Desarrollo Internacional de E. U. A. o el Fondo de Cooperación Económica Externa de Japón). La asistencia multilateral es financiada por las contribuciones de países ricos y administrado por agencias como el Programa de Desarrollo de la ONU y el Banco Mundial. De toda la asistencia oficial para el desarrollo, alrededor de una tercera parte es multilateral.

Parte de la ayuda bilateral está condicionada—esto es, debe usarse para procurar bienes y servicios de los países donantes. Las investigaciones han mostrado que la ayuda condicionada reduce el valor de esa asistencia en un 25 por ciento y hay una amplia coincidencia en que el desatar la ayuda bilateral haría esta más efectiva. Entre los países de la OECD hay una tendencia clara a alejarse de la ayuda condicionada. En 1995 representaba solamente una quinta parte del total de la ayuda.

demasiada frecuencia las agencias se han enfocado en cuánto dinero desembolsan y en medidas estrechas del "éxito" de la implementación física de los proyectos que financian. Resulta que ninguna de las medidas expresa mucho sobre la efectividad de la asistencia. La evaluación de la ayuda para el desarrollo debe enfocarse, en su lugar, en el grado en que los recursos financieros contribuyan a un ambiente con políticas acertadas. Debe enfocarse en el grado en que las agencias han utilizado sus recursos para estimular las reformas en política y cambios institucionales que conducen a mejores resultados. Estos problemas no son fáciles de resolver, pero análisis independientes sobre las agencias para el desarrollo—con la participación de los diseñadores de política y beneficiarios de los proyectos del país en desarrollo—pueden ayudar a determinar si las agencias están haciendo un buen trabajo.

El Nuevo Ambiente Internacional

La ayuda externa es un fenómeno de la post-Segunda Guerra Mundial. Desde el principio tenía dos propósitos potencialmente en conflicto. El primer objetivo fue promover el crecimiento a largo plazo y reducir la pobreza en los países en desarrollo; la motivación subyacente de los donantes fue una combinación de altruismo y una preocupación más egoísta de que, a la larga, su seguridad económica y política se vería beneficiada si los países pobres crecían. El segundo objetivo fue promover los intereses políticos y estratégicos a corto plazo de los donantes. La ayuda se dirigía a los regímenes que eran los aliados políticos de los grandes poderes occidentales. Así, los objetivos estratégicos y de desarrollo fueron potencialmente, mas no necesariamente, en contraposición. Consideremos Bolivia y Zaire. Los dos recibieron ayuda de E. U. A. principalmente por razones estratégicas; sin embargo, los resultados fueron enormemente diferentes. Bolivia utilizó los recursos de manera relativamente bien después de las reformas de mediados de la década de los 80s y durante la década pasada se ha estabilizado y ha preparado el terreno para el éxito. En lo que fue el Zaire, en contraste, es difícil percibir algún beneficio de sus años como receptor importante de ayuda.

Durante los 70s y los 80s la ayuda externa de los países de la OECD incrementó de manera continua (figura 1).[2] En 1991 la asistencia oficial para el desarrollo alcanzó un máximo de $69 mil millones de dólares (precios de 1995; ver cuadros 1 y 2). En los 90s, sin

embargo, tres eventos han reducido la importancia absoluta y relativa de la ayuda externa: problemas fiscales en los países de la OECD, el fin de la Guerra Fría y el crecimiento dramático en los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo.

En años recientes, los países de la OECD han estado luchando para controlar los déficits fiscales y contener el crecimiento de los gastos públicos. Aunque la ayuda externa es una pequeña fracción de los presupuestos, ha sido uno de los primeros rubros en recibir el hacha. Todos los donantes importantes redujeron la ayuda externa con relación a sus PIB entre 1991 y 1997 (figura 2). El descenso fue especialmente marcado en EUA—la ayuda externa fue únicamente el 0.08 por ciento del PIB en 1997. Suecia y otros países nórdicos, tradicionalmente, han sido generosos, aportando casi el 1 por ciento de sus PIB. Pero entre los países grandes, Francia es el único que contribuye con más del 0.45 por ciento. Colectivamente, los países de la OECD contribuyeron con apenas el 0.22 por ciento de su PIB en 1997. El fin de la Guerra Fría probablemente influyó en las decisiones de algunos países. La importancia estratégica de la ayuda ha menguado; como resultado la ayuda externa está en riesgo de perder el apoyo amplio de entre los gobiernos donantes.

Al mismo tiempo, ha habido una oleada en el flujo de capital privado hacia los países en desarrollo. En los 70s y 80s el financiamiento oficial—esto es, el dinero de donantes bilaterales e instituciones multilaterales— representó aproximadamente la mitad de todo el financiamiento que salía de los países desarrollados hacia el mundo en desarrollo (ver figura 1). Con el flujo privado expandiéndose a más de $250 mil millones de dólares en 1996, sin embargo, el financiamiento oficial es ahora solamente una cuarta parte del total del financiamiento disponible para los países en desarrollo.

El flujo de capital privado se concentra en gran medida en unos pocos países, sin embargo—y parte del flujo es volátil. A finales de los 70s, una oleada en el flujo retrocedió después de iniciar la crisis de deuda en 1982. Otra gran ráfaga ocurrió a mediados de los 90s, pero con las crisis financieras que estremecían al Asia oriental en 1997 la inversión extranjera decayó abruptamente. El flujo de dinero privado hacia el mundo en desarrollo se redujo en $80 mil millones de dólares entre 1996 y 1997. En todo caso, el flujo privado continuará yendo a un número más reducido de países (la mayoría de los cuales) de ingresos medianos. En 1996, 26 países recibieron el 95 por ciento de las inversiones privadas; es resto fue a los otros 140 países en desarrollo.

Después de alcanzar un máximo en 1991, la ayuda ha decaído.

Figura 1 Flujos financieros hacia los países en desarrollo

Miles de millones de dólares estadounidenses

Fuente: Global Development Finance 1998.

En un país típico de bajos ingresos, la ayuda externa continua siendo, por mucho, la fuente principal de financiamiento externo, representando del 7 por ciento al 8 por ciento del PIB.

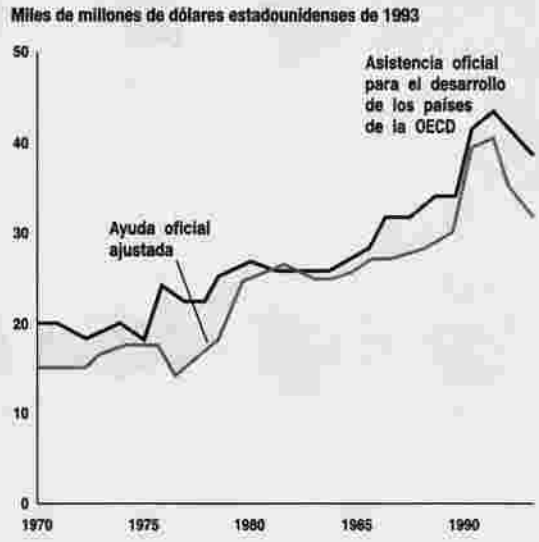
Los acontecimientos de los 90s han alterado marcadamente el clima para la ayuda externa. El fin de la Guerra Fría abrió nuevas posibilidades: Sin las restricciones que imponían a la ayuda esos objetivos estratégicos, debería ser posible hacerla más efectiva en alcanzar su objetivo principal de crecimiento a largo plazo y reducción de la pobre-

Cuadro 2 Midiendo la ayuda externa.

El comité de Asistencia para el Desarrollo de la OECD publica información acerca de la ayuda de sus integrantes a los países en desarrollo—Esto es, donaciones más desembolsos netos de prestamos concesionales que tienen un mínimo de un 25 por ciento como donación. Una manera diferente de medir la ayuda externa es extraer de cada préstamo concesional el elemento donativo y sumar esto a la cifra de donaciones puras. Utilizando este cálculo, Chang, Fernández-Arias y Serven (1998) obtuvieron datos sobre la ayuda externa para 103 receptores (ver figura).

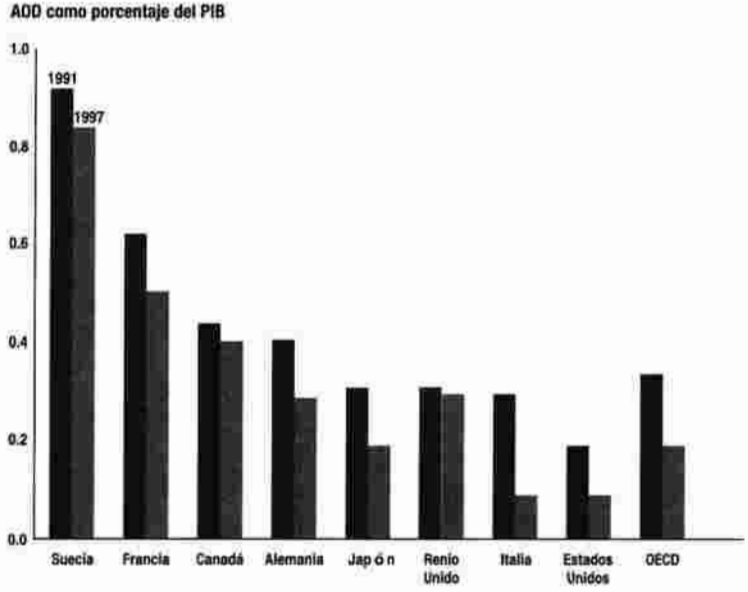
Hay tres puntos que valen la pena resaltar acerca de estos nuevos datos. Primero, la cifra ajustada tiende a ser menor que la medida tradicional. Segundo, las dos series están altamente correlacionadas y producen resultados similares en los análisis econométricos. La mayor parte de la ayuda viene en forma de donaciones, por lo que el nuevo método no tiene mucho efecto sobre la medida global. Los efectos macroeconómicos de la ayuda externa son iguales independientemente de la medida que se utiliza (ver capítulo 1). Tercero, las cifras ajustadas de la ayuda externa muestran un descenso más pronunciado en los 90s que las de la medida de la OECD. Esto es debido a que las tasas internacionales de interés se han mantenido bajas en años recientes, de tal manera que el componente de ayuda de los préstamos concesionales es menor. La cantidad de ayuda en un préstamo con una tasa de interés del 2 por ciento es pequeña si las tasas internacionales de interés son del 5 por ciento, y grande si las tasas son del 10 por ciento.

Figura del Cuadro 2 Ayuda total: Asistencia Oficial para el Desarrollo de la OECD y Ayuda Oficial Ajustada.



Fuente: Chang, Fernandez-Arias y Serven 1998.

Figura 2 Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) relativo al producto interno bruto, donantes mas importantes, 1991 y 1997



Fuente: World Development Indicators 1998.

La ayuda se ha reducido en todas partes.

za.[3] Pero, dados los problemas de presupuesto y el incremento del flujo privado, los donantes claramente están reconsiderando la importancia y el valor de la ayuda externa.

Nuevos pensamientos sobre estrategias de desarrollo

LA AYUDA EXTERNA, QUE ES SOLAMENTE UNA MANERA DE promover el desarrollo, debe encajarse in una estrategia amplia global. Las condiciones y creencias políticas nacionales e internacionales del pasado sobre estrategias de desarrollo estructuraron organizaciones, instrumentos e implementación de la ayuda. Pero esas creencias han sufrido cambios enormes y acelerados.

A principios de la asistencia para el desarrollo, se percibía a los gobiernos como agentes positivos para el cambio. Se pensaba que los mercados nacionales en los países en desarrollo no existían y eran incapaces de crecer. Los mercados internacionales estaban contaminados por la asociación con el colonialismo, así como por el colapso de los mercados de

Si toda la ayuda a Zambia se hubiese invertido productivamente, sería un país rico hoy día.

Figura 3 La brecha entre modelo y realidad en Zambia, 1961-94

Fuente: Easterly 1997.

bienes y crédito en la Gran Depresión de los años 30s. En muchos países en desarrollo, el primer rubor de independencia creó un optimismo de que los nuevos gobiernos pudiesen ser agentes de cambio político, social y económico. La ayuda de gobierno a gobierno tenía un argumento plausible de cuál era la mejor manera de promover el desarrollo.

Los economistas del desarrollo creyeron, no solamente que los países pobres estaban detenidos por una falta de capital físico y humano (que era, y todavía es, cierto), sino que también la pobreza nacional y las quiebras del mercado internacional negaron a los países en desarrollo el acceso a los fondos de inversión necesarios para el crecimiento económico.[4] Al calcular los "requerimientos" de inversión financiera o de divisas (o ambos) para el crecimiento de un país—y compararlos con lo que había disponible—se enfatizó el tamaño de las brechas que había que llenar. La respuesta táctica natural fue llenar las brechas con ayuda externa a través de la transferencia de divisas para inversión. Si el dinero era el problema, entonces "mover el dinero" era un objetivo apropiado para la ayuda externa y las agencias de ayuda. La contribución de la ayuda podría, entonces, medirse en dólares.

Tristemente, desde hace mucho, la experiencia ha socavado al optimismo color de rosa que se tenía sobre las estrategias de desarrollo financiadas por ayuda externa, conducidas por los gobiernos y acumulacionistas. Supongamos que la ayuda para el desarrollo solamente financiase a la inversión, y que la inversión en realidad jugase el papel proyectado por los modelos anteriores. In ese caso, la ayuda enviada a Zambia debería haber financiado un crecimiento rápido que hubiese subido el ingreso per cápita arriba de los $20,000, pero en realidad el ingreso per capita se estancó en alrededor de $600 (figura 3). Los últimos 20 años han presenciado la muerte de las economías de planificación central, estancamiento en los modelos más importantes de sustitución de importaciones de los 70s (México y Brasil), y la extendida quiebra económica (si no se puede decir desintegración absoluta) de la África post independencia, que seguía una estrategia conducida por el Estado.[5] En los últimos 20 años también se han visto olas de incrementos espectaculares en los ingresos y exportaciones de las economías de Asia Oriental—primero, Corea, Taiwán (China), Hong Kong (ahora devuelto a China), y Singapur, seguido por Tailandia, Malasia, Indonesia y, después de reformas económicas importantes, China; el surgimiento de Chile como la economía latinoamericana más dinámica y la recuperación reciente de otras; y los éxitos en África, como Botswana y Mauritania. La

evidencia sugiere que es posible el desarrollo rápido y debe tener sus bases en los mercados y en que los estados efectivos jueguen un papel económicamente importante de facilitar, mas no un papel dominante.

Entonces, han existido tres fases en el pensamiento sobre el desarrollo. En la primera, las quiebras del mercado se vieron como omnipresentes y completos, y el gobierno se vio como la única solución para todos sus males. En la segunda hubo un breve periodo cuando el quiebra de los gobiernos se vio como omnipresente y completo, y los mercados (si no la solución) como la única esperanza. El actual tercer punto de vista—pragmático mas no satisfactorio ideológicamente—es que tanto los mercados como los gobiernos tienen quiebras omnipresentes pero generalmente no son completos. Este punto enfatiza que el gobierno debe concentrarse en las áreas donde, en ausencia de la intervención, los problemas son mayores—pero el gobierno debe tener la capacidad de mejorar la situación. "Necesitamos reconocer tanto los límites como la fuerza de los mercados, así como la fuerza y limitaciones de las intervenciones gubernamentales dirigidas hacia la corrección de las quiebras del mercado" (Stiglitz 1989, p. 202).

Junto con la nueva estrategia viene una agenda más amplia.

La estrategia de desarrollo que emerge de este punto de vista tiene dos facetas—colocar políticas que promuevan el crecimiento y orientadas hacia el mercado (un ambiente macroeconómico estable, seguridad pública efectiva, liberalización del comercio, etc.) y asegurar la provisión de servicios públicos importantes que no pueden provistos efectiva y equitativamente por los mercados privados (servicios de infraestructura y educación, por ejemplo). Los países en desarrollo con políticas confiables e instituciones públicas de alta calidad han crecido mucho más rápido que aquellas sin estas características—2.7 por ciento per cápita comparado con –0.5 por ciento per cápita (cuadro 3). Puesto de manera más simple, las fallas en el diseño de políticas, edificación de instituciones y provisión de servicios públicos han sido restricciones más severas en el desarrollo que los mercados de capital.

Junto con la nueva estrategia viene una agenda más amplia. Las prácticas de desarrollo iniciales se enfocaron en el crecimiento del ingreso per cápita. Pero en realidad, los países en desarrollo están preocupados por amplias mejoras en la calidad de vida—ingresos más altos, sí, pero también pobreza reducida, avances en la alfabetización y salud y un ambiente de desarrollo sostenible. La nueva agenda se refleja en las metas fijadas en adelante por la comunidad donante, en consulta con los países socios en desarrollo:

- Reducir a la mitad la proporción de gente viviendo en la extrema pobreza para el 2015.
- Conseguir la universalidad de la educación primaria en todos los países para el 2015.
- Progresar hacia la igualdad de sexos y el empoderamiento de la mujer vía la eliminación de la disparidad en la educación primaria y secundaria para el 2005.

Cuadro 3 Definiendo administración sana: buenas políticas e instituciones

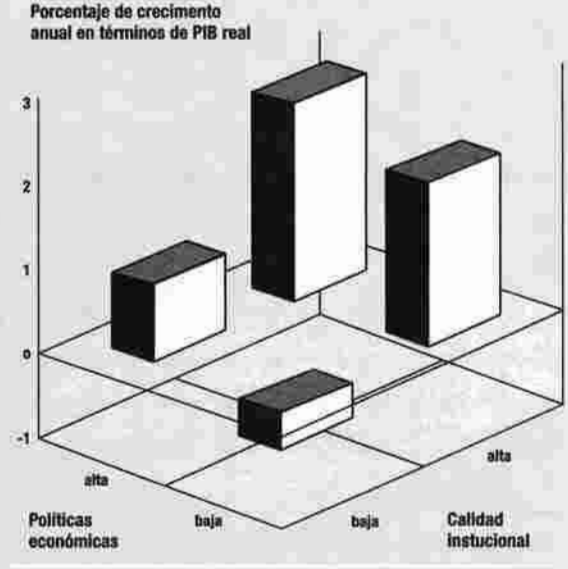
La administración sana consiste en las instituciones y políticas que conducirán a un desarrollo rápido y reducción de la pobreza en un país en particular. Los países en desarrollo aprenden acerca de buenas y políticas deficientes a partir de su propia experiencia y de la experiencia de otros. La administración sana es difícil de medir, pero no imposible, utilizando un número de indicadores representativos.

El índice de políticas económicas utilizado en el cuadro figura 3 combina tres factores que, como se ha mostrado en estudios empíricos, afectan el crecimiento de los países en desarrollo: la inflación, el superávit presupuestal y la apertura comercial; como en Sachs y Warner (1995). Un país con políticas pobres sería aquel con una inflación alta, grandes desequilibrios fiscales y un régimen de comercio cerrado (Nicaragua en los 80s, por ejemplo). Un ejemplo de buena política económica sería Uganda a mediados de los 90s.

La medida de la calidad institucional involucra una evaluación del respeto a la ley, la calidad de la burocracia pública y el grado de omnipresencia de la corrupción. Como se mostró en la crisis de 1997-98, Indonesia es un país con una calidad institucional pobre. Botswana, con instituciones de alta calidad, es otra historia.

Conforme los donantes hacen un mayor esfuerzo en apoyar la buena administración, de igual manera querrán ampliar la medida más allá de los rasgos macroeconómicos e institucionales revelados aquí. Por ejemplo, los esfuerzos para mejorar la educación y la salud son críticos para el desarrollo exitoso. Y el apoyo gubernamental para la investigación y extensión agrícola y para los esfuerzos de solidaridad comunitaria fue una contribución importante para el éxito de Asia oriental (Ishikawa 1960, 1978). El punto general es que la definición de "buena administración" emerge de las experiencias actuales de los países en desarrollo.

Figura del Cuadro 3 Instituciones, políticas y crecimiento



Fuente: Burnside y Dollar 1998.

- Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad para infantes y niños menores de cinco años de edad y en tres cuartos la mortalidad materna—ambos para el 2015.

Cuadro 4 Funciones del Comité de Asistencia para el Desarrollo

DESDE SU ORIGEN EN 1960, EL COMITÉ DE Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OECD ha funcionado como el órgano principal de establecimiento de estrategias y políticas y de evaluación de los principales donantes bilaterales.

Los programas bilaterales de ayuda no se conciben ni se implementan en un vacío político. De hecho, son objeto de presiones nacionales considerables por parte de los grupos políticos y comerciales en los países donantes. Y así como los bancos multilaterales de desarrollo, las agencias bilaterales de ayuda también pueden estar sujetas a los mismos tipos de dinámicas motivadas por el desembolso (*disbursement-driven*), estimulando al personal a centrarse en la aprobación en vez de centrarse en los resultados. Pueden estar incluso más preocupados en mostrar la bandera nacional en sus proyectos de desarrollo, en los cuales las entidades donantes están fusionadas, que en unirse a los esfuerzos colectivos para el mejoramiento del sector.

El CAD ha sido el foro en el que los principales donantes han trabajado para mantener sus programas enfocados en los objetivos de desarrollo, para promover la coordinación y evaluar la efectividad de la ayuda. Cada tres años, todos los miembros del CAD son sujetos a la examinación de sus políticas de ayuda y ejecución por los demás miembros del comité, basados en estudios realizados por el personal de la OECD y dirigidos por dos "examinadores" del comité, designados especialmente. Estas evaluaciones de cooperación para el desarrollo, incluyendo las conclusiones del CAD, se han publicado desde 1994.

A través de la última década y media el CAD ha codificado y publicado un conjunto comprehensivo (Principios para la Ayuda Externa Efectiva). Estos lineamientos y prácticas abarcan las orientaciones claves sobre política y las temáticas operativas de las áreas centrales de la administración de ayuda como la coordinación, asistencia a los proyectos, a los programas, asistencia técnica, gestión y evaluación—así como las dimensiones básicas de desarrollo como participación y buen gobierno, medio ambiente e igualdad de géneros.

El equipo de trabajo sobre evaluación de ayuda del CAD reúne a los responsables de las unidades de evaluación de las agencias bilaterales y multilaterales para el desarrollo para trabajar en la capacidad de evaluación en los países en desarrollo.

A nivel estratégico, el CAD elaboró, en 1996, el informe Dando Forma al Siglo 21: *El papel de la Cooperación para el Desarrollo (Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation)*, que da la fundamentación para el tipo de asociaciones que, con mayor probabilidad, producirán avances en el desarrollo: del lado del país en desarrollo, un fuerte compromiso con un ambiente de políticas efectivas y prioridades de desarrollo clave dirigidos al crecimiento en pro de los pobres; y del lado del donante, mayor apoyo financiero para tales políticas a nivel de programa y presupuesto combinado con un énfasis en participación y formación (el facilitar la transferencia de "conocimientos e ideas").

Fuente: Contribución de personal del CAD.

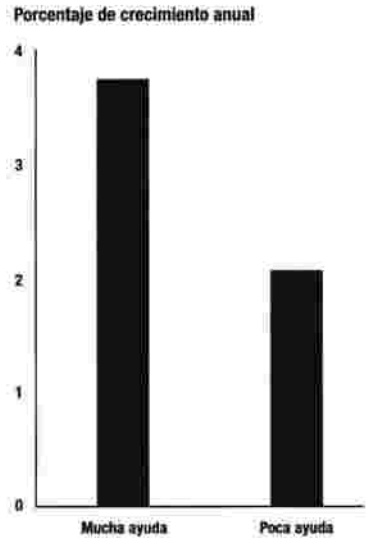
- Proveer acceso, a través del sistema de asistencia médica primaria, a los servicios de salud para todas las mujeres y niñas en edad de reproducción tan pronto sea posible y no después del 2015.
- Implementar estrategias nacionales para el desarrollo sostenible en todos los países para el 2005 para asegurar que se reviertan las pérdidas de recursos ambientales, nacional y globalmente, para el 2015.

La ayuda externa tiene un gran efecto en ambientes con una administración sana.

Estas metas están explicadas con mayor detalle en *Dando Forma al Siglo 21: El papel de la Cooperación para el Desarrollo (Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation)*, elaborado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (Development Assistance Committee) (cuadro 4).

Todo esto apunta hacia un papel diferente para la ayuda. La asistencia para el desarrollo tiene que ver más con apoyar a las buenas instituciones y políticas que con proveer capital. El dinero es importante, por supuesto, pero la ayuda eficaz debería ser un paquete de financiamiento e ideas—y una de las claves es encontrar la correcta combinación de ambas para dirigir la atención a situaciones y problemas distintos.

Figura 4 El crecimiento per cápita del PIB en países de bajos ingresos y una administración sana



Fuente: Burnside y Dollar 1998

Importa el Dinero—En un ambiente de buenas políticas

ASÍ, DADO EL NUEVO CAMINO EN EL PENSAMIENTO SOBRE el desarrollo, ¿qué es importante para el crecimiento a largo plazo? Ambientes macroeconómicos estables, regímenes de comercio abierto y derechos a la propiedad protegidos, así como burocracias públicas eficientes que puedan proveer educación, salud y otros servicios públicos. Cuando los países en desarrollo tengan este tipo de administración de recursos, la ayuda financiera tendrá un efecto grande en el crecimiento y reducción de la pobreza, mejorando los indicadores sociales que rebasan lo que induce la administración buena misma. De igual manera, la ayuda tiene poco efecto sobre el desarrollo de los países con una administración deficiente. La ayuda financiera tendrá un efecto duradero solamente en un clima saludable para la inversión y el desarrollo del capital humano. La evidencia proviene de tres fuentes—estudios transnacionales sobre el éxito y fracaso de proyectos de inversión financiados por el Banco Mundial, y estudios de casos sobre la efectividad de la ayuda externa.

Pocos estudios transnacionales han encontrado un efecto robusto de la ayuda sobre el crecimiento. Sin embargo, el panorama cambia si se diferencian a los países según su administración económica. La ayuda externa generalmente tiene un gran efecto en ambientes de buena administración: el 1 por ciento del PIB en asistencia se traduce en un incremento sostenido en el crecimiento de 0.5 puntos porcentuales de PIB. Algunos países con una administración sana han recibido solamente pequeños montos en la ayuda y han crecido en un 2.2 por ciento per cápita. El grupo de países con buena administración y mucha ayuda, sin embargo, creció mucho más rápidamente—3.7 por ciento per cápita (figura 4). No existen tales diferencias entre los países con administración deficiente. Los que reciben pequeños montos en la ayuda han crecido (o no han crecido) lentamente, así como los que reciben grandes cantidades. La introducción de la otra variable no cambia el panorama.

El efecto de la ayuda externa va más allá del crecimiento. En un país con una administración sana, un 1 por ciento del PIB en ayuda reduce la pobreza en un 1 por ciento. La ayuda tiene un efecto similar en la mortalidad infantil, pero, otra vez, solamente si existe una buena administración.

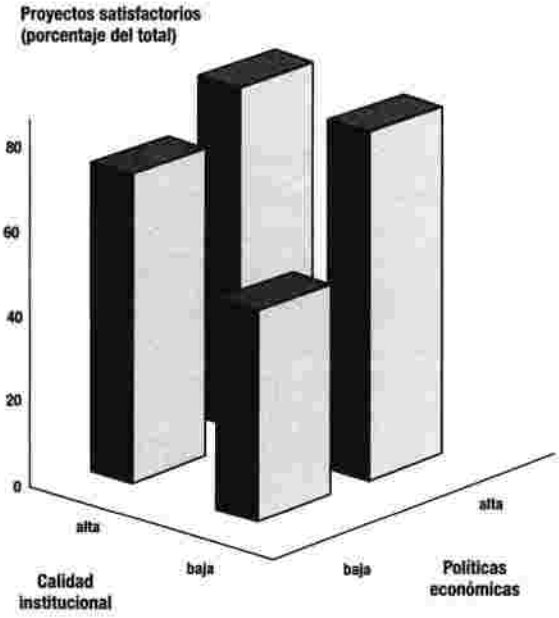
Una lección final de los estudios transnacionales es que, con una administración sana del país, la ayuda funciona en asociación con el capital privado. Específicamente, 1 por ciento del PIB en ayuda atrae a otro 1.9 por ciento del PIB en inversiones privadas. Puesto de otra manera, la asistencia a los países bien administrados incrementa la confianza del sector privado y apoya los servicios públicos importantes. Sin necesidad de decirlo, en los países con administración deficiente, la ayuda ahuyenta la inversión privada.

Se encuentra más evidencia de las relaciones entre la ayuda, la administración y el desarrollo en el análisis del éxito y fracaso de los proyectos de inversión financiados por el Banco Mundial—por ejemplo, en caminos, energía y educación. En países con una administración macroeconómica sana e instituciones eficientes, los proyectos fueron exitosos en un 86 por ciento, con tasas de ganancia mucho más altas. En los países con políticas e instituciones débiles, la figura correspondiente es un ínfimo 48 por ciento (figura 5).

Los estudios de caso sobre la efectividad de la ayuda han llegado a conclusiones similares. Nuevamente, veamos algunas comparaciones anteriores: el importante papel de la ayuda a Bolivia después de su reforma comparado con la ayuda, en gran parte ineficaz, a Nicaragua

Figura 5 Desempeño de proyectos debido a la política y ambiente institucional.

Los proyectos tienen mejor desempeño con mejores políticas y mejores instituciones.



Fuente: Banco mundial, 1997a.

que tenía políticas deficientes durante los 80s; o la ayuda altamente efectiva a Botswana (uno de los países con las mejores instituciones y políticas) contrastado con los muchos fracasos en Tanzania.

Aunque es útil, como ilustración, hacer una clara distinción entre la buena administración y la deficiente, existe un hecho en el continuo de regímenes políticos. Muchos países se ubican en un área gris entre la buena administración y la mala. La recomendación clave que surge de estos resultados no es que el financiamiento debe ir únicamente a los países bien administrados sino que recomendamos que la ayuda sea asignada con base en la pobreza y la administración económica.

Entre los países con niveles de pobreza similares, pero con diferentes regímenes políticos, debe asignarse mayor financiamiento a los países con mejor administración.

La asignación actual de la ayuda externa muchas veces es influida por los intereses estratégicos de los donantes. Aunque el comportamiento de los donantes difiere, la ayuda bilateral total ha favorecido a las antiguas colonias y aliados políticos más que a las economías abier-

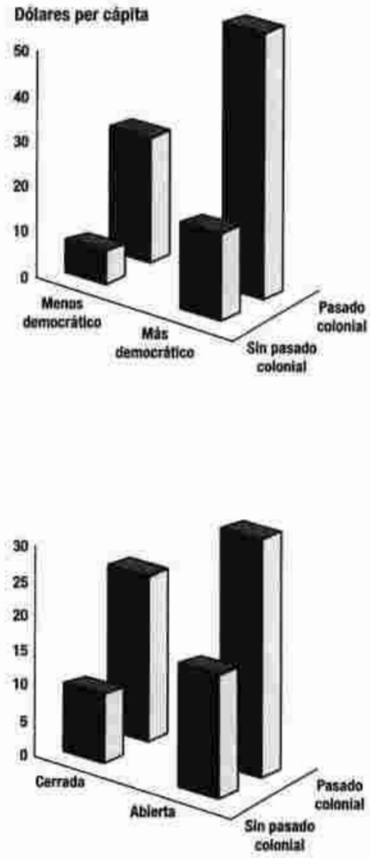
tas o democracias. Una antigua colonia no democrática recibe alrededor del doble en asistencia que un país democrático que nunca fue colonia y lo mismo es cierto para una antigua colonia cerrada comparada con un país abierto que nunca fue colonia (figura 6). Como resultado, mucha de la ayuda bilateral se ha otorgado a países con administración deficiente. De echo, los países mal administrados han recibido casi lo mismo en ayuda bilateral que los países con buena administración después de ajustar los ingresos per cápita y la población).

Cuando se agregan los flujos de diferentes donantes, se obscurecen los diferentes criterios en los cuales se basa la asignación de la ayuda. En los países nórdicos, las variables estratégicas—como un pasado colonial o los patrones de votación en las Naciones Unidas—casi no influyen en las asignaciones. La ayuda nórdica está dirigida hacia los países más pobres y favorece a las economías abiertas y a las democracias. La asistencia multilateral ha sido dirigida con mayor efectividad que la bilateral hacia países con administración sana aunque todavía queda lugar para mejoras. Globalmente, la ayuda es más efectiva en la promoción de crecimiento y en la reducción de la pobreza cuando se canaliza hacia los países pobres con una administración sana. Un incremento de $10 mil millones de dólares en la asistencia sacaría de la pobreza a 25 millones de personas por año—si favorece a los países con una administración sana. En contraste, un incremento distribuido indistintamente sacaría de la pobreza únicamente a 7 millones de personas.

Existen dos razones por las cuales se puede ser optimista al pensar que la ayuda externa puede ser asignada más eficazmente en el futuro. Primero, el fin de la Guerra Fría reduce la presión de otorgar ayuda a los aliados estratégicos. En unas cuántas economías altamente distorsionadas (Myanmar, Nigeria, Zaire) la ayuda externa se redujo drásticamente a principios de los 90s. Segundo, ha existido una tendencia mundial hacia la reforma económica en las naciones en desarrollo. Así, un número creciente de países muy pobres tienen políticas relativamente buenas. Etiopía, India, Uganda y Vietnam por ejemplo, tienen grandes poblaciones y mucha gente pobre, pero han hecho grandes avances en la reforma económica en años recientes. La ayuda que se dirige a reformadores de bajos ingresos, como estos, puede tener un gran efecto en el crecimiento y la reducción de la pobreza. De la misma manera, grandes montos de financiamiento no puede utilizarse de manera productiva sin que antes se reformen los países. En ambientes altamente distorsionados, los donantes necesitan encontrar otros instrumentos para apoyar el desarrollo.

El haber sido una colonia atrae más ayuda que el tener políticas acertadas.

Figura 6 Ayuda bilateral y un pasado colonial



Fuente: Alesina y Dollar 1998.

La ayuda externa puede ser la partera de buenas políticas

Las reformas políticas dependen principalmente de factores políticos y sociales.

MÁS QUE PROVEER SOLAMENTE DINERO, LA AYUDA EXTERNA debe promover políticas acertadas y ayudar a desarrollar instituciones. La literatura reciente muestra que las reformas políticas que no son técnicamente difíciles (estabilización y liberalización del comercio) pueden agregar de dos a tres puntos porcentuales al crecimiento de un país en desarrollo. Dado que el crecimiento promedio de los países en desarrollo ha sido únicamente el 1 por ciento per cápita, eso sería una mejora enorme.

Mucha de la asistencia para el desarrollo se dirige a la promoción de reformas políticas con resultados inconsistentes. Tales reformas dependen principalmente de factores políticos y sociales de la nación en los que no es fácil que influya los de fuera. Pero donde la asistencia para el desarrollo a regímenes altamente distorsionados ha estimulado la reforma política, el aspecto no financiero de la ayuda frecuentemente ha sido el factor importante. Así, es posible que los donantes avancen en la promoción de reformas políticas en ambientes difíciles sin violar la primera recomendación—esto es, asignar más dinero a los realizadores de buenas políticas. En ambientes de políticas deficientes las ideas son más importantes que el dinero.

Algunas de las maneras más importantes en que la asistencia externa promueve la reforma política son difíciles de medir. Ha habido una tendencia mundial hacia la liberalización económica en los 90s, y la difusión de ideas de parte de las agencias para el desarrollo acerca de las buenas políticas seguramente ha tenido una influencia. Los donantes y las fundaciones también han jugado un papel importante en la educación en el extranjero de diseñadores de políticas. El grupo entrenado en Berkeley que diseñó el paquete de reformas de Indonesia en los 70s es un ejemplo clásico. Muchas de las reformas impresionantes de Latino América en los 80s y 90s fueron ideadas por políticos y funcionarios con entrenamiento avanzado financiado en parte por la ayuda externa.

Algunos esfuerzos pueden ver resultados sólo a largo plazo. Por ejemplo, a principios de los 90s, el Banco Mundial lanzó una campaña de educación pública en Ucrania para estimular el debate entre la sociedad civil acerca de reformas económicas. Ucrania todavía no ha logrado políticas realmente buenas, pero el apoyo a la educación popular todavía puede tener una gran recompensa. Es difícil medir los

efectos precisos de la difusión del conocimiento, la educación de funcionarios, y del estímulo del debate popular. Los estudios de caso sugieren, sin embargo, que frecuentemente son importantes para un programa de reforma exitoso.

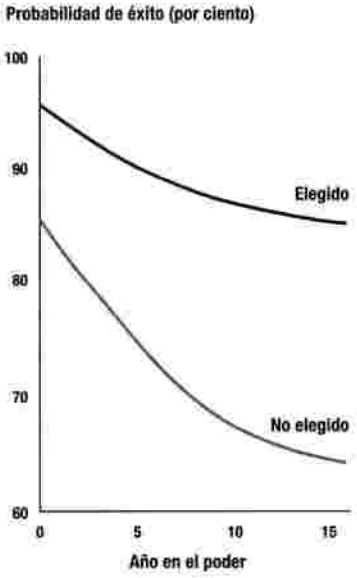
Una manera más directa de promover la reforma política a través de la ayuda es condicionar el financiamiento a la adopción de ciertas políticas— un método implementado por mucho tiempo por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Los resultados han estado muy lejos de ser uniformes. En muchos casos las medidas de la política no se llevaron a cabo, aún así se desembolsaron los préstamos. Alrededor de un tercio de los préstamos de ajuste del Banco Mundial fracasan, en el sentido que los objetivos de reforma no se alcanzan: "Las reformas de las políticas rara vez tienen éxito, a menos que el gobierno esté genuinamente convencido de que las reformas tienen que ser aplicadas y considera al programa de reforma como suyo" (Banco Mundial 1997a, p. 37). Mientras los resultados mejoraron en los 90s, todavía es necesario un mayor progreso—incorporando las lecciones de la reciente experiencia en Asia oriental.

En un estudio reciente se encontró que el éxito (o el fracaso) de los préstamos de ajuste podía predecirse en buena parte a partir de los rasgos institucionales y políticos subyacentes de un país, incluyendo el hecho de si el líder haya sido o no electo democráticamente, y cuánto tiempo haya estado el gobierno en el poder. Un gobierno pro-reforma recién electo tiene una probabilidad de éxito mucho mayor que un gobierno autoritario en el poder por largo tiempo (figura 7). En general, los gobiernos nuevos tienen un alto índice de éxito en la aplicación de reformas, y son buenos candidatos para el apoyo. Frecuentemente, esto incluye a gobiernos que han surgido en situaciones post-conflicto. El estudio también encontró que las variables bajo el control del Banco Mundial, tales como el número de condiciones o recursos dedicados a la preparación y supervisión, no tuvieron efectos significativos en la probabilidad del éxito o fracaso de las reformas.

La implicación: es improbable que el condicionamiento produzca reformas duraderas si no existe un movimiento nacional fuerte hacia el cambio. Cuando los ciudadanos se comprometen a una reforma, los préstamos de ajuste y la ayuda externa puede auxiliar en la consolidación de avances en políticas de tres formas. Primero, los préstamos condicionados son un medio a través del cual un gobier-

Los nuevos gobiernos tienen más probabilidad de reformarse.

Figura 7 Elecciones, antigüedad y probabilidad de reformas exitosas.



Fuente: Dollar y Svensson 1998.

no pro-reforma puede comprometerse públicamente con medidas políticas. Segundo, el condicionamiento manda la señal al sector privado de que el programa de reforma es creíble y esto debería alentar una respuesta de los inversionistas más rápida. Tercero, la ayuda externa estimula el crecimiento en un buen ambiente político. Así, si las reformas han actuado rápidamente y ya mejoraron el ambiente político, la ayuda financiera tendrá un gran efecto, el cual debería ayudar a sostener el apoyo político a las reformas. Esta es la conclusión de un análisis realizado a ocho países que se han reformado exitosamente en el periodo de la post-guerra (Sachs 1994). Sachs argumenta que en todos los casos el gobierno ya estaba comprometido con la reforma, pero la asistencia externa oportuna jugó un papel esencial. Lo que hizo la ayuda externa fue "ayudar a los buenos gobiernos a sobrevivir lo suficiente para resolver los problemas" (p. 512). Los donantes han aprendido esta lección gradualmente, y existe evidencia de que han llegado a ser más selectivos en la asignación de ayuda basada en las políticas: en el periodo 1990-1995 el índice de éxito de los préstamos de ajuste del Banco Mundial subieron al 76 por ciento comparado con el 67 por ciento antes de 1990 (Banco Mundial 1997a).

Así, en el apoyo a las reformas en política, la combinación y oportunidad de ideas y financiamiento son cruciales para la asistencia efectiva. En países sin movimientos hacia la reforma, los donantes pueden tratar de fomentarlos a través del trabajo analítico, entrenamiento y asistencia técnica. Tal asistencia no financiera continua siendo importante en la medida que los movimientos hacia la reforma evolucionan y se consolidan los planes de reforma. Los tiempos para el financiamiento a gran escala también deben ser exactos. Si llega demasiado pronto, el surgimiento de un programa coherente puede socavarse y no es probable que el financiamiento tenga mucho efecto en el crecimiento. Si llega demasiado tarde, es una oportunidad perdida—para incrementar el efecto de la reforma en el crecimiento y ayudar a la consolidación del régimen político. Al decidir los tiempos, los donantes deberían prestar atención al progreso de la reforma, así como a los indicadores importantes de la reforma exitosa (un gobierno recién electo, por ejemplo). El condicionamiento todavía tiene un papel—permitir al gobierno comprometerse con la reforma y señalar la seriedad de ésta—pero para ser eficiente en esto se debe enfocar en un número pequeño de medidas realmente importantes.

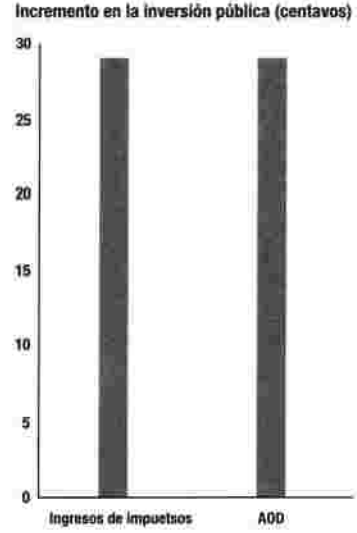
El dinero importa —en un buen ambiente institucional

LA COMPOSICIÓN Y EFICIENCIA DE LOS GASTOS PÚBLICOS afectan tanto el crecimiento como la reducción de la pobreza. Mientras que la provisión pública de algunos servicios es crucial, la intervención pública en otros, en el mejor de los casos, es inocua—y en el peor, distorsiona la economía y resta atención y recursos de otras responsabilidades más urgentes del sector público. Aunque la mayoría de la ayuda extranjera ha financiado proyectos específicos de inversión, lo que se ve no necesariamente es lo que se obtiene. En muchos casos, el financiamiento del desarrollo es fungible. Por ejemplo, aunque la mayoría de la ayuda se dirige a financiar los costos de inversión, las estimaciones sugieren que el efecto neto de $1 dólar de ayuda es incrementar la inversión pública en 29 centavos únicamente—exactamente el monto en que cualquier dólar del ingreso del gobierno hubiese incrementado la inversión (figura 8). Similarmente, un dólar de ayuda utilizado para proyectos de educación tiende a incrementar el gasto del gobierno en todos los sectores en la misma medida que un dólar de los ingresos del gobierno proveniente de cualquier fuente.

Si los recursos de la ayuda externa son fungibles, los efectos de la "ayuda en dinero" y la "ayuda en ideas" no necesitan evaluarse por separado. La fungibilidad significa que un gobierno puede utilizar los recursos incrementados como lo decida—para incrementar gastos, financiar reducciones en impuestos o reducir el déficit fiscal. La eficacia del financiamiento depende de la calidad de todas las inversiones y gastos públicos y no simplemente de la calidad de los sectores y proyectos financiados por la ayuda externa. Este hallazgo tiene implicaciones importantes para la evaluación y administración de la ayuda externa. Las agencias frecuentemente enfocan en los éxitos de proyectos individuales como una medida de su efectividad. A primera vista, esto parece ser un enfoque en la "calidad". Pero esto puede conducir a incentivos distorsionados, dependiendo de los criterios para juzgar el éxito. Debido a que el dinero es frecuentemente fungible, el regreso a un proyecto en particular financiado por la ayuda externa no revela el efecto verdadero de la asistencia. Además, si se evalúa a las agencias principalmente según el índice de éxito de los proyectos (definido estrechamente, sin tomar en cuenta los beneficios secundarios), los gerentes evitarán proyectos riesgosos, innovadores a favor de las ideas que

Un dólar de ayuda incrementa la inversión pública en exactamente la misma cantidad que cualquier dólar de ingresos gubernamentales.

Figura 8 La inversión pública de un dólar de ingresos de impuestos o de la asistencia oficial para el desarrollo.



Fuente: Feyzioglu, Swaroop y Zhu 1998.

Los países con sectores públicos que proveen servicios efectivos de alta calidad son candidatos óptimos para recibir grandes montos de apoyo financiero.

se sabe funcionarán. Con la fungibilidad, el impacto de la ayuda no es igual al impacto del proyecto financiado por ayuda externa. Los reembolsos del financiamiento depende de la efectividad global de los gastos públicos. En adición, existe la pregunta importante de cómo difiere la realización del proyecto con apoyo de donantes de cómo se hubiese realizado sin tal apoyo.

Una vez reconocida la fungibilidad, la selección del nivel de apoyo y el instrumento para proveer asistencia requiere de una perspectiva de la calidad global de la administración del sector público. Pero ¿cómo puede juzgarse la composición y eficiencia del gasto público? Los gobiernos necesitan elegir los gastos cuidadosamente, con un ojo en el impacto neto de un gasto adicional en el crecimiento y reducción de la pobreza. Y esto depende de lo que el sector privado aportaría sin el gobierno. Demasiados presupuestos de países en desarrollo se han dedicado a actividades que no tienen una potencial de crecimiento ni un efecto en la pobreza: empresas públicas derrochadoras e ineficaces, subsidios de clase media para combustibles, energía eléctrica, y más, y gastos que benefician principalmente a los ricos, tales como subsidios al crédito y universidades gratuitas. Además, la eficiencia del gasto gubernamental es por lo menos igual de importante como su composición. No se debe juzgar a los gobiernos con base en cuánto gastan, sino en cuánto logran.

Los países con sectores públicos que proveen servicios efectivos de alta calidad son candidatos óptimos para recibir grandes montos de apoyo financiero, y tiene sentido proveer parte de esto como financiamiento general del presupuesto. Este acercamiento reconoce la realidad de la fungibilidad y economiza en el costo (tanto para los donantes como para los receptores) de la entrega de la ayuda externa. Desde hace mucho, estudios sobre la ayuda externa han señalado el problema de la mala coordinación entre los donantes y la carga que este problema impone a los países en desarrollo. La entrega de más financiamiento como un soporte general al presupuesto aliviaría este problema.

Como se ha notado, muchos países de bajos ingresos se ubican en un área gris entre la buena administración y la mala. Ya que implementar reformas macroeconómicas y comerciales es técnicamente más fácil que reforzar a las instituciones (como el servicio público y el imperio de la ley), estos países frecuentemente tendrán políticas macroeconómicas relativamente buenas, pero una entrega de servicios ineficiente. Por esto, se necesitará más apoyo para la construcción de instituciones y la implementación de reformas en los

diferentes sectores—más ideas, menos dinero. Una parte mayor del financiamiento debe provenir a través de proyectos cuyo valor agregado se mide por el grado en que el diseño e implementación ayudó a mejorar la actuación en eso sectores.

Finalmente, los donantes deben tener la voluntad de recortar el financiamiento a los países con sectores públicos que son persistentemente de baja calidad. Aunque es difícil retirar el apoyo, es improbable que los intentos de trabajar buscando evitar choques con un sector público de baja calidad produzcan algo que valga la pena o que sea duradero. En estos casos el apoyo de los donantes debe diseñarse para financiar menos y más para actividades que a largo plazo pueden sentar las bases para la reforma institucional y política—nuevamente de regreso a las ideas, con únicamente el financiamiento suficiente para poner a trabajar las nuevas ideas. El punto general es que el ambiente de cada país requiere de un instrumento de apoyo diferente.

Los donantes deben tener la voluntad de recortar el financiamiento a los países con sectores públicos que son persistentemente de baja calidad.

La ayuda externa puede ser la partera de las buenas instituciones

MUCHOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS IMPORTANTES —como buena parte de la infraestructura básica—son difíciles (o imposibles) de asignar a través de los mercados. Pero las características económicas que hacen que estos servicios sean candidatos para la intervención del gobierno también crean problemas en el diseño de instituciones e incentivos que haría más eficiente al sector público. Un reto importante para el desarrollo para el 2000 y más allá es el persuadir a los gobiernos que hagan bien lo que deben hacer los gobiernos.

La ayuda externa bien diseñada puede apoyar la las instituciones públicas efectivas y al buen gobierno por medio del auxilio en experimentación, aprendizaje, difusión e implementación de nuevas ideas sobre la provisión de servicios. Donde existe una demanda de cambio, la ayuda externa puede contribuir grandemente, a menudo a través de proyectos. Como se ha notado, el elemento dinero de un proyecto no pega necesariamente con un sector particular porque los ingresos del gobierno son fungibles.

Así, el principal razonamiento de los proyectos debe ser de apoyar la reforma de instituciones sectoriales y políticas, y demostrar nuevas maneras de lograr resultados de desarrollo.

Varias condiciones históricas, legales, políticas y económicas hacen que cada situación de cada país sea única—y frecuentemente requiere de la generación de nuevos conocimientos. La ayuda externa puede ayudar a los gobiernos por medio de aplicar lecciones provenientes de su propia experiencia o de la experiencia internacional, y creando las condiciones que ayudan a la experimentación y, más importante, a la evaluación. Los proyectos de ayuda externa pueden auxiliar a los países a mejorar la actuación de sectores enteros.

Desafortunadamente, la ayuda externa, en ocasiones, ha sido parte del problema. En el pasado, la ayuda externa, casi exclusivamente, ha llegado a (o ha pasado por) los gobiernos centrales y ha afectado el cómo se entregan los servicios públicos. Aunque algunos gobiernos locales pueden proveer de los servicios más eficazmente, los países en desarrollo tienden a contar con una provisión de servicios es innecesariamente centralizada, para lo cual ha contribuido la ayuda externa. El diseño y manejo tradicionales de los paquetes de ayuda externa también redujeron la participación de las comunidades locales en el diseño e implementación de los proyectos de desarrollo.

En el pasado, las respuestas de los donantes a las instituciones débiles fueron frecuentemente ineficaces. Ante una baja capacidad de implementación y de presionar para "mover el dinero," las agencias de ayuda tienen una larga historia de intentos de "encapsular" sus proyectos utilizando la asistencia técnica sin soporte, unidades independientes de implementación de proyectos, y expertos extranjeros—en lugar de hacer el intento de mejorar el ambiente institucional para la provisión de servicios. En muchos casos estos esfuerzos han fracasado igualmente, o más, que los esfuerzos para inducir reformas en las políticas macroeconómicas. Tampoco han mejorado los servicios a corto plazo, ni han conducido a cambios institucionales a largo plazo.

La ayuda externa puede mejorar las instituciones y políticas al nivel sectorial de muchas maneras:

- Se ha demostrado que el trabajo analítico de las agencias como el Banco Mundial incrementa la probabilidad de éxito en los proyectos públicos. En un estudio, $10,000 adicionales en trabajo analítico reembolsaron $80,000 en beneficios más fuertes de los proyectos.
- En una muestra de proyectos rurales de agua potable financiados por donantes, el índice de éxito fue de 68 por ciento para proyectos con alta participación de los beneficiarios, pero únicamente de 12 por ciento

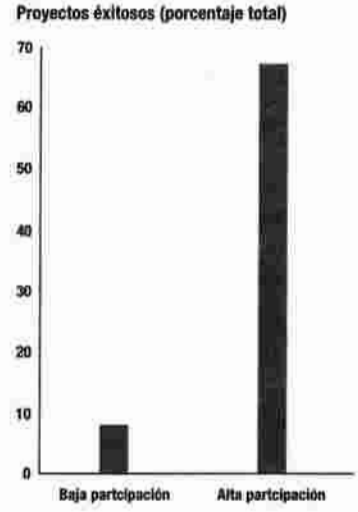
para proyectos con baja participación (figura 9). Más importante, los esfuerzos de los donantes en la promoción de la participación de los beneficiarios ayudaron la adopción de este método de proveer de servicios.

- Una comparación de éxito de proyectos internacionalmente muestra la importancia del ámbito institucional para la inversión pública. En general, más libertad civil (libertad de prensa, libertad de asociación, etc.) conduce a más éxitos en los proyectos. La provisión efectiva de servicios comunitarios requiere que se escuchen las voces de los ciudadanos.
- Alrededor del 40 por ciento de los proyectos del Banco Mundial han tenido un efecto sustancial sobre el desarrollo de las instituciones—eso es, han ayudado a cambiar la manera en que el sector público trabaja.

La participación de los beneficiarios puede quintuplicar el éxito de los proyectos.

Los resultados sugieren que el papel clave de los proyectos de la ayuda como un medio para proveer asistencia para el desarrollo no es la movilización de dinero sino apoyar la creación de un sector público eficaz. Las agencias de ayuda pueden proporcionar ideas acerca de cómo mejorar los servicios y cómo financiar métodos innovadores. El aprender de estas innovaciones genera el conocimiento de lo que funciona y lo que no. Esta perspectiva de los proyectos de desarrollo tiene implicaciones importantes, no solamente para la elección y evaluación de proyectos, sino para la forma en que las agencias de ayuda son diseñadas y evaluadas. En particular, la evaluación de proyectos, desde el punto de vista de los donantes, se debería enfocar en si tuvieron un impacto positivo sobre las instituciones y políticas del sector.

Figura 9 Éxito en proyectos de abastecimiento de agua en áreas



Fuente: Isham, Narayan y Pritchett 1995.

Dinero, pero más ideas también

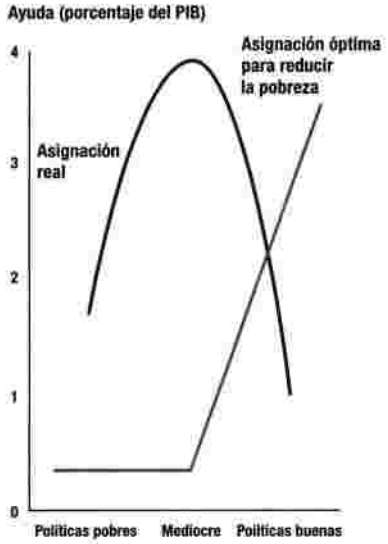
LOS PAÍSES EN DESARROLLO SON, EN GRAN MEDIDA, dueños de su propio destino. La administración económica nacional es más importante que la ayuda financiera extranjera. Las economías que se rezagan son obstaculizadas mas por las lagunas en la política y las instituciones que por alguna laguna en el financiamiento. La ayuda externa como dinero tiene un gran impacto solamente cuando los países hayan tenido un progreso en la reforma de sus políticas e instituciones. Los países pobres con buenas políticas, deberían recibir más ayuda que aquellos con políticas mediocres—pero en realidad, reciben menos (figura 10).

Los países pobres con buenas políticas, deberían recibir más ayuda que aquellos con políticas mediocres— pero en realidad, reciben menos.

La ayuda externa se ha concentrado demasiado en la transferencia de capital con (frecuentemente) poca atención hacia el ambiente institucional y político, hacia el cual fluían los recursos. Este método fue el resultado de confusiones sobre desarrollo—sobre-enfatizando el aspecto financiero a costa de las políticas e instituciones—y de las presiones externas e internas sobre las instituciones de ayuda. Los desembolsos (de prestamos y donaciones) fueron fácilmente calculados y tendían a convertirse en una medida crítica de resultados para las instituciones de desarrollo. Las agencias se vieron a si mismas como si estuvieran en el negocio de la distribución de dinero y, por tanto, no es sorprendente que gran parte fuese destinado a economías mal administradas—con pocos resultados.

Así, ¿Qué puede hacer de utilidad, la comunidad internacional, en ambientes altamente distorsionados? Obviamente no existe una respuesta simple a esta pregunta. No ha ocurrido casi nada positivo en Birmania (Myanmar) o en Nigeria durante las últimas tres décadas, por lo que sería arrogante pretender que existe alguna solución mágica a los problemas de estos y otros países similares. No obstante hay ejemplos de asistencia exitosa que ha mejorado la vida de la gente en este tipo de países.

Figura 10 Asignación real de Ayuda Externa, 1996, y Asignación Optima para reducir la Pobreza.



Fuente: Collier y Dollar 1998.

El capítulo final de este informe presenta cuatro estudios de caso sobre la ayuda eficaz en condiciones difíciles: ajustes sin prestamos de ajuste en Vietnam; apoyo a la descentralización educativa en el Salvador, Pakistán y Brasil; Innovación en el financiamiento al sector salud en Camerún; y la iniciativa de mantenimiento a caminos en Africa. Cuatro temas que unen a estos casos son:

- *Encontrar un paladín.* Los países, gobiernos y comunidades son heterogéneos. Aunque es justo caracterizar a Birmania globalmente como "mal administrado," es probable que existan elementos reformistas en la comunidad y aún en el gobierno. Si la ayuda externa puede encontrar a estos reformadores, puede tener un gran impacto.
- *Tener una visión a largo plazo de cambio sistémico.* Los reformadores exitosos tienen una visión de cómo las cosas podrían ser diferentes en 10 años—diferentes tanto en resultados (más niños en la escuela, que se gradúan y encuentran trabajo) como en los procesos (la participación de la comunidad en las escuelas, el apoyo amplio del público a las políticas de reforma).
- *Apoyar la creación de conocimientos.* Aunque típicamente que los reformadores tienen una visión a largo plazo, requieren afinar los detalles de las reformas mediante la innovación y la evaluación.

Cuadro 5 Puntos de vista de involucrados sobre la efectividad de la ayuda externa.

EN LA PREPARACIÓN DE ESTE INFORME, SE discutieron LOS mensajes con una amplia gama de involucrados de los mundos en desarrollo y desarrollado. Aunque, inevitablemente, existen diferencias en puntos de vista, es notable el grado en que existía acuerdo amplio sobre cuáles factores explican los éxitos en la asistencia para el desarrollo:

No es sorprendente que estos resultan en un ambiente político e institucional que conduce a la ganancia de altos rendimientos de los recursos aplicados al desarrollo; un papel principal de parte de los países receptores en el diseño y administración de programas de desarrollo que ayuda a suscitar el compromiso al éxito y al gobierno abierto para exigir la responsabilidad y prudencia.

Benno Ndulu,
Jefe del Consorcio de Investigación
Económica de África

El nuevo concepto de "apropiación," que se subraya en la nueva estrategia de desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo tiene la meta de mejorar la eficiencia y eficacia a través de la asignación de responsabilidad por costos y riesgos a aquellos involucrados. El gobierno central del país en desarrollo tiene el papel principal en la formación de políticas de desarrollo. En el desarrollo participativo, sin embargo, los ciudadanos que participan—y llevan una parte de la carga—trabajan para asegurar la eficacia del proyecto. La ciudadanía traza los planes, pide asistencia, sufraga algunos gastos de construcción, y comparte la responsabilidad para el mantenimiento y administración. Esto asegura la participación entusiasta de los ciudadanos y mantiene la sostenibilidad del proyecto.

Toru Shinotsuka,
Economista en Jefe, OECF de Japón

La asociación estrecha con las ONG en los proyectos de desarrollo ha demostrado ser efectiva en realzar la apropiación y la participación de la comunidad, de esta manera promueve la sostenibilidad de proyectos, especialmente aquellos que proporcionan servicios (y facultan) a las comunidades locales. Pero la disposición tanto de las agencias donantes como de los gobiernos receptores a involucrar a las ONG es crucial, y, en este punto, el escenario no es uniforme. No todos los donantes reciben con agrado un papel fuerte de una ONG. Asimismo, la receptividad del gobierno hacia el involucramiento de una ONG—sin decir asociación—difiere de un país a otro. Aún dentro de los países, puede variar mucho entre los gobiernos locales, como en las Filipinas. Mucho trabajo de defensa queda por hacer, y es crítico el liderazgo del Banco Mundial en promover la asociación con la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo.

Cielito Habito,
Secretario de Planeación Socioeconómica,
República de las Filipinas

Fuente: OECF/World Bank 1998, 23, 15, 21.

Además, para que las reformas echen raíces se requiere demostrar que en realidad funcionan. El financiamiento y la evaluación de las innovaciones son clave en la asistencia para el desarrollo.

- *Comprometer a la sociedad civil.* En los ambientes altamente distorsionados, el gobierno no está proporcionando políticas de apoyo ni

servicios eficientes. Esta es la razón por la cual las transferencias financieras de gobierno a gobierno producen resultados pobres. La ayuda efectiva en este caso, involucra, frecuentemente, el apoyo a la sociedad civil para presionar al gobierno a cambiar o para tomar en sus propias manos la provisión de servicios.

Para que las reformas echen raíces se requiere demostrar que en realidad funcionan.

Los puntos anteriores tienen que ver con las características de ambientes que prometen cambios y cómo pueden promover estas características los donantes. Las enseñanzas de la asistencia exitosa también pueden proporcionar lineamientos para el comportamiento de los donantes. La ayuda externa es más efectiva cuando:

- *Las agencias se enfocan en las reformas a largo plazo.* Es notable que el éxito en los ambientes difíciles, típicamente involucra una inversión intensivo de personal de parte de los donantes y pequeños desembolsos de dinero. También está "más allá de los proyectos" el apoyar las reformas sistémicas. En los ambientes difíciles, la asistencia efectiva se trata más de ideas que de dinero o proyectos. El dinero puede ser un tipo de aportación, como en los ejemplos del Capítulo 5. Los proyectos también pueden ser una contribución útil. Pero el foco de atención en estos casos fue en el apoyar a personas con nuevas ideas o que estaban buscando nuevas ideas.
- *Los donantes trabajen como socios en lugar de como competidores.* Los estudios sobre la ayuda externa, desde hace mucho, han señalado la proliferación de donantes y la falta de coordinación entre ellos. Los países bien administrados exigen la cooperación de los donantes, pero en los ambientes débiles frecuentemente provocan el caos. Es difícil explicar este comportamiento, excepto que a los donantes les gusta "plantar su bandera" en algo tangible. En los casos de la asistencia exitosa, tendemos a encontrar fuertes asociaciones entre los donantes que se centran en transformaciones más grandes, en lugar de proyectos y banderas.

A medida que la atención de la ayuda se amplía al dinero y las ideas, la administración y evaluación se vuelven más complicados. Las agencias están tratando de apoyar reformas políticas y el desarrollo institucional tanto al nivel macroeconómico, como sectorial. Las unidades de contabilidad privilegiadas deberían ser los programas por país o sector. Los proyectos individuales serán importantes en el apoyo al desarrollo

sectorial, pero deberían evaluarse principalmente según su contribución a la reforma de políticas e instituciones sectoriales como piezas de construcción y terreno de prueba. "La evaluación de la efectividad del Banco ya no puede centrarse solamente en el proyecto, también debe medir el impacto de una gama completa de las actividades bancarias a los niveles de sector y de país. Esto requiere de nuevos instrumentos y modalidades de evaluación..." (Banco Mundial 1997a, p. 1).

En los casos de la asistencia exitosa, los donantes se centran en transformaciones más grandes, en lugar de proyectos y banderas.

Las agencias donantes han aprendido de sus éxitos y fracasos. En los 90s todas las agencias principales han instituido reformas con metas a fortalecer la concentración en resultados concretos. La mayoría de las agencias también han desarrollado estrategias de asistencia a los países para que las actividades individuales tengan que encajar ahora en un plan mayor para el cambio institucional y la reforma política. En el mismo sentido, el foco de evaluación ha crecido por encima del nivel del proyecto hasta el análisis de programas nacionales globales. Estos preguntan esencialmente: ¿Las agencias han usado sus recursos para estimular cambios institucionales y de políticas que hallan llevado al mejoramiento de los servicios y a una mejor calidad de vida? Esta no es una pregunta fácil de contestar. Pero es la correcta. Recientemente, el Consejo Internacional para el Desarrollo patrocinó los análisis sobre el impacto global de la ayuda en ocho países africanos, dirigidos conjuntamente por especialistas de los países en desarrollo en cuestión y de los países donantes principales—lo que parece ser un método muy provechoso. Similarmente, los accionistas del FMI recientemente se volvieron a un grupo externo de especialista para que los asesorara en el apoyo del Fondo a los reformadores de bajos ingresos. Y el Banco Mundial ha iniciado análisis de la asistencia a países con contribuciones de un amplio rango de involucrados.

Se requieren análisis independientes de las agencias de desarrollo con un fuerte contribución de países en desarrollo y concentrándose en dos preguntas: ¿La mayor parte del financiamiento ha ido a ambientes institucionales y políticos sanos? Y ¿Las agencias han contribuido con el cambio en las reformas políticas y el cambio institucional?

Evaluando las cosas correctas debería retroalimentarse en la administración e incentivos dentro de las agencias. Con una mejor administración y evaluación, las agencias para el desarrollo deberían volverse:

- Más selectivas—poniendo más dinero en las economías con una administración sana.

Existen razones para ser optimistas que la reforma de las agencias de ayuda tendrá éxito.

- Más fundamentadas en el conocimiento—utilizando recursos para apoyar nuevos métodos para la provisión de servicios, ampliando el conocimiento acerca de lo que funciona y difundiendo esta información como una empresa medular.
- Mejor coordinadas—las agencias orientadas a obtener resultados deberían preocuparse menos por plantar sus banderas en proyectos particulares y más en cómo pueden mejorar los servicios, trabajando juntos comunidades, gobiernos y donantes,.
- Más autocríticas—Las agencias deberían preguntarse continuamente: ¿Porqué hacemos lo que hacemos? Y ¿cuál es el impacto?

Con un mejor entendimiento sobre la efectividad del desarrollo y de la ayuda y con el fin de las presiones de las estrategias de la Guerra Fría, existen razones para ser optimistas que la reforma de las agencias de ayuda tendrá éxito.

Notas

1. Aún una lista parcial incluiría libros de aquellas agencias externas de ayuda (Cassen 1986, actualizado en 1994; Riddell 1996; Mosley 1987; Krueger, Michalopoulos y Ruttan 1989), varias evaluaciones institucionales y bibliografías largas en temas especializados, tales como ayuda y macroeconomía (White 1992), préstamo basado en la política (Killick 1991), ayuda y organizaciones no gubernamentales (Riddell, Bebbington y Peck 1995) y ayuda y reconstrucción (Banco Mundial 1998b).

2. Debido a la disponibilidad de datos, el foco de este estudio es la asistencia de los países de la OECD para el mundo en desarrollo. No abarca la asistencia de sur a sur (por ejemplo, de Kuwait o Arabia Saudita) o la ayuda externa extensiva de la Unión Soviética.

3. El informe se enfoca en los esfuerzos internacionales para apoyar el crecimiento a largo plazo y la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo. Existen otros tipos importantes de cooperación internacional que no abarca este estudio, como los esfuerzos para reducir el tráfico internacional de narcóticos o para promover soluciones pacíficas a los conflictos. Además la ayuda humanitaria, que representa menos del diez por ciento de la asistencia para el desarrollo y se enfoca en los esfuerzos de mitigación a corto plazo, es un asunto separado que no se aborda en este informe.

4. La sugerencia frecuentemente hecha de que el consenso anterior fue en la inversión física y que el nuevo consenso es un cambio hacia la inversión humana se des-

miente en la literatura y en la realidad. *Asian Drama*, un clásico de Gunnar Myrdal, escrito en los 50s señaló el cambio intelectual hacia un énfasis aproximadamente igual en el capital físico y humano.

5. Sería equivocado ser demasiado crítico de los puntos de vista anteriores o de sus defensores, ya que la economía no es una ciencia exacta y la lectura de la evidencia es difícil. Un economista con 50 años de edad que hacía política en 1960 habría sido testigo en su vida de: la Gran Depresión, el éxito de la planeación durante la Segunda Guerra Mundial para terminar con el desempleo e incrementar la producción durante la Guerra, el espectacular levantamiento de la Unión Soviética bajo la planificación central, y el emparejamiento del Japón con los poderes de Europa.

Importa el Dinero—En un ambiente de buenas políticas

Muchas medidas que promueven el crecimiento a largo plazo también ayudan a reducir la pobreza.

MUCHOS PAÍSES EN DESARROLLO HAN recibido grandes cantidades de ayuda externa durante largos periodos. Pero ¿La ayuda externa ha reducido la pobreza y la mortalidad infantil o incrementado el ingreso per cápita y la inversión privada? ¿Ayuda más efectiva incrementaría los ingresos y reduciría significativamente la pobreza en el futuro? Y ¿El efecto de la ayuda externa sobre la pobreza puede mejorarse al resignara a países diferentes?

Toda la ayuda tiene como meta última el promover el crecimiento y reducir la pobreza, cualesquiera que sean los objetivos inmediatos. En un mundo ideal, $1 millón de dólares de ayuda a un país tendría el mismo efecto marginal en el crecimiento y reducción de la pobreza que la canalización del mismo monto a otro país. En el mundo real, esto no ocurre. Algunos países se benefician más que otros. ¿Porqué? La efectividad de la ayuda depende ampliamente de las instituciones y las políticas de los países receptores. En donde la administración económica es acertada, la ayuda conlleva a una mayor inversión privada, crecimiento más rápido, menor mortalidad infantil y un descenso más rápido de la pobreza. En donde la administración económica es pobre, la ayuda tiene un efecto pequeño sobre el desarrollo.

La siguiente sección de este capítulo analiza brevemente las experiencias en el crecimiento divergente de los países en desarrollo. El crecimiento ayuda a reducir la pobreza y mejorar los indicadores sociales, que es la razón por la que la relación entre ayuda y crecimiento es importante. Luego son examinados algunos hechos estilizados sobre crecimiento, instituciones y políticas, y la pregunta que se hace es: ¿Por qué la ayuda debería afectar el crecimiento? Después de eso, consideramos la relación entre ayuda y crecimiento, ayuda y reducción de la pobreza y ayuda e in-

versión privada. Después otra pregunta: ¿Cómo ha sido asignada la ayuda—tanto bilateral como multilateral? Finalmente, se hacen recomendaciones sobre cómo puede hacerse más efectiva la ayuda.

Diferentes países, diferentes destinos

"Las tasas de crecimiento del Producto Nacional Bruto per cápita son diversas, aún sobre periodos sostenidos. Para el periodo 1960-80 observamos, por ejemplo: India, 1.4% por año; Egipto, 3.4%; Corea del Sur, 7.0%. Entre los '60s y los '70s, el crecimiento de Indonesia se incrementó de 3.9 a 7.5.

"No veo como uno puede mirar cifras como estas y no ver que representan posibilidades. ¿Existe alguna acción que pudiese tomar un gobierno de la India para dirigir la economía del país hacia el crecimiento como en Indonesia? Si así es, qué, exactamente? Las consecuencias para el bienestar humano involucradas en preguntas como estas son simplemente asombrosas: una vez que uno comienza a pensar en ellas, es difícil pensar en otra cosa."

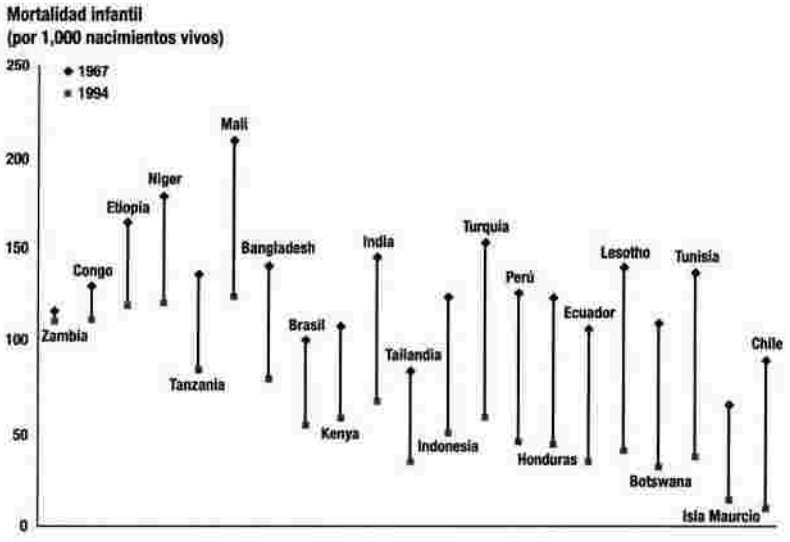
Robert E. Lucas, Jr.
"SOBRE LA MECÁNICA DEL DESARROLLO ECONÓMICO"
p. 4-5

EN 1966 ETIOPÍA, INDIA Y TAILANDIA ERAN PAÍSES pobres. En cada sociedad la mayoría de la gente vivía con menos de $1 dólar al día (en precios de 1985). Comparados con muchos otros países en desarrollo, La India lo hizo bien, duplicando el ingreso per cápita real entre 1966 y 1990, y reduciendo la pobreza al 53% de la población. Pero en el mismo periodo, Tailandia lo hizo muy bien, triplicando el ingreso per cápita y reduciendo la pobreza a sólo el 2%. Esta es la diferencia a la que Robert Lucas se refería con las "consecuencias asombrosas para el bienestar humano" de diferentes tasas de crecimiento y desarrollo. El contraste entre Tailandia y Etiopía es aún más absoluto. En 1966 Tailandia tenía alrededor de cuatro veces el ingreso per cápita de Etiopía. Para 1990 los etíopes no habían experimentado crecimiento alguno, mientras que Tailandia era 10 veces más rica.

El crecimiento es importante, no por su propio beneficio, sino porque levanta los estándares de vida. De cada 1,000 niños nacidos en 1967 en Tailandia, 84 no sobrevivieron el primer año de vida. Para 1994, esa cifra había sido reducida a casi dos tercios. También la India y Etiopía tuvieron progresos, pero no a ese nivel. En la India, la mortalidad infantil cayó a la mitad durante ese periodo. En Etiopía, se redujo solamente un 27%. Otros indicadores sociales muestran una historia similar. Para 1990, Tailandia había conseguido la universalidad de la educación primaria para las niñas, mientras que la cifra en la India era 91% y en Etiopía, 19%.

El crecimiento no elimina la pobreza ni la privación (pérdida), pero los ingresos per cápita y los indicadores sociales tienden a mejorarse (o deteriorarse) juntos: la expectativa de vida, la matrícula escolar y la mortalidad y desnutrición infantil están muy relacionadas con el ingreso per cápita. Aunque globalmente ha habido grandes mejoras en los estándares de vida, las inmensas diferencias entre los países muestran la importancia del desarrollo. Tomemos la mortalidad infantil: en casi todos los países en desarrollo decreció entre 1967 y 1994. Sin embargo el tamaño del decrecimiento fue bastante variable (figura 1.1).

Figura 1.1 Mortalidad infantil en países seleccionados, 1967 y 1994.



Fuente: World Development Indicators 1998.

Los países económicamente estancados como el Zaire (ahora República Democrática del Congo), Etiopía, Nigeria y Zambia tuvieron solo pequeños decrementos, mientras que países de crecimiento acelerado como Botswana, Chile, Lesotho, la isla Mauricio y Túnez tuvieron mejoras del 70% o mayores.

Incrementar los ingresos de los pobres amplía su capacidad para mejorar su salud, educación y estándares de vida. Además, muchas de las medidas que promueven el crecimiento a largo plazo—educación básica o un régimen de libre comercio, por ejemplo—también ayudan a reducir la pobreza. Pero el crecimiento económico no resuelve todos los males: degradación ambiental, crimen y violencia, discriminación sexual, exclusión social, etc. puede o no mejorarse con el ingreso. Cuando la gente mejora su estatus de ingresos bajos a ingresos medianos, surgen nuevos retos para la sociedad. Considere, por ejemplo, la sábana de humo—provocada por los incendios de las quemas para la limpia de terrenos de cultivo—que envolvió al Sudeste de Asia en el verano de 1997. O la gran cantidad de ciudades de países en desarrollo que tienen problemas severos de congestionamiento vehicular y contaminación ambiental.

De cualquier forma, para los países de bajos ingresos, generar el crecimiento autosostenido es un primer paso crucial en el desarrollo.

Desde el mismo puntos de partida en 1967, la mortalidad infantil cayó a 33 por mil en Botswana en 1994, mientras que se mantuvo virtualmente sin cambios en 110 para Zambia.

Si las salidas totales de Etiopía fuesen divididas equitativamente entre las familias, todo mundo sería pobre. El crecimiento (un incremento en el ingreso per cápita), claramente es requerido para resolver el problema de la pobreza y sus consecuencias: desnutrición, mala salud y falta de educación y servicios sociales básicos.

En conjunto, los países han tenido un tremendo progreso: sobreviven más infantes, hay más comida sobre la mesa, hay más niños en la escuela y muere menos gente a causa de enfermedades fáciles de prevenir. Ha habido un mayor mejoramiento global en la expectativa de vida durante los últimos 40 años que en los 4,000 años anteriores (Banco Mundial 1993).

La expansión revolucionaria de la educación puede verse a través de las generaciones: el 62% de los chinos entre 60 y 70 años no recibieron educación escolar de niños, comparado con el 5% de los adultos jóvenes. En Indonesia de las personas de 60 años no tienen escolaridad, comparado con sólo 15% de los adultos jóvenes.

Pero en todas las dimensiones, el progreso ha sido desigual geográficamente. El mejoramiento más grande ha sido en las economías de crecimiento rápido. Desde la Segunda Guerra Mundial, los países en desarrollo ha caído en tres categorías: de crecimiento rápido, de crecimiento lento y estancado y los países sin crecimiento y de decrecimiento (Pritchett 1998). Un grupo pequeño pero significante—Botswana, Indonesia, la República de Corea y Tailandia—ha crecido mucho más rápido que los países industrializados (tabla 1.1). La brecha entre estos países y EUA (el líder en ingreso) se ha reducido impresionantemente.

Los países pueden, entrar (y salir) del grupo de crecimiento rápido. Muchos estaban seguros de que Corea era un caso perdido antes de que el crecimiento despegara a principios de los 60s. En 1966 Indonesia estaba plagado por el crecimiento lento, la elevada inflación y el malestar social. Antes de la explosión en 1974, el PIB per cápita de la isla Mauricio era menor que en 1960. Otros países se han unido al grupo de gran crecimiento más recientemente: China desde finales de los 70s y Chile desde 1984. Los países también caen del grupo de crecimiento rápido. El crecimiento de Brasil era del 4.2% de 1965 a 1980, pero luego fue de –0.2% de 1980 a 1992. Y el crecimiento de Indonesia ciertamente disminuirá como resultado de su actual crisis.

Los países de crecimiento lento, con tasas de crecimiento similares a las de los países industrializados, incluyen a Bangladesh, India, Malawi y Pakistán. No se atrasan, pero tampoco alcanzan a los otros. En

1990 el ingreso per cápita en EUA era 18 veces el de la India, casi igual que en 1966. Pero debido a que el ingreso per cápita se duplicó en cada país, ahora la brecha absoluta es más ancha. Los países de crecimiento lento han tenido algunas mejoras en los indicadores sociales y la pobreza, pero no tantas como los de crecimiento rápido.

Para un número significativo de personas en el mundo, no ha habido crecimiento en el ingreso per cápita en décadas recientes o ni siquiera (especialmente en fechas recientes) descensos substanciales. Mucha de esta gente vive en Africa: Por ejemplo, Costa de Marfil, Etiopía y Zambia. Fuera de Africa se incluyen Haití, Nicaragua e Irán. En términos relativos, estos países están quedando muy por detrás del resto del mundo. En 1966 el ingreso per cápita en EUA. era 20 veces el de Zaire; ahora es 50 veces este.

¿Por qué la divergencia?

¿CÓMO SE PUEDEN EXPLICAR ESTAS AMPLIAS DIFERENCIAS EN el crecimiento? Alguna vez se pensó que el factor clave que detenía a los países pobres era la falta de ahorro y divisas para la inversión. Parte del razonamiento inicial de la ayuda externa fue ayudar a los países a superar una "laguna en los ahorros" para financiar la inversión y una "laguna en divisas" para que la maquinaria importada pudiese ser la pieza angular de la inversión. Las agencias para el desarrollo trabajan con un modelo de "dos lagunas" que hacía de las importaciones y la inversión en capital físico la fuerza motora del crecimiento. El papel de la ayuda externa en la promoción del crecimiento fue claro, ya que la ayuda puede auxiliar a llenar las dos lagunas.

El lento estancamiento y el colapso repentino del sistema soviético de planeación central. que fue el padre intelectual de la "idea de lagunas" y la planeación del desarrollo, hicieron claro que la simple inversión no puede garantizar el crecimiento. En los 90s el foco del trabajo teórico y empírico sobre el crecimiento se ha profundizado. El énfasis ha cambiado de la inversión a la incentivación. Esto es, del capital a las instituciones y políticas subyacentes que promueven el crecimiento alentando la inversión eficiente, apoyando el desarrollo del capital humano y facilitando el avance tecnológico.

¿Cuáles son las conclusiones de esta nueva literatura sobre el crecimiento?

Tabla 1.1 Ingresos reales per cápita relativos a EUA.

	Porcentaje de ingresos EUA	
	1966	1990
Con crecimiento rápido		
Botswana	4.7	12.5
Indonesia	5.0	10.9
Corea, Rep. de	9.6	37.0
Tailandia		10.1
19.8		
Con crecimiento lento		
Bangladesh	8.8	7.7
India	5.4	7.0
Malawi	3.6	2.9
Pakistán	7.3	7.7
Sin crecimiento		
Costa de Marfil	11.6	6.7
Etiopía	2.4	1.8
Haití	7.3	4.5
Irán	29.0	18.8
Nicaragua	18.7	7.2
Zaire	5.1	2.2
Zambia	8.5	3.8

Fuente: Summers y Heston 1991.

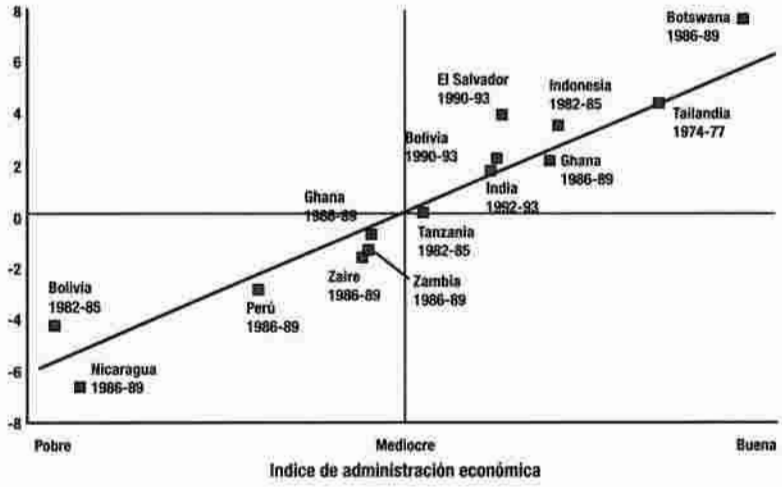
Existe evidencia abundante que una buena administración macroeconómica proporciona un ambiente fértil para el crecimiento.

Es crucial un clima macroeconómico. Una tasa alta de inflación es mala para la inversión y el crecimiento (Fischer 1993). Asimismo, los grandes déficits fiscales detienen el crecimiento (Easterly y Rebelo 1993). Son esenciales una orientación hacia el exterior y un ambiente razonable para el compromiso internacional: la mayoría de las liberalizaciones comerciales aceleran el crecimiento (Sachs y Warner 1995).[1] Las políticas fiscales, monetarias y comerciales muestran si un país está bien administrado a nivel macroeconómico, y existe mucha evidencia de que la buena administración macroeconómica proporciona un ambiente fértil para el crecimiento.

También se requiere de buenas instituciones y buena administración a nivel microeconómico. La fuerza de los derechos a la propiedad privada y las leyes y la calidad de los servidores públicos afectan el crecimiento a largo plazo (Knack y Keefer 1995). Asimismo, la corrupción en la burocracia pública es mala para el crecimiento (Mauro 1995).

Para sus estudios sobre ayuda y crecimiento, Burnside y Dollar (1997, 1998) compilaron una base de datos que abarca 56 países en desarrollo que reciben ayuda, que incluye su crecimiento promedio, ayuda y otras variables sobre periodos de cuatro años (comenzando con 1970-73 y terminando con 1990-93). Crearon un índice de administración económica basado en la medida de apertura Sachs-War-

Figura 1.2 Administración económica y crecimiento en países en desarrollo seleccionados.



Fuente: Burnside y Dollar 1998.

ner, superávit presupuestal, tasa de inflación así como una medida de la calidad institucional.

Obviamente hay mas en la administración económica, pero estas sirven como una representación útil y medible.[2] La relación entre el crecimiento per cápita y el índice de administración económica confirma que una administración sana—tanto a nivel macroeconómico como institucional—es importante para el crecimiento (figura 1.2).

Los países con mejores políticas pueden crecer más rápidamente, y la reforma los puede llevar a eso—como en Ghana y Bolivia.

Este resultado sugiere que los países pobres no han sido detenidos por una brecha financiera sino por una "brecha institucional" y una "brecha política." Si la pueden superar podrán empezar a crecer exitosamente. Botswana y Tailandia son ejemplos de la buena administración—Tanzania y Zambia de la deficiente. La diferencia en administración, digamos, entre Tailandia y Tanzania podría equivaler a 4 puntos porcentuales en crecimiento. (Nótese que aunque Indonesia tenía una política macroeconómica sólida, tuvo un mala calificación en la medida de calidad institucional.)

Los países pueden reposicionarse a través del tiempo. Bolivia y Ghana tenían una deficiente administración a principios de los 80s, pero llegaron a ser países bien administrados en los 90s. Las políticas macroeconómicas incluidas en este índice pueden cambiarse si la sociedad y gobierno quieren reformarse. Otros aspectos institucionales de la buena administración, como el respeto la ley, toman más tiempo para mejorarse (North 1990).

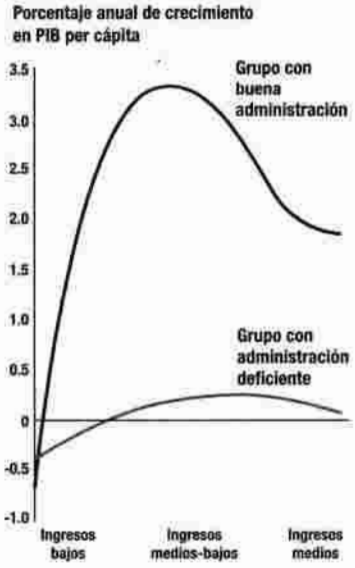
Las tasas de crecimiento también son mucho más volátiles en los países en desarrollo que en los países industriales (Easterly et al. 1993). Los países en desarrollo pueden crecer al 5% per cápita en un período de cuatro años, y luego al –3% en el siguiente. Los estudios empíricos de crecimiento pueden explicar alrededor de la mitad de la variación en las tasas de crecimiento en los países en desarrollo.

En los países con buena administración...

EXISTEN VENTAJAS POTENCIALES EN EL ATRASO, PERO ESTOS pueden llegar a realizarse solamente con buenas políticas (Sachs y Warner 1995). El ejemplo Burnside-Dollar puede dividirse en un grupo de buena administración y uno de administración deficiente, para mostrar la relación entre ingresos al principio de un período y el crecimiento subsecuente (figura 1.3). Entre el grupo de buena administración, los países con ingresos medianos crecen más rápido que los de ingresos altos. Los superestrellas—los tigres de Asia oriental (antes de la crisis de 1997) o Chile—se encuentran en el grupo de buena administra-

Los países pobres tienen el potencial de crecimiento rápido.

Figura 1.3 Tasa de crecimiento y nivel de ingreso



Fuente: Burnside y Dollas 1998.

ción e ingresos medianos, que creció mucho más rápido que los países de altos ingresos. En general, los países bien administrados con ingresos medianos atraen mucha inversión extranjera directa, aprenden la tecnología de las economías más avanzadas, y tienen inversiones con altas ganancias del capital. Están alcanzando al mundo industrializado, pero tienden a crecer más lentamente conforme se acercan más, ya que hay menos oportunidades para aprender, y las ganancias del capital se reducen. En contraste, con la pobre administración no hay ventajas en el atraso: tales países crecen lentamente en todos los niveles de ingresos. Los países que se aíslan de la globalización (a través de las prácticas comerciales restrictivas y políticas macroeconómicas inestables) son grandes perdedores.

Cuando países de bajos ingresos, como Malí, ponen en su lugar las buenas políticas, tienen mejor desempeño, pero todavía no igualan los resultados de los países de ingresos medianos. Existen varias razones para esto. Estos países pueden tener otras características que dañan el crecimiento—no tener salida al mar, por ejemplo. Pero también es posible que su capacidad para el ahorro e inversión sea obstaculizada por la misma pobreza, aún cuando se tienen buenas políticas. Si fuesen perfectos los mercados internacionales de capitales, el dinero privado fluiría, tal vez, hacia los países que se reforman en serio. Pero las imperfecciones no permiten que los inversionistas evalúen la situación con precisión y pueden dudar, minando lo que de otra manera sería un programa exitoso de reforma.

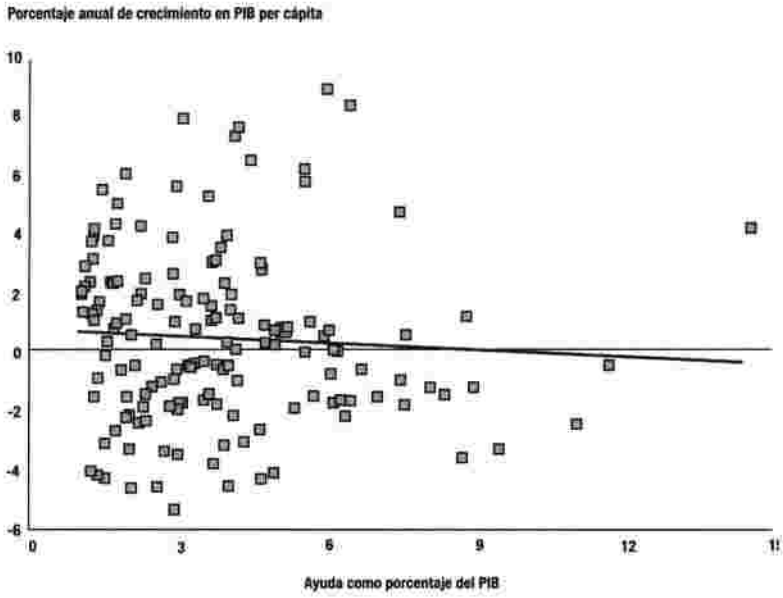
Esto sugiere un papel de la ayuda externa para provocar el crecimiento de un país en desarrollo. La ayuda financiera a los países pobres que tienen buenas políticas deberían tener altas ganancias. Puede ayudarles a acelerar el crecimiento rápido. Por el otro lado, no hay razón para suponer que verter ayuda externa en los países con una pobre administración aceleraría el crecimiento.

La asistencia para el desarrollo puede también alentar reformas políticas (cómo lo puede hacer es el tema del siguiente capítulo). La reforma en serio puede agregar 2 a 3 puntos porcentuales al crecimiento. Esto haría una diferencia enorme en los países en desarrollo que han tenido poco crecimiento o no han tenido ningún crecimiento en el ingreso per cápita durante los últimos 25 años.

...La ayuda incita al crecimiento

La relación simple entre la ayuda y el crecimiento per cápita en los países en desarrollo es frágil, si es que existe (figura 1.4). [3] Algunos países obtienen una gran cantidad de asistencia y crecen lentamente

Figura 1.4 Ayuda y crecimiento en países en desarrollo seleccionados



Algunos países recibieron mucha asistencia, y los ingresos cayeron—algunos recibieron poca, y los ingresos subieron.

Fuente: Burnside y Dollar 1998.

(Zambia, por ejemplo), mientras que otros también obtienen bastante y crecen rápidamente (Botswana, Ghana).

Desde este simple punto de partida, existen dos problemas al analizar el efecto de la ayuda sobre el crecimiento. Primero, deben considerarse otros factores que afectan el crecimiento.

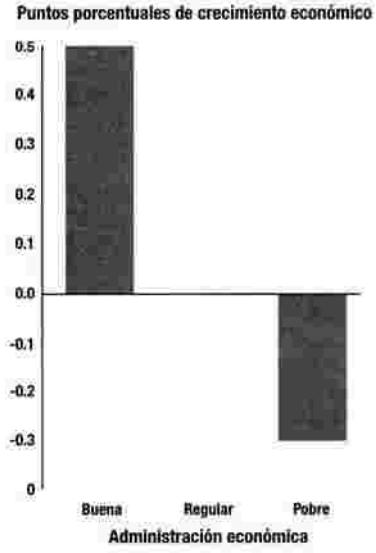
Segundo, en algunos casos la ayuda puede darse deliberadamente a países que están creciendo muy lentamente. Consideremos un país golpeado por un tifón que destruye la cosecha de arroz—reduciendo así el crecimiento. Esta calamidad puede inducir un incremento temporal en la ayuda. Así, aún cuando la relación simple puede parecer una asociación negativa entre ayuda y crecimiento, sería un error interpretar esto como evidencia de que la ayuda reduce el crecimiento.

Un estudio reciente abordó ambos problemas, y sigue sin encontrar una relación entre ayuda y crecimiento (Boone 1994). Aún cuando una gama de variables institucionales, políticas y de política son agregadas a la ecuación, el resultado sigue siendo el mismo—no hay relación.

Lo que cambia completamente el panorama, sin embargo, es el separar los países con una buena administración de los países con una deficiente administración. La proposición de que la ayuda no tiene

Con una buena administración un 1 por ciento del PIB adicional en ayuda incrementa el crecimiento en 0.5 punto porcentual.

Figura 1.5 Impacto marginal de un 1 por ciento de PIB en ayuda sobre el crecimiento.



Fuente: Anexo 1

efecto donde los incentivos son débiles fue probada por Burnside y Dollar (1997). En los países con una deficiente administración esto es cierto. Cualquiera que fuese el monto de la ayuda, el crecimiento era minúsculo, o hasta negativo. A la ayuda externa e ha dado una mala reputación el que algunos países que han recibido grandes montos en ayuda por décadas aún no muestran crecimiento.

Tomando el grupo con buena administración y dividiéndolo en grupos de mucha y poca ayuda produce resultados impresionantes. El grupo de buena administración y poca ayuda creció al 2.2 por ciento per cápita, pero el grupo de buena administración y mucha ayuda creció casi al doble de velocidad—al 3.7 por ciento per cápita. Al incluir otras variables (institucional, política y de política) se muestra que la ayuda tiene un gran efecto positivo en el crecimiento de los países con buena administración (Anexo 1). El quitar de la muestra a los países con ingresos medianos, los cuales reciben poca ayuda, hace que el efecto de la ayuda sea aún mayor. Con una buena administración, un 1 por ciento del PIB adicional en ayuda incrementa el crecimiento en 0.5 punto porcentual—una tasa de ganancia del 40 por ciento aproximadamente, si la depreciación es alrededor de 10 por ciento al año (figura 1.5). Los países con una administración sana que han recibido mucha ayuda externa y la han aprovechado bien incluyen a Bolivia, El Salvador, Ghana, Honduras, y Malí en los 90s.

Existen ganancias decrecientes en la ayuda de tal manera que—aún con buena administración—el beneficio decaerá conforme se incrementa la ayuda. Sin embargo, dado los montos de asistencia que los países bien administrados reciben realmente, aún habría una gran ganancia positiva por el incremento de ayuda a estos países. En Ghana, durante el periodo 1990-93, por ejemplo, duplicar la ayuda habría sido necesario para alcanzar el punto en el cual la ganancia marginal para un financiamiento mayor hubiese sido cero.

Además, si un país está recibiendo aunque sea un monto promedio de ayuda (alrededor del 2 por ciento de la paridad PIB de poder adquisitivo real), un incremento de un punto en su índice de administración conduce a un incremento en el crecimiento de 1.3 puntos porcentuales. Con el doble de este monto en ayuda, el efecto de la buena administración es aún más fuerte—el crecimiento es de 1.9 puntos porcentuales más alto.

Otros investigadores han llegado a conclusiones similares. En un estudio reciente que compara la efectividad de la ayuda externa en Bolivia, Costa Rica, y Nicaragua, Cecilia López, la Ministro de Planea-

ción de Colombia, encontró que la ayuda no tuvo mucho efecto sobre el crecimiento de Nicaragua debido a las políticas altamente distorsionadas del país—un gran déficit fiscal y alta inflación. La ayuda externa fue efectiva en gran parte en Bolivia, que cumplió un programa de reforma exitosamente en los 80s. Las conclusiones de López a partir de los tres estudios de caso:

Las políticas tienen una influencia crítica sobre la efectividad de la ayuda, por las mismas razones que afectan el crecimiento económico.

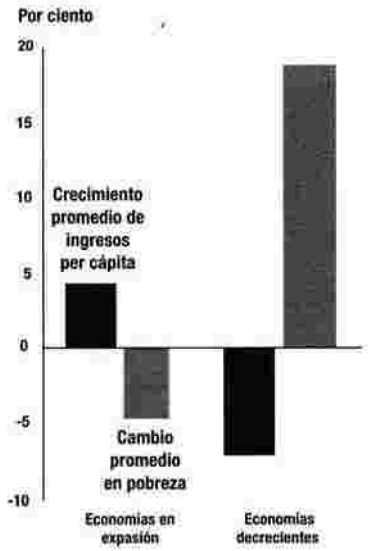
- La ayuda externa por sí sola es neutral con respeto al desarrollo, ya que sus efectos positivos o negativos dependen de las políticas del gobierno. Los efectos sobre el desarrollo económico tenderán a ser positivos cuando la ayuda se utiliza para aumentar capital o para financiar la inversión pública que contribuya a la rentabilidad del capital privado, o para el desarrollo de capital humano.
- La política fiscal debe generar ahorros corrientes del gobierno, para que tanto recursos extranjeros como los nacionales financien la inversión pública. Si esto no ocurre, los recursos extranjeros pueden terminar en el financiamiento de los gastos corrientes del gobierno en lugar de los proyectos de inversión, como ocurre en Nicaragua.
- La relación entre los efectos positivos y las buenas políticas nacionales siempre se mantiene aún durante el ajuste. (López 1997).

Investigadores de países donantes y recipientes que estudiaron siete países africanos (bajo los auspicios del Overseas Development Council) señalaron que las buenas políticas económicas son una precondición clave para la asistencia exitosa:

"Claramente, el gran influjo de ayuda externa no ha fomentado un crecimiento económico rápido en la mayoría de los países africanos y ha sido solamente parcialmente exitoso en aliviar la pobreza. ¿Como puede uno reconciliar esta falta de éxito con la evidencia a nivel de campo citado arriba y llegar a un veredicto claro sobre el impacto económico de la ayuda? Desafortunadamente, un número de factores no permite el establecimiento de una conexión clara entre la ayuda y la actuación global de la economía. Pero, las políticas económicas gubernamentales mismas pueden no permitir que la ayuda tenga el impacto que tendría de otra manera. Las políticas tienen una influencia crítica sobre la efectividad de la ayuda, por las mismas razones que afectan el crecimiento económico; las políticas económicas que engendran las dificultades en el balance de pagos, grandes déficits presupuestales, o altas tasas de inflación que tienen probabilidad de fomentar un clima de inseguridad económica, que desa-

En las economías decrecientes, una caída promedio del 7 por ciento en los ingresos per cápita condujo a un incremento en la pobreza del 19 por ciento.

Figura 1.6 Crecimiento económico y pobreza



Fuente: Ravollion y Chen 1997.

lientan la respuesta del sector privado a la inversión pública que la ayuda representa. Un ejemplo clásico de este fenómeno es una proyecto de extensión agrícola financiado por la ayuda externa que no cumple con sus objetivos de producción o de crecimiento en la productividad porque las políticas macroeconómicas dieron como resultado una tasa de cambio sobrevaluada, lo que hace que la producción del agricultor no sea competitiva. Asmimismo, las políticas que crean distorsiones extensivas del mercado probablemente minan la calidad del uso de recursos escasos, dando resultados que son socialmente por debajo de lo óptimo. Retomemos el ejemplo del proyecto de extensión agrícola, la respuesta del agricultor es amortiguada porque las políticas agrícolas del gobierno proporcionan al agricultor con medidas que no incentivan al agricultor a adoptar nuevas tecnología que incremente la ganancia. Estos no son ejemplos fortuitos: para mediados de los 80s, la mayoría de los expertos estaban convencidos de que en gran medida fueron arruinados los intentos de donantes y gobiernos de expandir y modernizar la agricultura en muchos estados africanos por las políticas macro y sectoriales que estaban exacerbando el impacto de la caída de precios mundiales de los productos agrícolas. Dieron crédito al ambiente político prevaleciente por la actuación superior del sector agrícola en Kenya, por ejemplo, y por la actuación pobre en Tanzania y Zambia" (van de Walle y Johnston 1996, p. 36-37.

...la ayuda externa reduce la pobreza

La meta principal de la ayuda externa es la reducción de la pobreza. La reducción de la pobreza en los países en desarrollo está estrechamente relacionada con el crecimiento de los ingresos per cápita. Los economistas de desarrollo se preocupaban de que los beneficios del crecimiento serían arruinados por los incrementos en la disparidad de ingresos conforme desarrollaban los países pobres. La evidencia reciente ha mostrado de manera conclusiva, sin embargo, que esto no es cierto.

Un estudio examinó las tendencias en la distribución de ingresos de 45 países para los cuales existen datos de alta calidad, abarcando un largo tiempo, de ingresos por familia o datos sobre gastos (Li, Squire, y Zou 1998). En 29 países no ha existido ninguna tendencia en ninguna dirección. Los 16 países restantes están divididos: 8 han mostrado una desigualdad creciente, 8 decreciente. Si la distribución de ingresos no cambia sobre el tiempo, los avances per cápita afectarán segmentos diferentes de la sociedad en aproximadamente el mismo

grado. Así, en los países con crecimiento rápido, los ingresos de los más pobres subirán rápidamente y la incidencia de pobreza decrecerá. Pero en los países que no tengan un crecimiento per cápita y una distribución estable de ingresos, no habrá una reducción de la pobreza.

Otro estudio examinó el crecimiento per cápita reciente y la reducción de la pobreza en 67 países para los cuales los datos por unidad familiar estaban disponibles. Encontró que todos los países con un ingreso familiar creciente per cápita vieron una reducción de la pobreza. En las economías en expansión, el ingreso per cápita creció un 4 por ciento, y la pobreza cayó en un 5 por ciento. Las economías decrecientes, una caída promedio del 7 por ciento condujo a un incremento en la pobreza del 19 por ciento (figure 1.6).

Los datos sobre la pobreza no están disponibles para todos los países en todos los periodos de tiempo en el estudio de Burnside y Dollar, por lo que examinar la ayuda directamente del efecto de la ayuda es imposible. Pero, según Bruno, Ravallion y Squire (1998), en promedio un incremento del 1 por ciento en los ingresos per cápita en los países en desarrollo reduce en un 2 por ciento la pobreza. En otras palabras, los países con una buena administración, un 1 por ciento extra de PIB real en ayuda externa resulta en un incremento de 0.5 punto porcentual en el crecimiento y por tanto un 1 por ciento decrecimiento en la pobreza. En los países con una administración deficiente, el efecto esperado de la ayuda sobre la reducción de la pobreza es mucho menos.

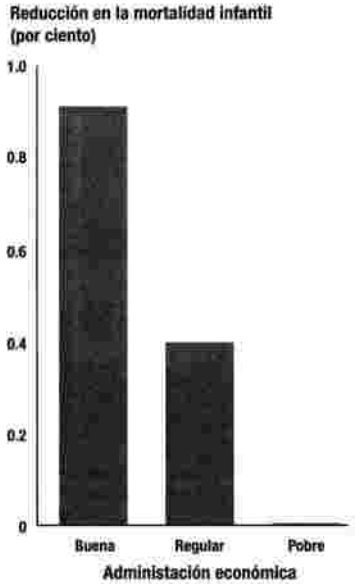
La ayuda puede afectar el bienestar de muchas maneras. Consideremos los cambios en la mortalidad infantil, un indicador social importante para el cual existen datos ampliamente disponibles. Burnside y Dollar encontraron que la ayuda externa contribuye a la reducción de mortalidad infantil si un país tiene buena administración—un 1 por ciento extra de PIB en ayuda conduce a una caída en la mortalidad infantil de un 0.9 por ciento (figura 1.7). En contraste, si un país tiene una pobre administración, no existe un impacto marginal de otro 1 por ciento del PIB en ayuda externa.

...La ayuda externa hace que la inversión privada "entre en tropel"

El impacto de la ayuda externa sobre el crecimiento en países con buena administración es grande. Esto puede ser porque, una vez que esté en su lugar la buena administración, aparecen inversiones públicas de alta productividad que puede financiar la ayuda externa. Si una econo-

Con una buena administración, un 1 por ciento extra de PIB en ayuda conduce a una caída en la mortalidad infantil de un 0.9 por ciento.

Figura 1.7 Reducción en la mortalidad infantil de un por ciento del PIB en ayuda externa.



Fuente: Burnside y Dollar 1998.

mía está creciendo rápidamente, las ganancias de la inversión en la rehabilitación de caminos, por ejemplo, son grandes. Si la economía está estancada, las ganancias son más pequeñas o no existen. Asimismo, el crecimiento económico hace más fácil llevar a los niños a la escuela y tener ganancias grandes de esta inversión en capital humano. En una economía de lento crecimiento, los incentivos para mandar a los niños a la escuela son débiles. Así, con la buena administración establecida, la ayuda externa ayuda a los gobiernos a aprovechar más estos gastos de alto rendimiento. La evidencia al nivel microeconómico apoya este hallazgo. Las inversiones financiadas por el Banco Mundial, por ejemplo, tienen más éxito en un ambiente institucional y de políticas: el 86 por ciento, comparado con solamente 48 por ciento en un ambiente institucional y político débil (Ver la figura 5 en la "Presentación").

Existe otra posible explicación por la relación entre la ayuda externa y el crecimiento—que cuando un país pobre establece buenas políticas, los inversionistas privados extranjeros y nacionales dudan de la sostenibilidad de la reforma. Si existe temor de retroceso, los inversionistas esperarán. Y aún con buena administración, los países de bajos ingresos están en suspenso debido a otros impedimentos, incluyendo una infraestructura débil. La ayuda extranjera para gobiernos que están reformándose puede mejorar el ambiente para la inversión privada—a través de crear confianza en el programa de reforma y de ayudar a aliviar los cuellos de botella en la infraestructura.

En los países con una administración deficiente la ayuda externa puede ahuyentar la inversión privada: puede alentar al sector público a hacer inversiones que de otra manera serían asumidas por inversionistas privados. En un país con buena administración los efectos de la ayuda extranjera, probablemente, serían magnificados por la entrada en tropel de la inversión privada.

Existe evidencia para apoyar estas ideas (Dollar y Easterly 1998). Un 1 por ciento del PIB en asistencia incrementa la inversión privada en un 1.9 por ciento extra del PIB en países con buena administración (figura 1.8). Así, la combinación de la buena administración y la ayuda extranjera es bien recibida por el sector privado, y esto ayuda a explicar el efecto fuerte que tiene la ayuda sobre el crecimiento en tales ambientes. En un país con una administración deficiente, sin embargo, se estima que un 1 por ciento del PIB en ayuda reduce la inversión privada en un 0.5 por ciento del PIB, lo que puede explicar por qué el efecto neto de esta ayuda es pequeño.

Estos hallazgos del efecto de la ayuda externa sobre el crecimiento y la inversión privada aclaran algo de los problemas de los Países Pobres Muy Endeudados y cómo sería posible auxiliarlos (Cuadro 1.1).

La ayuda externa no ha favorecido a los países con buena administración

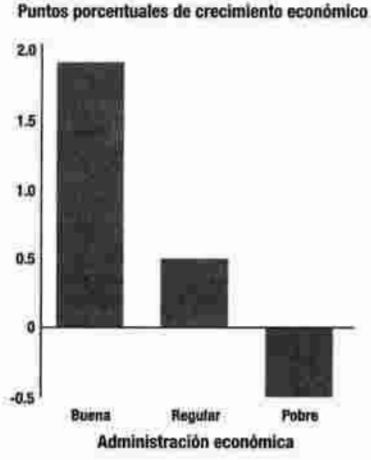
DIRIGIR LA ASISTENCIA HACIA LOS PAÍSES POBRES CON instituciones y políticas acertadas aprovechará al máximo los recursos escasos de la ayuda para alentar la inversión, incitar el crecimiento, y reducir la pobreza. Pero, entre 1970 y 1993, todas las asignaciones—por donantes bilaterales y multilaterales—estuvieron dominadas por las política—tanto las políticas internacionales de la Guerra Fría como políticas internas de las agencias de ayuda.

La ayuda externa está dirigida hacia los países pobres—pero con imperfecciones. La ayuda bilateral per cápita que reciben los países en desarrollo tiene una relación frágil y negativa con su ingreso per cápita (figura 1.9). Generalmente, el duplicar el ingreso per cápita conduce a una reducción de 33 por ciento en la ayuda. Pero el comportamiento de los donantes bilaterales varía ampliamente (Ehrenpreis 1997). La mitad de toda la ayuda sueca ha ido al 12 por ciento de los países más pobres (ponderados por la población); de toda la ayuda bilateral, sólo el 20 por ciento fue a estos países. Otro estudio también encontró que la asistencia canadiense, holandesa y nórdica es dirigida puntualmente a los países pobres (Alesina y Dollar 1998). La relación entre ayuda per cápita e ingreso es más fuerte para la ayuda multilateral que para la bilateral, y aún más fuerte para los medios de la Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA-International Development Associaction) del Banco Mundial, la cual es parte de la ayuda multilateral. Para la IDA, la duplicación del ingreso per cápita ha sido asociada con una reducción del 90 por ciento en la ayuda per cápita.

Otro factor importante en la asignación de la ayuda es la demografía. Los países que tienen una población pequeña obtienen más asistencia per cápita, o más en relación al PIB (figura 1.10).

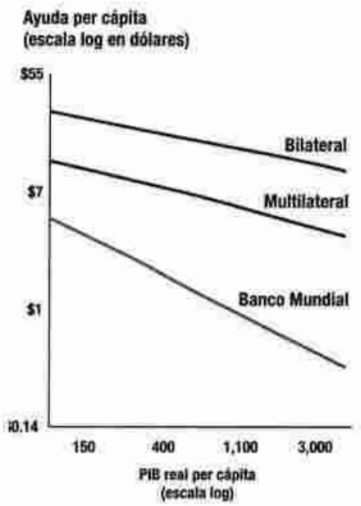
Esto tiene sentido para una parte de la asistencia. Por ejemplo, cuesta aproximadamente lo mismo proveer asistencia técnica al Banco Central de la India que al Banco Central de RPD de Laos. Pero si la ayuda está financiando servicios públicos, tales como educación o la construcción de caminos, tal vez no debería haber tal discriminación contra los

Figura 1.8 Impacto marginal de un 1 por ciento del PIB en ayuda externa



Fuente: Dollar y Easterly 1998.

Figura 1.9 Ayuda bilateral, multilateral y del Banco Mundial per cápita y nivel de ingresos



Fuente: Calculado de la base de datos de Burnside-Dollar.

Cuadro 1.1 La ayuda externa y los países pobres muy endeudados

LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS SON países de bajos ingresos que tienen una deuda impagable. El origen del problema no es en gran parte debido a la ayuda externa (que es en su mayor parte donaciones), sino a que estos países pidieron prestado demasiado al mercado de capital privado o de fuentes oficiales con tasas de interés casi iguales que las comerciales. ¿Cómo se metieron en tantos problemas? Y ¿Cómo se les puede ayudar?

Estos países tenían peor administración en los 70s y los 80s que otros países de bajos ingresos y no mostraron prácticamente ningún crecimiento per cápita durante 1970-93. Aún así, pudieron dejar acumularse una deuda de grandes montos. Estos préstamos no fueron bien aprovechados y ciertamente no generaron ganancias lo suficientemente altas como para pagarlos.

Durante los 90s los países pobres muy endeudados han estado recibiendo montos extraordinarios de ayuda para pagar los intereses de la deuda—alrededor de 2 veces más de lo que debieron haber recibido, con base en los ingresos per cápita, población, políticas, etc. A pesar de la asistencia para pagar los intereses, la amenaza de la gran deuda crea una incertidumbre en toda la economía. ¿Qué pasaría si los donantes pierden el interés en estas asignaciones extraordinarias de ayuda para el pago de intereses?

El Banco Mundial, el FMI, y otros donantes han comenzado una iniciativa para perdonar grandes montos de esta deuda, lo que debería dar más recursos a estos países para proveer servicios públicos importantes. Un beneficio adicional del rescate de deuda será mayor si los países se han desecho de las malas prácticas en la administración que contribuyeron a sus problemas en primera instancia. El rescate de deuda es una forma de ayuda que tendrá mayor impacto en los países con buena administración. El quitar la amenaza de la deuda de los que tienen una mala administración no hace probable que se produzcan beneficios significativos. Por estas razones, la iniciativa de reducción de deuda para los países muy endeudados requiere que tengan un buen record de reformas políticas. Los primeros países en beneficiarse por la reducción de la deuda a mediados de los 90s—Uganda y Bolivia—reformaron políticas exitosamente.

países grandes. Más de la mitad de los pobres del mundo viven en la India y China: en 1990-93 recibieron $1 y $2 per cápita en ayuda. Por otro lado, los países frecuentemente reciben $50 per cápita o más. Esta discriminación contra los países grandes es una razón por la cual la relación entre la asignación de ayuda e ingresos no es fuerte.

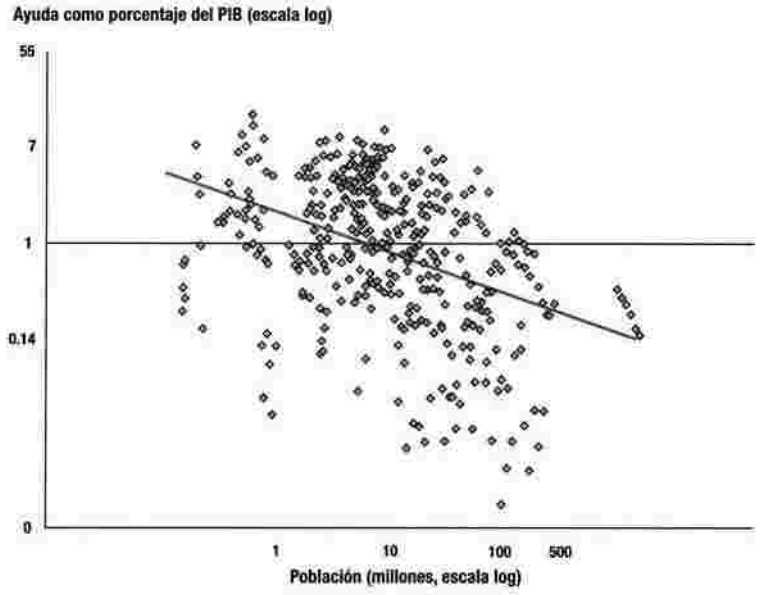
Un segundo factor que mina esta relación es que la asignación de ayuda, muchas veces depende de los intereses políticos o estratégicos de los donantes—por ejemplo, la ayuda de EUA en el Medio Oriente o la ayuda europea a las que anteriormente fueron sus colonias. Burnside y Dollar (1997) encontraron que los factores políticos contribuyen a explicar la asignación de la ayuda bilateral, pero que la ayuda multilateral no es fuertemente influida. Estos factores no son importantes solamen-

te para unos cuántos donantes bilaterales—Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega y Suecia (Alesina y Dollar 1998).

Los objetivos duales—perseguir metas estratégicas y premiar las buenas políticas—trabajan el uno contra el otro. Esto puede verse al observar la correlación entre la ayuda bilateral y la administración (figura 1.11). Así, ¿cómo han tratado los donantes bilaterales a dos países con el mismo ingreso y población pero con administraciones distintas? Los regímenes con buena administración y los que tienen mala administración han recibido aproximadamente los mismos montos en promedio de asistencia. Ser un país que anteriormente fue colonia de un donante principal vale más en atraer asistencia bilateral que tener una buena administración (Alesina y Dollar 1998).

La asignación de la ayuda multilateral ha dependido del ingreso, población y buena administración. Las consideraciones políticas y estratégicas no eran significativas. Así, para la ayuda multilateral, los países de ingresos bajos entre los de mediano, con buena administración, recibieron 30% más que un país típico con una pobre administración y con el mismo ingreso y población (figura 1.12). Para los países de muy bajos ingresos, la diferencia entre buena y mala administración ha sido menor.

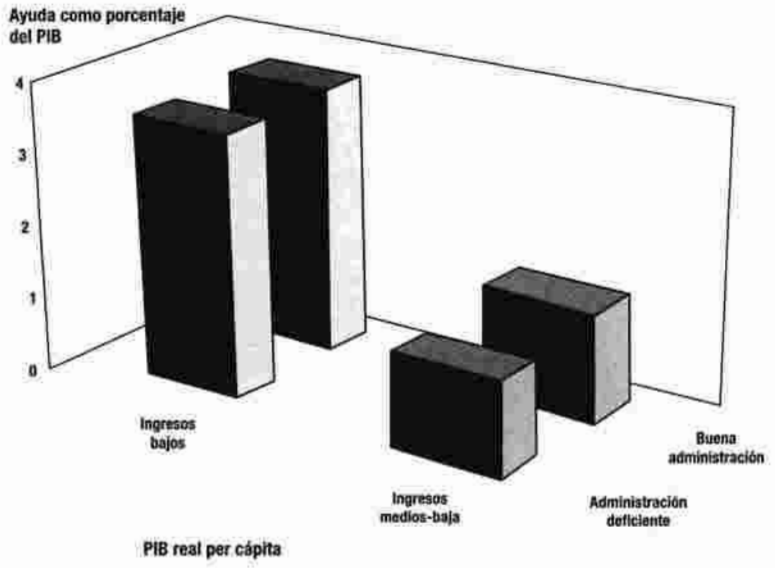
Figura 1.10 Ayuda y población



Fuente: Calculado de la base de datos de Burnside-Dollar.

Actualmente, muchos países combinan la pobreza masiva con políticas e instituciones buenas.

Figura 1.11 Asignación de la ayuda bilateral, 1970-93



Fuente: Calculado de la base de datos de Burnside-Dollar.

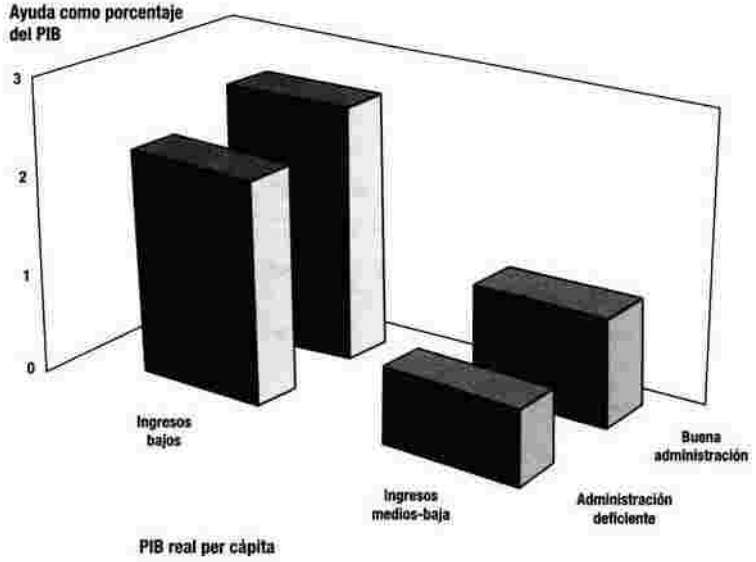
Debido a que la mayoría de la asistencia oficial para el desarrollo es bilateral, la asignación de toda la ayuda junta (multilateral y bilateral) muestra poca relación con la calidad de la administración del país. La ayuda durante la Guerra Fría, impulsada por las consideraciones estratégicas, pudo haber logrado sus metas políticas, pero la ayuda que fue a países con una administración deficiente hizo poco para reducir la pobreza.

Enfocarse

CLARAMENTE, LA ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO necesita estar más concentrada en dónde puede ser más efectiva en la reducción de la pobreza. Necesita tomar más en cuenta el ambiente al cual es destinada. El financiamiento tiene su mayor efecto en la reducción de la pobreza en los países que tienen tanto una pobreza masiva como un buen ambiente de buenas políticas e instituciones. Por el contrario, es menos efectivo, en los países que ya tienen relativamente poca pobreza o que tienen malas políticas e instituciones débiles.

Pero ¿existe mucho campo para un enfoque más centrado? ¿Tal vez la pobreza masiva está tan fuertemente ligada con las malas políticas e

Figura 1.12 Asignación de la ayuda bilateral, 1970-93



Fuente: Calculado de la base de datos de Burnside-Dollar.

¿Por qué? Por la ola de reformas políticas y construcción de instituciones que se extendió a través de los países pobres durante los 90s.

instituciones débiles que simplemente no encontramos la combinación de pobreza masiva y buenas políticas en la que la ayuda sea altamente efectiva? No es así. En este momento muchos países combinan la pobreza masiva con buenas políticas e instituciones. ¿Por qué? Por la ola de reformas políticas y construcción de instituciones que se extendió a través de los países pobres durante los 90s.

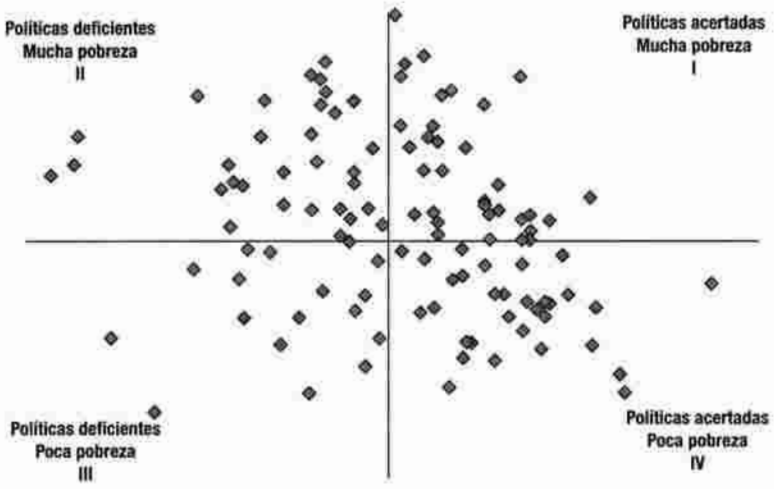
La figura 1.13 clasifica a 113 países en desarrollo con base en su incidencia de pobreza y la calidad de sus políticas en 1996.[4]

Lo que crea una gran oportunidad para la ayuda externa es el cuadrante superior-derecho. Treinta y dos países tienen tasas de pobreza arriba del 50 por ciento, y también tienen políticas arriba de la media. Algunos países de este cuadrante están entre los más pobres del mundo: por ejemplo, Etiopía, Uganda, Malí, y la India. Este es el cuadrante de *Alto Impacto* para la ayuda externa.

Por el contrario, en el cuadrante inferior-izquierdo, la ayuda externa es radicalmente menos efectiva en la reducción de la pobreza. Dieciseis países ya tienen una incidencia baja de pobreza, así como políticas debajo de la media. Hay menos personas pobres para auxiliar, y la ayuda externa hace menos para ellos porque la obstaculizan las malas políticas.

Figura 1.13 Pobreza y política, 113 países en desarrollo, 1996

Un incremento proporcional en la asignación de ayuda de 10 mil millones de dólares sacaría a 7 millones de personas de la pobreza, mientras que un incremento más dirigido podría sacar a 25 millones de personas de la pobreza.



Fuente: Collier y Dollar 1998.

En los dos cuadrantes restantes, la ayuda externa es menos efectiva que en el cuadrante de *Alto Impacto.*

En el cuadrante superior-izquierdo hay 32 países con tasas de pobreza arriba del 50%. Existen millones de personas pobres en estas economías que necesitan auxilia, pero desafortunadamente los ambientes políticos no son suficientemente buenos para que la ayuda externa tenga un efecto. La prioridad para la comunidad mundial en estos países es ayudar en el proceso político y social nacional de cambiar las políticas: esto es, in contribuir conocimientos en lugar de gran financiamiento. Es claro que algunos flujos financieros proveen oportunidades para el diálogo y transferencias de conocimiento. Pero la ayuda externa a estas economías debe justificarse más con base en su contribución directa al cambio en las políticas que en su efecto directo en la reducción de la pobreza.

En el cuadrante inferior-derecho hay 31 países que tienen políticas superior a la media. Al ayuda externa funciona en estos ambientes, pero tiene menos trabajo para hacer, por que ya hay una incidencia baja de pobreza.

Así, ciertamente hay campo para un acercamiento centrado de la ayuda externa: asistencia financiera para los países de Alto Impacto es mucho más efectiva que en los países de los otros cuadrantes. Pero ¿hay

campo para que la ayuda externa sea más enfocado de lo que es actualmente? Seguramente los donantes ya toman en cuenta la pobreza y las políticas cuando determinan dónde asignar el financiamiento—¿o no?

En realidad, no mucho. Para ver esto, supongamos que la comunidad mundial pudiese reunir unos 10 mil millones de dólares extra y asignarlo proporcionalmente a las asignaciones de ayuda ya existentes. Asignada de esta manera, esta ayuda extra podría sacar de la pobreza a 7 millones de personas. Ahora, supongamos, en lugar de esto, que los 10 mil millones fuesen asignados en el cuadrante de Alto Impacto. Este impacto extra sería dramático: sacaría a 25 millones de personas de la pobreza (Collier y Dollar 1998).

De esta manera, enfocarse más puede incrementar espectacularmente la efectividad de la ayuda externa en la reducción de la pobreza. Se podría sacar de la pobreza a cerca de cuatro veces el número de personas por un monto dado de ayuda. Y claro está, si la ayuda llegase a ser más efectiva, habría más. La reducción rápida de la pobreza es el reto global principal: puede esperarse que la efectividad demostrada puede producir mayor apoyo para la ayuda externa.

Notas

1. Los tres estudios consideran si las buenas políticas conllevan al crecimiento o si el crecimiento incita a las buenas políticas—y concluyen que las reformas políticas conducen a un mayor crecimiento.

2. Collier y Dollar 1998 muestran que el hallazgo de que la ayuda tiene mayor impacto en un ambiente de buena administración tiene validez en los 90s utilizando una medida mucho más amplia de instituciones y políticas, incluyendo asuntos tales como la corrupción, gobierno, equidad y redes de seguridad. Para propósitos de investigación, esta medida más amplia tiene la desventaja de que no está disponible en retrospectiva.

3. Para el análisis de crecimiento, la ayuda se mide en relación al PIB en paridad con el poder adquisitivo (Summers y Heston 1991). En países de bajos ingresos, esta medida del PIB frecuentemente es tres veces mayor que el PIB en precios nacionales porque los precios de los bienes no comercializados tienden a ser bajos en los países pobres. En el mundo desarrollado el recibo de la ayuda promedio relativo a PPP PIB es alrededor del 2 por ciento. El mismo monto sería del 6-7 por ciento del PIB en precios nacionales.

4. La medida de la política utilizada para construir esta cifra es la Country Policy and Institutional Assessment del Banco Mundial. Tiene más componentes que el índice en el estudio Burnside-Dollar, incluyendo áreas tales como políticas del sector social y redes de seguridad. Tiene la ventaja de cubrir un gran número de países y ser actual. Pero, no está disponible como una medida consistente en retrospectiva.

Capítulo 2

La ayuda puede ser la partera de buenas políticas

De mediados de los 80s a mediados de los 90s, hubo enormes progresos en la calidad de las políticas de los países en desarrollo.

La administración acertada que produce estabilidad macroeconómica, apertura, imperio de la ley, y ausencia de corrupción conduce al crecimiento y la reducción de la pobreza. También crea el ambiente correcto para que la ayuda pueda reducir la pobreza. Aunque un incremento de 10 mil millones de dólares en ayuda pudiese sacar a 25 millones de personas de la pobreza cada año, un asalto aún mayor a la pobreza global requerirá de mayor edificación de instituciones y reformas políticas. De mediados de los 80s a mediados de los 90s, hubo grandes avances en la calidad de la administración en países en desarrollo. Otra mejora de la misma magnitud podría agregar un punto porcentual completo al crecimiento de los países en desarrollo y sacaría otros 60 millones de personas al año del abismo de la pobreza. Las claves son las reformas políticas y la capacidad de construcción. Ideas y dinero—juntos—tienen el potencial de hacer mucho más que el financiamiento solo.

En este capítulo analizamos la relación entre ayuda y reforma política a los niveles macroeconómico y sectorial. ¿El monto del financiamiento que reciben los países ha afectado sus políticas? Algunos críticas conservadoras de la ayuda sostienen que el financiamiento conducirá a malas políticas. ¿Cuál es la evidencia? También examinamos el crédito basado (o condicionado) en políticas y la medida en que ha ayudado a mejorar las políticas económicas en los países en desarrollo. Luego, nos enfocamos en mecanismo menos tangibles a través de los cuales la ayuda puede afectar la política—difusión de ideas, educación de futuros líderes, estimular el debate entre la sociedad civil acerca de reformas políticas. Se puede argumentar que este es uno de los papeles más importantes de la ayuda.

Sin embargo, es difícil hacer generalizaciones acerca de la ayuda y la política. Primero, no es cierto que los países que reciben grandes cantidades de ayuda tengan malas políticas; sorprendentemente hay poca relación entre el monto de la ayuda y las políticas. Segundo, el crédito basado en políticas tiene un record mixto. Muchas sociedades han iniciado programas de reformas serios, y los préstamos de ajuste han sido exitosos en el apoyo a esas reformas y al auxiliar en asegurar las ganancias políticas. Al mismo tiempo, existe un legado de mucho tiempo de préstamos de ajuste fracasados donde no había una fuerte voluntad entre los votantes para la reforma. La ayuda externa no puede tomar la iniciativa en promover una reforma si hay poco movimiento local en esa dirección. Finalmente, y de alguna manera especulativamente, los estudios de caso sugieren que la ayuda puede jugar un papel importante en estimular una reforma a largo plazo. La ayuda externa ha auxiliado a financiar la educación en el extranjero de muchos líderes, una que puede no tener efecto durante 20 años o más. También existen casos en los cuales la asistencia externa ha estimulado debates entre la sociedad civil acerca de políticas, pero es difícil medir el impacto.

El préstamo condicionado vale la pena donde las reformas tienen un apoyo nacional serio. Como con la ayuda en general, sin embargo, los donantes no han sido suficientemente selectivos en el préstamo con bases políticas. En países con malas políticas y sin movimiento hacia una reforma, es válido pensar acerca de cómo crear reformadores y movimientos populares para la reforma, pero no será fácil. Los préstamos de ajuste no han sido una herramienta útil en este aspecto, y pudieron haber sido contraproducentes. El papel de la ayuda en ambientes difíciles es el educar a la siguiente generación de líderes, difundir información acerca de las políticas y estimular el debate público donde sea posible.

Dinero—Bueno o malo para la reforma?

Los científicos sociales han debatido durante mucho tiempo el papel de la ayuda oficial en apoyar la reforma. Si las reformas políticas tienen costos a corto plazo que afectan segmentos particulares de la población, la ayuda externa puede auxiliar a que esas reformas despeguen. Típicamente, la estabilización requiere de ajustes fiscales que conducen a impuestos más altos o menos servicios para algunos grupos. La liberación del comercio daña a las empresas y trabajadores de las industrias anteriormente protegidas. La

reforma y privatización de empresas estatales frecuentemente conduce a un desempleo transicional. Si un gobierno quiere implementar estas reformas, la ayuda externa puede auxiliar con los costos de ajuste.

El préstamo condicionado vale la pena donde las reformas tienen un apoyo nacional serio.

Un estudio reciente analizó ocho principales reformadores económicos de la post guerra: Bolivia, Chile, Alemania, Israel, México, Polonia y Turquía (Sachs 1994). En cada caso, la ayuda fue un contribuyente crucial, aunque todos los gobiernos estaban comprometidos a reformarse antes de que la ayuda a gran escala arribase. El estudio concluyó que la ayuda ayuda "a los buenos gobiernos a sobrevivir el tiempo suficiente para resolver sus problemas" (p. 512). Además, la ayuda externa incrementa el efecto de las reformas políticas sobre el crecimiento, aumentando así los beneficios relativos a los costos. Esto debería incrementar la probabilidad de que la reforma se sostendrá.

Otro estudio, sin embargo, señala que "la ayuda también puede auxiliar a sobrevivir a los malos gobiernos" (Rodrik 1996). "para propósitos de debate, uno puede citar cuando menos tantos casos como lo hace Sachs pare demostrar una asociación entre la ayuda abundante y reforma *retardada*.... Una de las piezas de sabiduría convencionales sobre las reformas en Corea y Taiwan de los 60s es que estas reformas ocurrieron en gran medida porque la ayuda estadounidense, la cual había sido abundante durante los años 50s, estaba llegando a su fin" (p. 31).

Burnside y Dollar examinaron la relación entre la ayuda y sus índices de política macroeconómica y de comercio para los 56 países en su muestra. Primero mostraron que las políticas pueden explicarse en gran medida por las características subyacentes del país como el respeto a la ley, divisiones étnicas (las cuales están asociadas con malas políticas), o la inestabilidad política (también ligada a las malas políticas). Cuando la ayuda externa se agrega a este análisis, no tiene efecto sobre el índice de políticas. Esto no refuta el punto de vista de Sachs de que la ayuda contribuyó con la reforma en algunos casos—sino que muestra solamente que la ayuda apoyó a los gobiernos con malas políticas en aproximadamente el mismo grado en que apoyó a los gobiernos en reforma.

Aunque no hay mucha relación entre la cantidad de ayuda que reciben los países y el nivel de sus políticas, todavía es posible que la ayuda apoye los cambios en las políticas. Si los donantes fuesen buenos en anticipar "los puntos de viraje" y en incrementar su ayuda justo antes de la reforma, observaríamos el flujo de ayuda hacia regímenes con malas políticas, pero el flujo sería seguido por la reforma. Alesina y Dollar (1998) investigan esta posibilidad. En una muestra de 60 países, iden-

La ayuda apoyó a los gobiernos con malas políticas en aproximadamente el mismo grado en que apoyó a los gobiernos en reforma.

tifican 87 episodios en los que hay una descarga de ayuda (un gran cambio relativo a lo que el país había estado recibiendo). En solamente 6 de los 87 episodios la descarga fue seguida de una reforma significativa. De 92 casos en los cuales hubo una gran caída en la ayuda, 16 fueron seguidos por una reforma. Así, es más probable que la reforma sea precedida por una caída en la ayuda que por un incremento de esta. Pero lo principal que emerge de este trabajo es que existe poca relación entre los cambios en la ayuda y la reforma política. Generalmente no se da el caso de que los donantes hayan anticipado con éxito los "puntos de viraje" e incrementado su asistencia antes de la reforma.

La variada relación entre ayuda y política puede verse en países individuales. Zambia, por ejemplo, podría apoyar el punto de vista de que la ayuda permite a los gobiernos retrasar las reformas. Las políticas en Zambia fueron débiles y se volvieron más débiles durante todo el periodo 1970-93, aunque la cantidad de ayuda que recibió subió continuamente—alcanzando el 11 por ciento del PIB real para principios de los 90s (figura 2.1).

Para cada Zambia, sin embargo, hay un Ghana. Ghana recibió poca ayuda cuando tuvo malas políticas—pero ha recibido un fuerte apoyo de los donantes desde que se reformó (figura 2.2). Los estudios de caso de Ghana generalmente encuentran que la asistencia externa ayudó a consolidar un buen programa de reforma. En la muestra de 56 países de Burnside y Dollar, estas experiencias diferentes se cancelan: ayuda y política están virtualmente no correlacionadas. Cuando se introducen otras variables que se sabe afectan las políticas, sigue sin existir relación alguna entre ayuda y política. Así, no hay una relación simple entre la cantidad de ayuda que reciben los países y la calidad de sus políticas. Es todavía posible que la ayuda pudiese haber contribuido a las reformas políticas en algunos casos, sin embargo, a través de la influencia de la condicionalidad o de la difusión de ideas.

La pertenencia—Lo que el dinero no puede comprar

SI LA AYUDA VA A RETRASAR LAS REFORMAS TAN probablemente como alentarlas, ¿por qué no condicionar la ayuda a la reforma política? Después de todo, la ayuda financiera del Fondo Monetario Internacional y préstamos de ajuste del Banco Mundial son diseñados para desembolsar sólo si las medidas

de la reforma se llevan a cabo. Aunque este flujo es sólo una fracción del financiamiento oficial, otros donantes ponen atención a los programas de ajuste estructural cuando toman decisiones sobre las asignaciones de la ayuda.

Por varias razones, sin embargo, el condicionamiento puede fracasar en la generación de mejoras permanentes en la política. Primero, es inherentemente difícil de monitorear. Tomemos, por ejemplo, uan condición aparentemente simple: que el déficit fiscal no excede cierto nivel. El déficit fiscal no solamente es influenciado por las políticas gubernamentales, sino por sacudidas fuera del control del gobierno. Así, un país puede fallar un objetivo acordado a causa de una sacudida; de hecho, el hacerlo puede ser deseable porque un objetivo que es una buena política en un ambiente se convierte en una mala política en otro. Decidir si un objetivo de política ha sido alcanzado o no requiere de algunos juicios subjetivos. La subjetividad se hace más aguda conforme las reformas se vuelven más complejas institucionalmente.

El segundo problema con el condicionamiento es que tiene fuerza solamente durante la vida del programa del ajuste. Un gobierno en dificultades financieras puede estar de acuerdo con reformarse y realizar las reformas para obtener recursos condicionados.

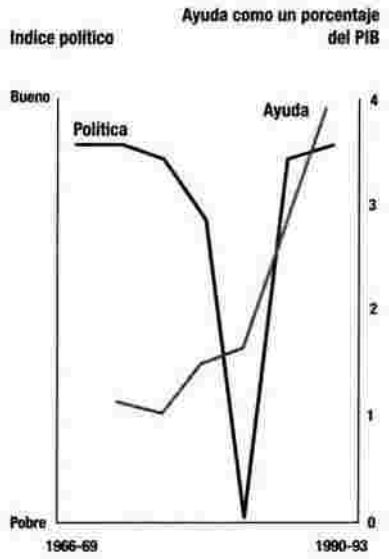
Si no hay un fuerte compromiso con estas reformas, pueden—y probablemente lo harán—dar marcha atrás al final del programa.

El tercero problema, y probablemente el más serio, tiene que ver con los incentivos dentro de las agencias donantes. El desembolso de fondos es uno de los razonamientos importantes para estas agencias. Debido a que el monitoreo de las reformas políticas requiere de algunos juicios subjetivos, probablemente los donantes encuentren que los gobiernos están haciendo un buen esfuerzo—háganlo o no—y desembolsan sus fondos. *The Economist* describe este tipo de comportamiento de los donantes como sigue:

> "A través de los últimos años, Kenia ha realizado un curioso ritual de cortejo con sus donantes de ayuda. Los pasos son: Uno, Kenia gana sus compromisos anuales de ayuda externa. Dos, el gobierno comienza a portarse mal, retrocediendo en las reformas económicas y comportándose de una manera autoritaria. Tres, una nueva reunión de países donantes surge amenazadora con los exasperados gobiernos extranjeros preparando sus reproches cortantes. Cuatro, Kenia saca del sombrero un conejo aplacador.

En Zambia, las políticas se empeoraron mientras que la ayuda aumentó

Figura 2.1 Zambia: Ayuda y política



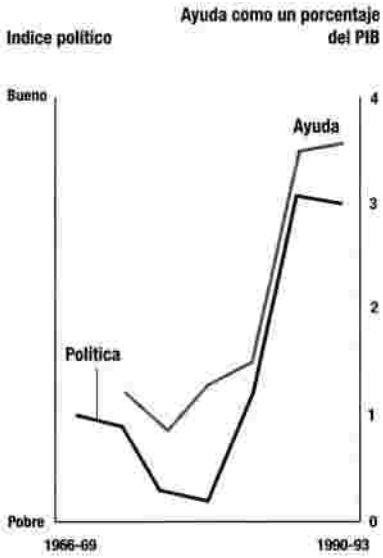
Fuente: Dollar y Easterly 1998.

Cinco, los donantes se apaciguan y comprometen la ayuda. Toda la danza comienza de nuevo" (19 de agosto de 1995, p. 37).

...pero en Ghana, la ayuda aumentó en correspondencia con mejores políticas.

Hay una montaña de literatura sobre préstamos de ajuste estructural y sus efectos en las políticas (por ejemplo, Mosley 1987, Mosley *et al.* 1997, y Thomas 1991). Todos los estudios concluyen, con escepticismo, acerca de la capacidad del condicionamiento para promover reformas en países donde no hay un fuerte movimiento local en esa dirección. Uno concluye que, en Africa, el préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial afectó las políticas de los receptores "un poquito, pero no tanto como el Banco lo esperaba" (Mosley et al. 1995). El principal problema era que el Banco Mundial tenía incentivos para desembolsar los fondos—y así se inclinó a ver un buen esfuerzo aún donde no había alguno. De hecho, en la muestra de préstamos de ajuste del autor, sólo 53 por ciento de las condiciones de los préstamos fueron alcanzados. Aún así, casi todos los préstamos de ajuste fueron desembolsados. Por ejemplo, Zambia recibió 18 préstamos de ajuste entre 1966-69 y 1990-93 aunque sus políticas empeoraron (ver figura 2.1). En Kenia el Banco Mundial proveyó ayuda para apoyar políticas de reforma agrícola idénticas en 5 ocasiones distintas. En cada ocasión, las reformas o no fueron implementadas o después se les dio marcha atrás. Sin embargo, todas los préstamos de ajuste fueron desembolsados. ¿La lección? Un préstamo condicionado no garantiza que las reformas se lleven a cabo—o que duren una vez implementadas.

Figura 2.2 Ghana: Ayuda y política



Fuente: Dollar y Easterly 1998.

Sin embargo, los préstamos de ajuste del FMI y del Banco Mundial han apoyado muchos programas de reforma exitosos. Bolivia es un buen ejemplo de un país donde el préstamo de ajuste proporcionó el financiamiento para un gobierno empeñado en reformarse, con un incremento en la asistencia coordinado con las reformas políticas (López 1997; figura 2.3). Gran parte de este incremento en el financiamiento vino a través de préstamos de ajuste. Otro análisis de préstamos basados en política concluyó: "parece claro que el proceso de préstamo con condicionamiento funciona bien sólo cuando las entidades locales lo han decidido, en gran medida por sí mismas, posiblemente con ayuda técnica externa, para dirigirse a sus necesidades de reforma, llevar a cabo ciertos cambios secuenciales de políticas y acercarse a la comunidad internacional para pedir ayuda financiera para llegar allá" (Ranis 1995, p. 10).

En sus propios análisis internos el Banco Mundial ha llegado a la misma conclusión—"la pertenencia," o fuerte apoyo nacional a las re-

formas, es esencial para éxito de los préstamos de ajuste. Antes de 1990 alrededor de un tercio de los préstamos de ajuste fracasaron en alcanzar las reformas esperadas y la falta de pertenencia de los que solicitaron préstamos o de compromiso fue un factor clave en los fracasos (Branson y Jayarajah 1995).

En una muestra grande de préstamos de ajuste del Banco Mundial (105 casos donde las reformas se llevaron a cabo exitosamente y 55 donde no), un estudio reciente encontró muchos rasgo políticos institucionales asociados con programas de reforma exitosos (Dollar y Svensson 1997). De mayor importancia, el 52 por ciento de los gobiernos que implementaron reformas exitosas eran democráticamente electos, mientras que sólo el 29 por ciento de los gobiernos que supervisaron programas fallidos eran electos democráticamente. Los gobiernos que han estado en el poder durante largo tiempo tenían una menor probabilidad de implementar las reformas exitosamente. Además, la inestabilidad política estaba altamente correlacionada con el fracaso (cuadro 2.1). Las variables políticas y económicas predijeron exitosamente los resultados de 75 por ciento de los préstamos de ajuste (anexo 2).

El estudio también examinó los factores bajo el control del Banco Mundial, incluyendo: monto de los préstamos de ajuste, número de condiciones, recursos utilizados para preparar el préstamo, y los recursos dedicados al trabajo analítico durante los cuatro años anteriores al préstamo. Encontró que estas variables de "esfuerzo del Banco" son similares tanto para programas de ajuste exitosos como para los fallidos

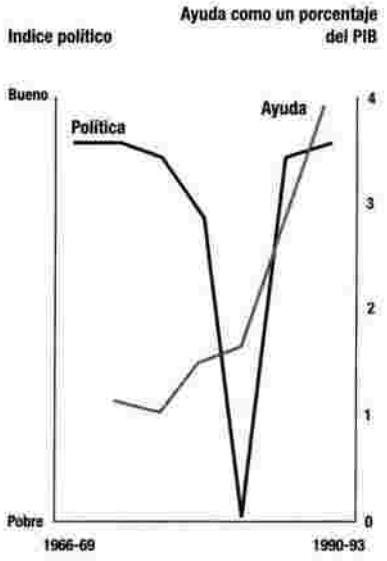
Tabla 2.1 Rasgos de los programas de ajuste exitosos y fracasados.

	Exitoso	*Fracasado*
Estadísticas del país		
Elegido democráticamente	52%	29%
Crisis gubernamental durante el periodo de reforma	9%	24%
Variables del Banco Mundial		
Preparación (semanas de personal)	143	135
Trabajo analítico previo (semanas de personal)	84	80
Número de condiciones	45	47
Monto del préstamo (millones de dólares estadounidenses)	169	166

Fuente: Dollar y Svensson 1998.

En Bolivia, el préstamo de ajuste proporcionó el financiamiento para un gobierno empeñado en reformarse.

Figura 2.3 Bolivia: Ayuda y política



Fuente: Dollar y Easterly 1998.

(ver cuadro 2.1). Cuando se incluyen todas las variables en el análisis, es claro que la reforma exitosa depende primariamente de las características institucionales y políticas del país.

En el pasado, el Banco Mundial no tomaba en cuenta suficientemente el hecho de que el éxito o fracaso de la reforma depende en gran parte del esfuerzo del mismo país.

En el pasado, el Banco Mundial no tomaba en cuenta suficientemente el hecho de que el éxito o fracaso de la reforma depende en gran parte del esfuerzo del mismo país. Un caso ilustrativo: Zambia. Durante los 80s, el Banco aprobó cuatro préstamos de ajuste estructural con un total de 212 millones de dólares, y fueron desembolsados casi completamente. Después del término, el Banco Mundial calificó como fracasos tres de los cuatro préstamos: esto es, las reformas apoyadas por los préstamos no fueron implementadas satisfactoriamente. Los resultados de Dollar-Svensson sugieren que esto era predecible en gran parte. Las condiciones en Zambia en ese momento no eran conductivas a la reforma. El gobierno, no elegido democráticamente y en el poder durante largo tiempo, no era un reformador probable. Podía haber valido la pena arriesgarse con el primer préstamo de ajuste, pero (admitido con retrospección de 20/20) una sucesión de préstamos basados en políticas para Zambia no fue la mejor manera de usar los recursos. Los donantes han aprendido esta lección y han llegado a ser más selectivos al proporcionar asistencia basada en políticas. Durante 1990-95, la tasa de éxito de los préstamos del Banco Mundial se incrementó al 76 por ciento (Banco Mundial 1997a).

Estos estudios sugieren que la reforma política depende en gran medida de los rasgos institucionales y políticos de los países. La pertenencia de los solicitantes sobre la reforma es reconocida de manera creciente como un prerequisito del éxito. Pero una vez que empieza un programa de reforma serio, la asistencia financiera puede ayudar a consolidarlo.

Fomentando la reforma

La literatura empírica ha mostrado que las reformas dentro del alcance de los países de bajos ingresos podrían agregar 2-3 puntos porcentuales a su crecimiento. Dado que el crecimiento a largo plazo ha sido del cero al 1 por ciento per cápita para la mayoría de estos países, eso sería una mejora enorme. Para muchos de los países más pobres—los que se atrasan en términos relativos—el inicio de una reforma política es tal vez el asunto más importante de su agenda.

Al mismo tiempo, no es fácil generar reformas, y los préstamos condicionados a los ambientes de instituciones y políticas débiles han fracasado. Así ¿pueden los donantes promover la reforma de políticas en los ambientes altamente distorsionados de, por ejemplo, Myanmar, Nigeria, o la República Democrática del Congo? O, ¿deben resignarse e irse?

Claramente, abandonar a los países difíciles no es aceptable. Conforme se reduce la pobreza en los países en desarrollo con políticas acertadas, los países con políticas altamente distorsionadas representarán una proporción creciente de los pobres. ¿Cuál es la respuesta? Existe evidencia de que los donantes pueden influir sin financiamiento a gran escala. Los esfuerzos intangibles y de bajos costos pueden promover reforma política a largo plazo—a través de la difusión de ideas de desarrollo, el entrenamiento de la siguiente generación de líderes, y el estímulo del debate político entre la sociedad civil.

Las agencias para el desarrollo han jugado un papel importante en la difusión de información sobre lo que es política buena, tanto a nivel macroeconómico como en los sectores individuales como reformas en la educación, salud y pensiones (recuadro 2.1). Pero buena política no es algo que se decide subjetivamente por el Banco Mundial; emergen enseñanzas de las experiencias de los países en desarrollo. La buena administración, objetivamente, es lo que ha incrementado el crecimiento y ha reducido la pobreza en esos países.

Cuadro 2.1 La reforma en los esquemas de pensiones

MUCHAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y EN transición TIEnen esquemas públicos de pensiones que no son sostenibles—esto es, esquemas de pagar mientras se trabaja que funcionan mientras haya muchos trabajadores y pocos pensionados, pero que dejan de funcionar cuando hay más pensionados que trabajadores. Un informe del Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis,* y la difusión posterior y asistencia técnica son buenos ejemplos de cómo la asistencia de bajos costos puede estimular la reforma política. Después de este informe, los donantes han auxiliado a muchos países a estudiar las consecuencias fiscales y distribucionales a largo plazo de sus planes de pensión—Argentina, China, Hungría, México, Polonia, y Uruguay, por ejemplo. Los funcionarios involucrados en una reforma exitosa de pensiones—en Chile, por ejemplo—se han utilizado para difundir mensajes importantes. La dinámica de la asistencia técnica ha sido la de auxiliar a los países a estimular el efecto de sus sistemas actuales de pensiones y reformar alternativas. En muchos casos, estos análisis han llegado a ser una plataforma para el debate público sobre la reforma a pensiones y una manera para el gobierno de convencer al público de que es necesaria una reforma.

Algunas políticas clave de desarrollo (estabilidad macroeconómica y apertura) se han llegado a conocer como "el consenso de Washington." Este es un nombre un tanto irónico porque en los 70s las agencias, como el Banco Mundial, no estaban promoviendo estas políticas. De hecho, el Banco fue tomado con políticas estatistas, como las de Julius Nyerere en Tanzania. A través de la experiencia, sin embargo, el mundo ha aprendido que este acercamiento no conduce al desarrollo sostenido. Al mismo tiempo, diseñadores de política como T.S. Chiang y T.C. Liu en Taiwán (China) estaban experimentando con políticas que no estaban de moda en la comunidad internacional de desarrollo.

Fue apenas a principios de los 80s que las agencias de desarrollo empezaron a apreciar completamente el valor de una administración macroeconómica acertada y empezaron a promover la liberalización del comercio y alentar a las economías cerradas a aprender de los éxitos de las más abiertas. Es difícil evaluar el impacto de esta difusión de ideas. Sachs y Warner (1995) identifican 35 países que liberaron el comercio en los últimos 10 años. Estos países casi con seguridad fueron influidos por los éxitos pasados en otros países. ¿Jugaron un papel importante las agencias de desarrollo en la difusión de conocimientos sobre políticas exitosas? Probablemente, sí—pero no se puede comprobar ni uno ni el otro.

La asistencia para el desarrollo también puede promover la difusión de conocimientos sobre el desarrollo por medio del financiamiento de programas para enviar a estudiantes al extranjero—para estudiar economía, leyes, administración pública, etc. Los estudiantes que regresan muchas veces juegan un papel clave en la reforma política—directamente como empleados del gobierno o indirectamente a través del trabajo en universidades nacionales y en los medios. Un ejemplo famoso es el grupo de Berkeley que diseñó la reforma en Indonesia durante la última parte de los 60s y principios de 70s. A través de los últimos 10 años, muchas reformas en América Latina fueron diseñadas e implementadas por ministros quienes estudiaron economía en el extranjero. En Botswana, la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) de los Estados Unidos tenía un programa de larga duración que entrenaba a la mayoría de los funcionarios de gobierno.

Un estudio de la economía política de reformas concluyó que se podían hacer pocas generalizaciones sobre el desarrollo exitoso de los países en desarrollo (Williamson 1994, p. 589). De importancia crítica fue un "equipo económico coherente." En la mayoría de los casos, los integrantes clave de los equipos económicos en las economías en

proceso de reforma tienen cuando menos algo de entrenamiento económico en el extranjero, usualmente apoyado por donantes o por organizaciones no gubernamentales, como la Fundación Ford.

El entrenamiento en el extranjero no es, sin embargo, una panacea para la reforma, sino, donde otros factores de la política nacional han comenzado un movimiento de reforma, son los economistas y servidores públicos bien entrenados quienes son cruciales para el éxito. También existen muchos casos en donde las personas fueron entrenadas, pero no fueron utilizadas efectivamente.

Donde los factores de la política nacional han comenzado un movimiento de reforma, los economistas y servidores públicos bien entrenados son cruciales para el éxito.

Un estudio reciente de la ayuda externa en Africa, hecho por Overseas Development Council, incluye tanto ejemplos exitosos como no exitosos:

> "Los gobiernos encuentran difícil retener al personal calificado debido a los problemas internos de administración y bajos salarios en el sector público. En el momento de la independencia, los salarios de los servidores públicos típicamente rebasaban los salarios en el sector privado. ... En la Tanzania y Kenia de 1970, por ejemplo, un trabajador del gobierno consiguió 14 y 11-16 por ciento más, respectivamente, que un empleado del sector privado con la misma experiencia y educación. Para finales de los 80s, sin embargo, las prácticas patronales imprudentes, junto con la inflación y crisis fiscales permanentes, habían devastado los salarios individuales. En Tanzania, el número de funcionarios públicos había incrementado de 135,000 en 1970 a 302,000, pero los salarios de la administración pública había perdido el 94% de su poder adquisitivo. ... Los gobiernos africanos encontraron dificultades en retener el personal competente, particularmente los técnicos y los que tenían altos grados académicos. Así, un estudio describe un proyecto financiado por el CIDA en Kenia que entrenó a 13 economistas al nivel de maestría entre 1985 y 1991; dentro de un año, 10 habían encontrado trabajo fuera del gobierno y los otros tres, recién regresados de Canadá, estaban buscando posiciones mejor pagadas en el sector privado. El problema es simplemente que el personal del gobierno con nivel de maestría gana un quinto de lo que podrían ganar trabajando para una de las firmas de consulta sobre administración internacional de Nairobi o en una misión en residencia de una agencia donante.
>
> "Frecuentemente, el más capaz se va: a través de Africa, los fun-

El personal del gobierno con nivel de maestría gana un quinto de lo que podrían ganar trabajando para una de las empresas de consulta sobre administración internacional de Nairobi.

cionarios públicos han aceptado trabajos mejor pagados en el sector privado o han emigrado del país. De acuerdo con las Naciones Unidas, unos 50,000 a 60,000 administradores africanos del nivel medio y alto, salieron de su país de origen entre 1986 y 1990. Muchos de estos fueron a trabajar para las agencias de ayuda mismas, atraídos por salarios, frecuentemente, de 5 a 10 veces mayor que en el servicio público. Por ejemplo, en Kenia un proyecto del Banco Mundial contrató a ocho kenianos para un proyecto que estaba financiando en el ministerio de agricultura, pagándoles entre $3,000 y $6,000 dólares mensuales, comparado con un paquete de compensación total de aproximadamente $250 dólares disponibles para un economista con antigüedad en la administración pública.

"En un país como Botswana que evitó la crisis económica, la presencia de un ciclo virtuoso resulta en una dinámica muy diferente. Con pagos regulares y con los medios para realizar su trabajo, los funcionarios públicos permanecen en sus puestos. No es raro que una secretaria permanente se mantenga en el mismo puesto por más de 10 años. Aunque los salarios en el sector privado se han incrementado recientemente y algunos funcionarios públicos han dejado la administración pública, pocos han salido del país. El estudio de caso reporta que la USAID declara que han regresado al país todos, menos tres, de los aproximadamente 1,300 Botswanianos que recibieron entrenamiento al nivel de maestría en los EUA"
(van de Walle y Johnston 1966, p. 89-92).

Es claro que funcionarios bien entrenados pueden hacer una contribución importante para las buenas políticas (atestigua Botswana). Si otros factores conspiran para mantener malas políticas, sin embargo, los funcionarios entrenados probablemente dejará el sector público (aunque todavía pueden hacer una gran contribución al desarrollo). Pero frecuentemente emigran y, en dado caso, el entrenamiento no habría proporcionado los beneficios intencionados al país.

El estimular el debate entre la sociedad civil sobre políticas es una manera intangible en que la asistencia para el desarrollo influye en la reforma política. Esto no es fácil. Los líderes en los países con malas políticas tienen intereses in mantener esas políticas. Los regímenes de comercio, tasas de cambio y precios de productos agrícolas, por ejem-

plo, altamente distorsionados pueden conducir a la corrupción y búsqueda de rentas entre grupos favorecidos. En tales casos, los donantes deberían buscar espacio para entablar un diálogo con los servidores públicos de mandos medios—usualmente más tecnócratas que políticos—y con elementos de la sociedad civil.

El estimular debates sobre política entre la sociedad civil es una manera de influir en la reforma política.

En Ucrania, por ejemplo, durante una era de políticas malas, el Banco Mundial decidió que sería contraproducente dar créditos. Pospondría aún más las reformas, y se requerían otras intervenciones—por ejemplo, educación pública para el gobierno y la sociedad civil. Los medios, los reformadores dentro del gobierno, integrantes de los parlamentos, organizaciones no gubernamentales, y el sector privado participaron en seminarios importantes, reuniones de comunidades en toda la nación, y una mesa redonda semanal de alto nivel ante los medios sobre temas claves de reforma económica e institucional. Un paladín de este programa fue el gobernador del banco central de Ucrania, quien participó activamente y comentó públicamente que lo más importante que hizo el Banco Mundial durante la primera parte de la transición para auxiliar en la promoción de reformas y desarrollo fue abstenerse de prestar en gran escala e implementar el programa de educación pública.

Hay pocos resultados sólidos de la investigación que muestran que la difusión de buenas ideas, el envío de estudiantes al extranjero, o la estimulación de debates sobre política entre la sociedad civil conduce a la reforma de políticas de los países en desarrollo y a una mejor actuación.

Pero los estudios de caso sugieren que estos factores muchas veces son importantes. Además, tales actividades son baratas.

Si hay compromiso, hay dinero—si no, ideas

NO TIENE VALOR PROPORCIONAR GRANDES CANTIDADES de dinero a un país con malas políticas, aún cuando se compromete técnicamente con las condiciones de un programa de reforma. La provisión de préstamos de ajuste a los gobiernos que no son serios sobre la reforma ha constituido un problema importante para la ayuda externa recientemente.

Para muchos países de bajos ingresos, iniciar reformas económicas es crucial para el progreso futuro. Pero no es fácil para los extranjeros generar reformas. En los países con malas políticas, los donantes deberían concentrarse en las actividades que podría apoyar la reforma a largo plazo—becas al extranjero, difusión de ideas sobre la reforma

política y desarrollo, y la estimulación del debate entre la sociedad civil. En la mayoría de los casos, estas son medidas de costos relativamente bajos, así no existe una contradicción con el mensaje fuerte de que la mayoría del financiamiento debería ir a los países pobres que han hecho un progreso sustancial con las reformas políticas.

No es fácil para los extranjeros generar reformas.

Nuestro análisis también encontró que los préstamos de ajuste son de lo más efectivos si el gobierno está fuertemente comprometido con las reformas. Sin embargo, esto hace que surja una pregunta: si los programas de reforma deben tener un fuerte apoyo nacional para tener éxito, ¿Hay alguna razón por otorgar los préstamos condicionados? En un estudio se argumenta que sigue existiendo un papel útil para los préstamos basados en políticas, pero que la forma en que son administrados debe reformarse (Collier 1997). En el pasado, las agencias donantes han tratado de "comprar reformas" vía ofrecer asistencia a los gobiernos que de otra manera no se inclinaban por la reforma. Este método falló. Además, este uso del condicionamiento mina su valor potencial. Los gobiernos verdaderamente comprometidos a reformarse pueden estar de acuerdo con un préstamo condicionado que los ata a una política y los protege de intereses especiales internos. Dicho préstamo condicionado es un tipo de restricción que ayuda a los gobiernos a resistir la tentación de desviarse de las buenas políticas por la búsqueda de intereses a corto plazo.

Los préstamos condicionados también pueden ser útiles como dispositivos de aviso. Las incertidumbres en la política retrasan la inversión. Los préstamos condicionados pueden indicarle al sector privado que el gobierno tiene seriedad en reformarse y el nuevo régimen político tiene probabilidad de perdurar. En países con buenas políticas la ayuda está asociada con mayores inversiones privadas; la combinación reforma y asistencia externa puede elevar la confianza de los inversionistas. Collier señala que la forma en la cual los préstamos basados en política han sido administrados tiende a minar su utilidad como un mecanismo restrictivo y de aviso. Estos préstamos no han sido útiles como restricciones (debido a que los fondos han sido desembolsados independientemente de si la reforma se ha llevado a cabo) y tampoco buenas señales de la seriedad de las reformas (antes de 1990 un tercio de los préstamos de ajuste fallaron).

El papel de agencias tales como el Banco Mundial no es forzar a los gobiernos a que hagan lo que no quieren hacer. Tampoco es cierto que el Banco Mundial trabaja más duro o destina más recursos a un prés-

tamo de ajuste, un reformador fallido de alguna manera puede convertirse en uno exitoso. En lugar de esto, el papel de las instituciones internacionales debería ser el de difundir información que pudiese influenciar el diálogo público acerca de las reformas políticas—y aprender a comprender las señales de si los gobiernos son serios o no. Los errores son inevitables, pero el éxito de los préstamos de ajuste debería ser más cercano al 85 por ciento que al 67 por ciento. Este objetivo podría alcanzarse siendo más selectivo con los ambientes en los cuales se involucran los donantes al financiar el ajuste.

Para ser efectivos los préstamos de ajuste, necesitan enfocarse en menos medidas, pero las que sean verdaderamente importantes.

Collier argumenta además que para que este método sea efectivo los préstamos de ajuste, necesitan enfocarse en menos medidas, pero las que sean verdaderamente importantes. (En la muestra Dollar-Svensson la media del número de condiciones es 46 y el máximo es 193.) Para que dichos préstamos sean efectivos como una restricción, debe haber un acuerdo claro entre el gobierno y las agencias donantes acerca de qué es importante y las bases para el no desembolso. Para ser efectivo como una señal, los préstamos deberían tener una tasa de éxito alta (digamos, 85 por ciento). Entonces serían señales precisas para el sector privado de que el gobierno que recibe los préstamos está seriamente comprometido con la reforma.

CAPITULO 3

Importa el dinero—En un buen ambiente institucional

IMPORTA EL DINERO—PERO NO DE LA FORMA EN QUE pensamos. Los proyectos financiados por la ayuda externa frecuentemente son muy visibles y éxitos importantes—caminos y autopistas, escuelas y clínicas de salud, infraestructura de irrigación, plantas eléctricas. Pero, el éxito puede ser evaluado en dos niveles—en el nivel micro o de proyecto, que típicamente muestra altas tasas de éxito, o en el nivel macro que abarca el crecimiento de toda la economía, y la reducción de la pobreza, donde, como se mostró en el capítulo 1, existen éxitos menos visibles. Si la ayuda financiera es fungible, los beneficios de un proyecto financiado por la ayuda están sólo débilmente conectados con los beneficios reales de la ayuda financiera. El verdadero efecto de la ayuda depende de la pregunta crucial (pero difícil de evaluar): ¿qué habría pasado en ausencia del financiamiento donante?

La mayor parte de la ayuda va a proyectos para dar asistencia a sectores particulares (figura 3.1). ¿Estos recursos dirigidos llegan a estos sectores? ¿O la ayuda externa es fungible? Específicamente, si los donantes financian un proyecto en educación de un millón de dólares, ¿el país receptor gasta más en educación que si los donantes simplemente hubiesen proporcionado un millón de dólares de apoyo presupuestal? El asunto no es corrupción, ni es una cuestión de arreglos administrativos para los flujos de ayuda. En cambio, una persona—o país—que recibe recursos "en especie" reubicará racionalmente sus otros gastos.

Si la ayuda no es fungible, evaluar el efecto global de la ayuda es fácil: es simplemente el efecto colectivo de los proyectos individuales. Si la educación primaria es importante, más proyectos en esta área conducirían a mejoras globales. Sin embargo, si la ayuda es típicamente fungible, el manejo y evaluación del efecto de la ayuda son mucho más complicados. Lo que se ve *no* es lo que se obtiene. Evaluar los efectos de la ayuda

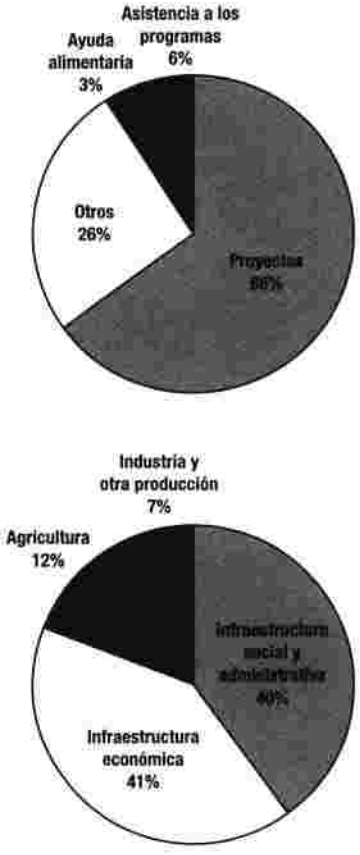
no requiere solamente examinar qué pasó durante la vida de un proyecto, sino de juzgar qué habría pasado si no hubiese existido la ayuda.

La primera sección de este capítulo explora en detalle lo que se entiende por fungibilidad. Después, veremos la evidencia existente acerca de varias dimensiones de la fungibilidad. Si un donante financia una inversión para a educación, por ejemplo, ¿qué confianza tiene de que los recursos:

- Se queden con el gobierno en lugar de quedarse con las finanzas, digamos, reducción de impuestos?
- Financien inversión en lugar de ampliar gastos de consumo?
- Financien la educación en lugar de algún otro sector?

La mayoría de la ayuda externa va a los proyectos—y la mayoría de la ayuda para proyectos va a la intraestructura social, económica y administrativa.

Figura 3.1 Distribución de la ayuda por tipo y sector



Fuente: OECD 1998.

Los donantes no pueden estar seguros de que los recursos realmente vayan al área favorecido por el proyecto. Así, examinamos la implicación de la fungibilidad para la evaluación de proyectos.

Una posibilidad es que en la práctica el efecto real del financiamiento que está "atado" a los proyectos es elevar los gastos del gobierno exactamente como si se hubiese otorgado apoyo general al presupuesto. Esto implica que, aún cuando los donantes están financiando proyectos, una evaluación del efecto de la ayuda como una transferencia financiera depende del juicio que hagan sobre el gasto global del gobierno—si los gastos son asignados a actividades con probabilidad de promover el desarrollo y qué tan efectivo es el gasto. Esto incluye la evaluación de la lógica de los gastos del gobierno. Otra vez, lo que se ve no es necesariamente lo que se obtiene, ya que la pregunta clave es: ¿qué habría pasado sin las intervenciones del gobierno?

¿Qué significa fungibilidad en el análisis de la ubicación y eficiencia de los gastos del gobierno y en el manejo y evaluación de la asistencia para el desarrollo? En países con políticas acertadas, asignación apropiada de gastos y servicios eficientes, los donantes pueden proporcionar grandes montos en asistencia en forma de apoyo al presupuesto en general, con el conocimiento de que los recursos serán bien utilizados. En casos donde hay acuerdo acerca de la asignación pero la eficiencia es poca, los proyectos y financiamiento de la ayuda externa no deberían ser evaluados únicamente como dinero para un proyecto en particular, sino también por lo que contribuyen al mejoramiento de la eficacia global de los gastos del gobierno (ver capítulo 4). Donde los donantes y gobiernos no están de acuerdo sobre la asignación de gastos, y no es probable que el gasto sea efectivo, el mejor método es re-

ducir los fondos e incrementar el apoyo al diálogo político y la construcción institucional—hasta que los donantes estén convencidos de que sus fondos contribuirán al desarrollo.

¿Fungibilidad?

PRIMERO, UNA DESVIACIÓN CORTA, PERO INFORMATIVA. Muchos programas gubernamentales transfieren ingresos a individuales—ingreso que está atado a las adquisiciones específicas o que es transferido "en especie" en lugar de efectivo. Un ejemplo ilustrativo es el programa de vales de alimentos que proporciona vales canjeables por la adquisición de una lista limitada de artículos comestibles. Aún si el programa está libre de corrupción (tal que cada dólar en vales se canjee por alimentos), ¿tiene tal programa un mayor efecto sobre el consumo de alimento de las personas que la entrega de efectivo?

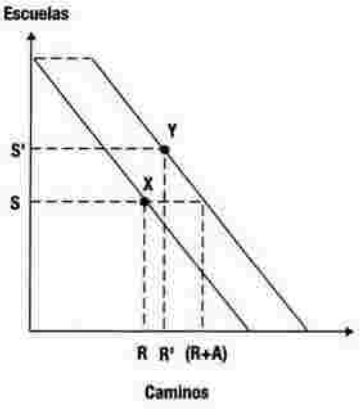
La fungibilidad es un punto de debate sólo si los objetivos de los donantes y receptores son diferentes.

Comparemos dos puntos de vista. El punto de vista ingenuo de "lo que se ve es lo que se obtiene" es que si los vales de comida compran comida, el consumo de alimentos incrementaría dólar por dólar. El punto de vista de "fungibilidad" es que los recipientes de los vales de alimentos son sofisticados y tienen sus propios objetivos, y en tal caso el recipiente reduciría sus gastos de comida de sus ingresos que no son de vales de alimentos con incrementos en los gastos con los vales de alimentos. Así un dólar de vales, aún cuando sea gastado en alimentos, incrementaría el consumo de alimentos en exactamente la misma medida en que un dólar en efectivo lo habría hecho.

¿Cuál punto de vista es correcto? Para los vales alimenticios, existe evidencia sólida. Puerto Rico cambió los vales alimenticios por efectivo en 1982, y la evidencia sugiere que esto tuvo poco o ningún efecto sobre los gastos alimenticios (Moffitt 1989). En los Estados Unidos dos experimentos hechos al azar no encontraron ningún efecto en los gastos alimenticios en Alabama y sólo un efecto pequeño en San Diego (Fraker et al. 1995). Con los vales la evidencia empírica es abrumadora—que el punto de vista ingenuo es incorrecto y el punto de vista de la fungibilidad es (casi exactamente) correcto. Pero, ¿cómo se relaciona a la ayuda externa?

Un diagrama sencillo ayuda a ilustrar tres puntos acerca de la fungibilidad y la ayuda externa (figura 3.2). Supongamos que el gobierno gasta en solamente dos bienes, caminos y escuelas, y en su presupuesto decide gastar R en caminos y S en escuelas (punto X en la línea presupuestal). Ahora supongamos que un donante tiene la disposición de

Figura 3.2 Fungibilidad completa

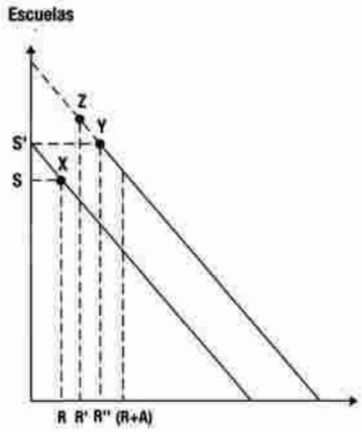


Fuente: Ilustración hipotética.

otorgar un monto de A para financiar los caminos. Así, el gobierno gastaría R+A en caminos, y la misma cantidad que antes en escuelas (S). Pero si el dinero es completamente fungible, el nuevo presupuesto del gobierno es efectivamente el presupuesto antes de la donación más A (mientras el gobierno cumple con la condición de gastar más que A en caminos). En este ejemplo, el gobierno gastaría entonces R' en caminos (más que R antes de la donación y más que A, pero menos que R+A) y S' en las escuelas. Esto ilustra tres puntos.

Primero, toda la ayuda (A), o su equivalente, se gasta en caminos en un sentido administrativo en todos los casos, pero el efecto de la ayuda gastada en caminos sobre el gasto total en caminos podría variar desde cero hasta el monto total A.

Figura 3.3 La fungibilidad parcial



Fuente: Ilustración hipotética

Segundo, la completa fungibilidad no significa que nada de la ayuda se gasta en caminos, sino sólo que el efecto sobre el gasto total de caminos de proporcionar el monto A para caminos es exactamente el mismo que si el monto fuese proporcionado como apoyo general al presupuesto. La importancia práctica de la fungibilidad depende de si el donante y el receptor tienen los mismo objetivos. Si el donante simplemente desea expandir el presupuesto disponible al gobierno, pero es administrativamente conveniente proporcionar fondos para caminos, entonces la fungibilidad no es importante. Si, por el otro lado, el donante tiene preferencias distintas y realmente quiere que el monto A sea gastado en caminos, entonces, la fungibilidad es un problema.

Tercero, la fungibilidad requiere que el monto de ayuda proporcionado para caminos sea menor que el que el gobierno gastaría de sus propios recursos. Supongamos que el gobierno hubiese escogido gastar en el punto X en caminos y escuelas y luego recibiese ayuda para los caminos del monto A (figura 3.3). Entonces, los gastos reales se incrementarían al punto Y, pero si la transferencia hubiese estado sin ataduras, el gobierno habría escogido el punto Z. Así, la fungibilidad es menos probable si el monto de ayuda es grande relativo al presupuesto del gobierno (como en muchas economías dependientes de la ayuda) o si el rubro al cual el financiamiento está atado es específico y sólo una pequeña fracción del presupuesto del gobierno (por ejemplo, la ayuda que se hace disponible para un tipo de gasto completamente nuevo).

La mayoría de la ayuda externa va a proyectos en los que el donante financia o una sola gran inversión (como una carretera) o, más frecuentemente, un conjunto de inversiones relacionadas (caminos rurales, vivienda urbana, sistemas de canales de irrigación, agua potable

para un número de aldeas, programas de construcción de escuelas). Mas, la fungibilidad del financiamiento de ayuda ha sido reconocida como un asunto de debate desde los comienzos de la ayuda a gran escala.[1] La posibilidad analítica no es nueva lo que es nueva es la evidencia acerca de la fungibilidad. Supongamos que un donante proporciona 1 millón de dólares a un gobierno para invertir en un proyecto específico, digamos, educación. Las tres preguntas relevantes son:

- ¿Sube el gasto del gobierno en un millón?
- ¿Sube el gasto del gobierno en el desarrollo en un millón?
- ¿Sube el gasto en educación en un millón?

¿La ayuda incrementa el gasto del gobierno?

Los gobiernos tienen varias opciones cuando reciben ayuda externa. Pueden incrementar el gasto dólar por dólar. Pueden reducir impuestos dólar por dólar. O pueden dejar sin cambios el gasto e impuestos y utilizar la ayuda para reducir el déficit (el equivalente de reducir impuestos a futuro)—o una combinación de los tres.

Existe un gran cuerpo de literatura acerca del efecto de transferencias entre niveles de gobierno del mismo país—digamos entre el gobierno central y los gobiernos provinciales (o estatales). La evidencia es que el dinero de niveles más altos a los gobiernos locales tiende a pasar más a los gastos de gobierno y menos a reducir impuestos que lo que sugeriría una fungibilidad pura. Esta tendencia de los recursos que no tienen relación con los impuestos a "pegarse" a los niveles más altos de gastos gubernamentales y no seguir el paso como reducción de impuestos se llama el efecto "papel matamoscas".

Con la ayuda externa existe un gran rango de estimaciones del tamaño del efecto papel matamoscas. Dos estudios con base en una muestra considerable de países encuentran que 1 dólar de ayuda se traduce en mucho menos de 1 dólar en gasto gubernamental. Feyzioglu, Swaroop, y Zhu (1997) examinaron 38 países y encontraron que 1 dólar en préstamos concesionales (como los de la Asociación para el Desarrollo Internacional) conduce a 63 centavos en gasto gubernamental adicional (figura 3.4). Para la combinación de préstamos concesionales y donaciones, el efecto es de sólo 33 centavos. Así, aparentemente hay un mayor efecto papel matamoscas con los préstamos concesionales que con donativos. En una muestra de 46 países, Cashel-Cordo y

Craig (1990) encontraron que los préstamos bilaterales no tuvieron efecto sobre el gasto gubernamental.

Aparentemente, hay un mayor efecto "papel matamoscas" con los préstamos concesionales que con las donaciones.

Estudios hechos con base en muestras más pequeñas y en países individuales encuentran efectos de papel de mosca más fuertes. Feyzioglu, Swaroop, y Zhu (1997) utilizan una submuestra de 14 países para los cuales tenían datos detallados sobre el tiempo acerca del gasto gubernamental por sector (anexo 3). Encontró un efecto papel matamoscas completo: 1 dólar de ayuda traducido en aproximadamente 1 dólar de gasto gubernamental (95 centavos para préstamos bilaterales y 1.24 dólares para préstamos concesionales. En un estudio de caso de Indonesia, Pack y Pack (1990) encontraron que 1 dólar en ayuda conduce a 1.50 dólares en gasto gubernamental adicional (figura 3.4). Así, en lugar de proporcionar una reducción en impuestos a través de sustituir por la movilización de recursos nacionales, la ayuda puede incrementar los impuestos porque fomenta el que el gobierno gaste. Este fomento es posible si la ayuda auxilia al gobierno a movilizar otros recursos a través de mejoras en la recaudación de impuestos o en el acceso a fondos comerciales—o si la ayuda afloja las restricciones que estaban limitando el gasto gubernamental.

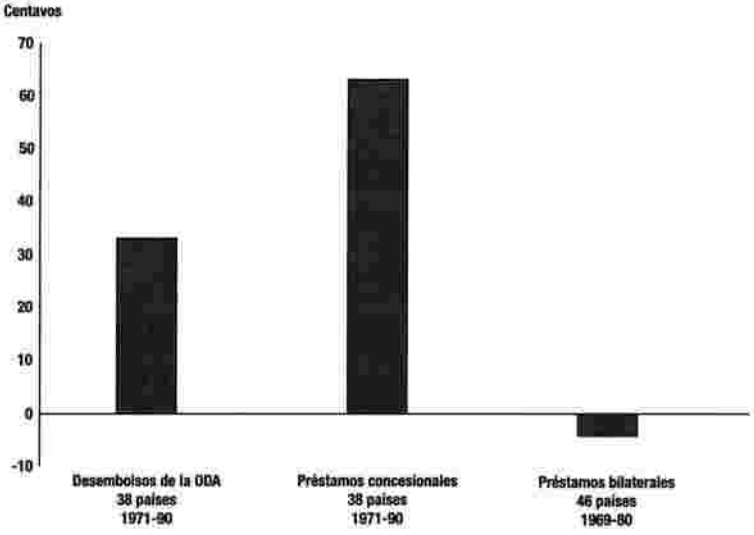
Esto apoya el punto de vista de que la ayuda es ampliamente fungible. La fungibilidad significa que un gobierno puede utilizar recursos incrementados como elija—para incrementar el gasto, financiar cortes de impuestos, o reducir el déficit fiscal (reduciendo futuros impuestos). Diferentes sociedades harán diferentes elecciones; así será posible encontrar ejemplos (como Indonesia) en los cuales el gasto del gobierno crece mano a mano con la ayuda. Pero esta relación no se ve uniforme en muestras grandes de países, lo cual sugiere que aunque existe algún efecto papel matamoscas, generalmente no es cierto que 1 dólar en ayuda incremente el gasto de gobierno en 1 dólar entero. Parte va a la reducción de impuestos o a la reducción del déficit.

¿La ayuda incrementa el gasto para el desarrollo?

El financiamiento de los donantes a proyectos típicamente no está estructurado para el financiamiento del gasto del gobierno en general. En lugar de esto, está dirigido a proyectos particulares o gastos específicos tales como la inversión en infraestructura o servicios sociales. En los presupuestos de los países en desarrollo, éstos son usualmente capturados en la distinción entre gastos "recurrentes" y "de desarrollo."

Figura 3.4 Un dólar de ayuda y gasto de gobierno

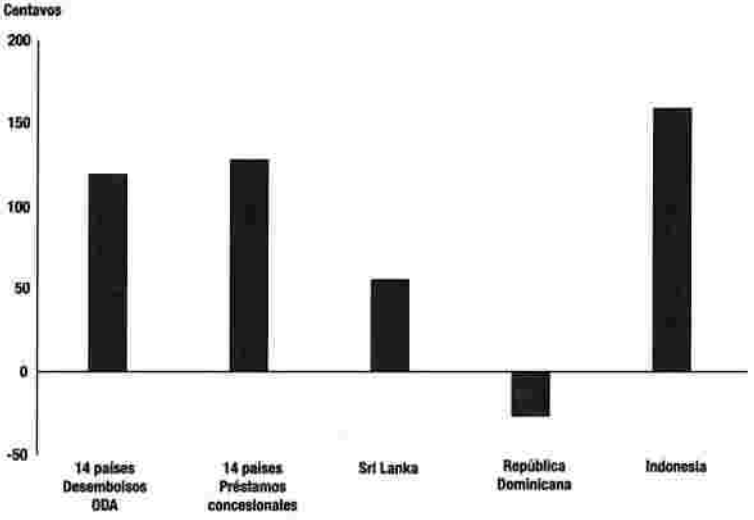
Estimaciones de muestras grandes a través de los países



En muestras grandes, un dólar de ayuda lleva a significativamente menos de un dólar de gastos gubernamentales ...

... pero en países individuales efectos fuertes de "papel matamoscas" se observan algunas veces.

Estimaciones de países individuales y muestras pequeñas



Fuente: Feyzioglu, Swaroop y Zhu 1998; Cashel-Cordo y Craig 1990.

Es difícil de encontrar la conexión entre la ayuda externa y los gastos de desarrollo.

Muchos países en desarrollo tienen datos insuficientes de cómo el gasto del gobierno es partido entre gastos de desarrollo y otros gastos (administración, subsidios, defensa, etc.). Así, es difícil encontrar la conexión entre ayuda y gastos para el desarrollo en una muestra grande de países. Una idea general puede obtenerse, sin embargo, examinando la relación entre ayuda y gastos de consumo del gobierno.

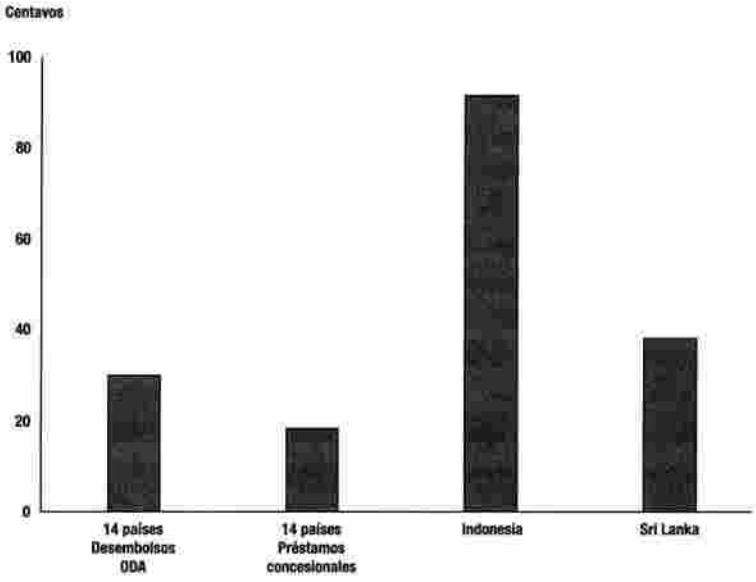
En su muestra de 14 países, Feyzioglu, Swaroop, y Zhu encontraron que 1 dólar en ayuda externa típicamente resulta en 29 centavos de inversión pública (figura 3.5). Estos, recordemos, eran países con un fuerte efecto papel matamoscas, así la ayuda fue dólar por dólar al gasto del gobierno. Parece, sin embargo, que la ayuda financió al gobierno en general, no a los gastos para el desarrollo que son típicamente el blanco de los donantes. En su muestra, 29 centavos fueron la cantidad exacta de un dólar típico del gasto gubernamental de todas las fuentes (ayuda y no ayuda) que va a la inversión. Así, un dólar de ayuda tiene exactamente el mismo efecto que uno proveniente de cualquier otra fuente de ingresos gubernamentales.

El fuerte efecto de la ayuda (especialmente bilateral) en el gasto de consumo gubernamental se ve en la misma muestra grande de países utilizado en el capítulo 1 (figura 3.6). La fuerte asociación de más ayuda con mayores gastos de consumo gubernamentales (aún después de controlar para otros determinantes del gasto gubernamental) sugiere tanto un efecto papel matamoscas (que los recursos se pegaron) y fungibilidad (que permita que la ayuda provista para inversión financie los gastos de consumo).

Estudios empíricos sobre Indonesia y Sri Lanka también encontraron que la ayuda tiene un efecto menor en el gasto para el desarrollo que en el gasto gubernamental total, así que no toda la ayuda llega a la inversión. Otra vez, las diferencias entre los países son grandes. En Sri Lanka, un dólar adicional en la ayuda incrementó el gasto gubernamental en 52 centavos. De eso, 38 centavos fueron dedicados al gasto para el desarrollo y 14 centavos al gasto de consumo. En Indonesia, un dólar de ayuda incrementó el gasto en 1.58 dólares, del cual los gastos para el desarrollo se contabilizaron en 89 centavos.

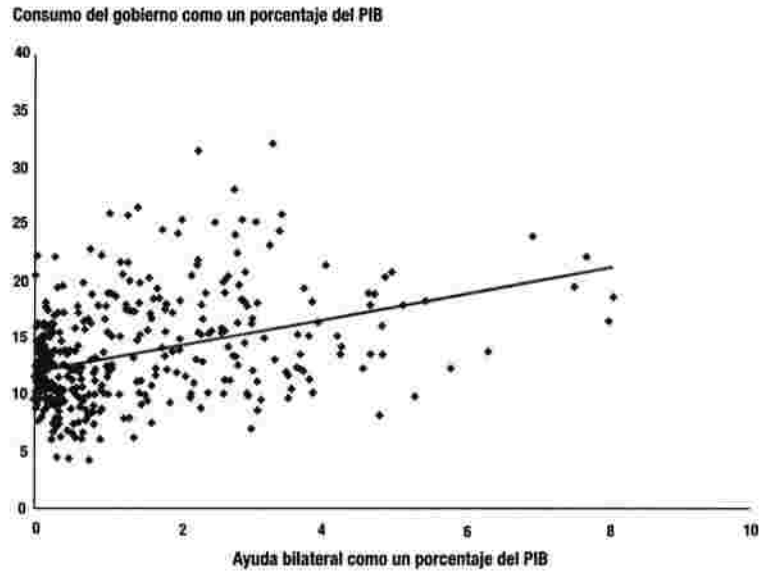
La evidencia sugiere que, aún donde la ayuda va principalmente al gasto gubernamental, el gasto financiado por la ayuda es en gran parte fungible entre consumo e inversión, independientemente de si la ayuda es administrativamente dirigida a proyectos de inversión específicos.

Figura 3.5 Un dólar de ayuda y gastos de inversión ("de desarrollo") del gobierno



Un dólar en ayuda externa típicamente resulta en 29 centavos de inversión pública...

Figura 3.6 Ayuda bilateral y consumo del gobierno



... la mayoría del resto va al consumo del gobierno.

Fuente: Calculado de la base de datos de Burnside-Dollar.

¿Los proyectos de ayuda financian a sectores particulares?

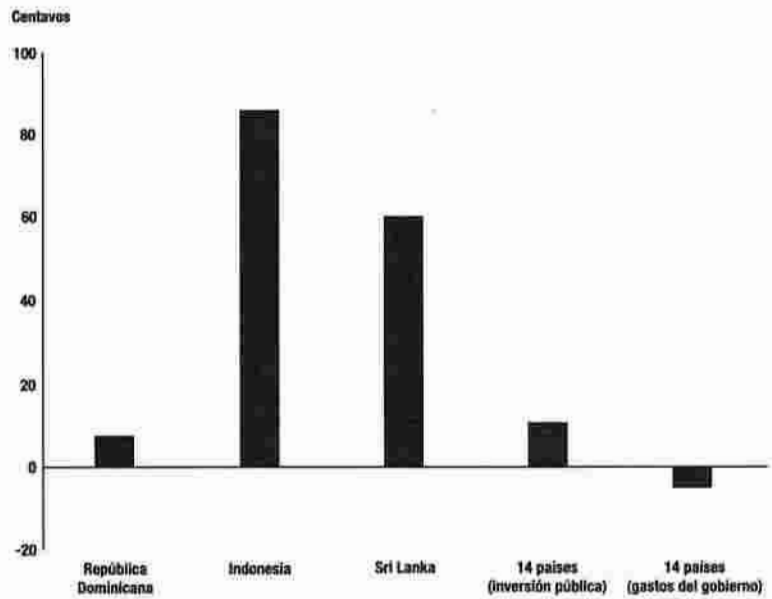
Un dólar de ayuda para la agricultura conduce a menos de un dólar de gasto en la agricultura.

Los investigadores también han tratado de abordar la fungibilidad sectorial—esto es, ¿una mayor asistencia externa para un sector particular (por ejemplo, agricultura o educación) incrementa el gasto de este sector? Hay dos maneras de contestar esta pregunta: comparando el gasto de largo plazo en un país y comparando el gasto para diferentes países. Cualquiera que sea el método, la respuesta es la misma: varía. En algunos países y sectores la ayuda parece ser completamente fungible en diferentes sectores, mientras en otros países y sectores, el dinero parece "pegarse."

Pack y Pack (1990) muestran que, por cada incremento de un dólar en el financiamiento de donantes para la agricultura indonesia, los gastos en ese sector se incrementan en 92 centavos. En contraste, un estudio de diferentes sectores de 14 países encontró que los gastos agrícolas decrecieron en 5 centavos por cada dólar en ayuda destinado a la agricultura (figura 3.7).

El efecto neto de un dólar de ayuda en el gasto en un sector específico no depende solamente de la composición de la ayuda recibida, sino también de cómo responde el gobierno a los flujos de ayuda. To-

Figura 3.7 Un dólar de ayuda para la agricultura y gastos en la agricultura.



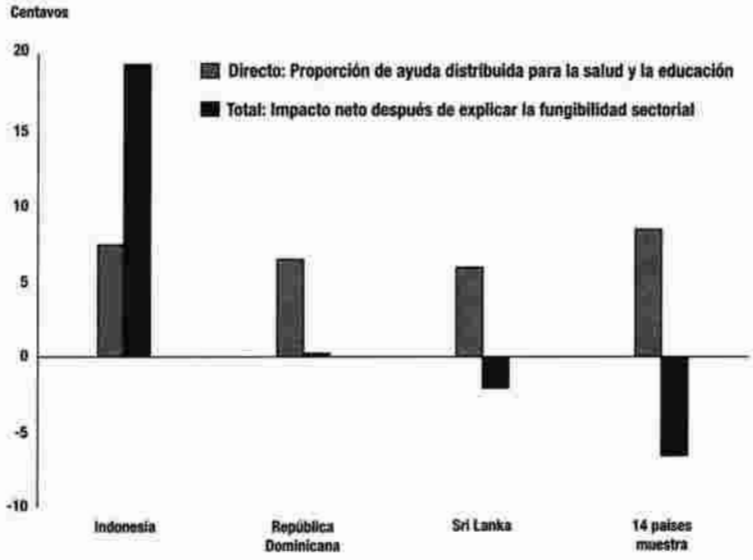
Fuente: Feyzioglu, Swaroop y Zhu 1998; Pack y Pack 1990, 1993, 1996.

memos educación y salud, y los resultados para diferentes sectores de 14 países. El efecto directo de un dólar de ayuda en el gasto para la educación depende de la asignación de la ayuda entre sectores: 8.7 centavos de cada dólar de ayuda son asignados a educación y salud. Sin embargo, con la fungibilidad sectorial, que no es el cuadro completo, ésta depende de si la ayuda para la educación conduce a una reducción en lo que el gobierno de otra manera hubiese gastado en programas escolares y de si la ayuda para otros sectores le causa que el gobierno gaste más en la educación. En las estimaciones de los 14 países, el efecto neto de un dólar de ayuda es reducir los gastos en educación y salud en 6.5 centavos, aunque en promedio 8.7 centavos estaban destinados a educación y salud (figura 3.8).

El compromiso del gobierno con los sectores particulares es más importante que dirigir la ayuda.

El efecto varía enormemente con el país. En Sri Lanka, 5.9 centavos de un dólar de ayuda va a educación y salud, pero el efecto neto estimado es reducir el gasto en 1.9 centavos. Indonesia recibe una proporción similar dedicada a educación y salud, 7.2 centavos, pero el efecto es incrementar el gasto en 18.9 centavos; claramente el dinero presupuestado para otros sectores fue reasignado a educación y salud. El punto importante es que el compromiso gubernamental

Figura 3.8 Un dólar de ayuda para la salud y educación y gastos en salud y educación



Fuente: Feyzioglu, Swaroop y Zhu 1998; Pack y Pack 1990, 1993, 1996.

con sectores particulares es más importante que dirigir la ayuda a un objetivo específico.

Un dólar de ayuda para la educación puede conducir a un gasto adicional reducido (o no) para la educación.

Estas estadísticas no cuentan la historia completa de las consecuencias. Puede ser que los cambios observados en los gastos públicos son exactamente lo que de cualquier forma los donantes querían. El objetivo del donante, por ejemplo, puede no ser incrementado el gasto total en la educación, sino incrementar el gasto en la educación primaria a la vez que se reduce el gasto en educación superior. Pero un cambio en la asignación del gasto requiere de un acuerdo entre donantes y el gobierno con base en el análisis y el diálogo.

La mecánica presupuestal de la fungibilidad

La magnitud de la fungibilidad depende de las estructuras presupuestales de un país, el grado en el cual los gobiernos son capaces de administrar sus finanzas y la medida en que se involucran los donantes.

En el complicado sistema fiscal federal de transferencias entre el gobierno central y los estados individuales de la India, por ejemplo, el sistema presupuestal era designado de manera que el financiamiento donante canalizado a través del gobierno central a proyectos en estados específicos no afectaría cualquiera de los proyectos escogidos o las transferencias totales recibidas por los estados. Esto hace explícita la fungibilidad. El sistema presupuestal hindú fue diseñado de forma que los proyectos fuesen o no elegidos para ser parte de plan de inversión del sector público y luego el financiamiento era obtenido para esos proyectos. La evidencia encontrada en un estudio empírico sugiere que la ayuda al gobierno central hindú fue completamente fungible, tanto entre el gasto para el desarrollo y el no destinado al desarrollo, como entre sectores (Jha y Swaroop 1997). Otros países, como México, han incorporado mecanismos en su sistema presupuestal para crear la fungibilidad: la meta de su sistema es para asegurar que las distribuciones presupuestarias no van a afectarse por la disponibilidad de financiamiento.

El sistema Hindú también determinó la cantidad de financiamiento de inversión desde el gobierno central a cada estado. En el pasado sí los estados recibían una cantidad más grande de apoyo de parte de los donantes, su transferencia para el gasto de desarrollo en cuenta de capital del gobierno central fue correspondientemente reducida (Jha y Swaroop 1997).

Una debilidad mayor de la ayuda en Africa es la carencia de un control fuerte presupuestario tanto por el gobierno como por la socie-

dad sobre la inversión pública. Un estudio de caso en Ghana, Malawi y Uganda reveló que los controles eran demasiado débiles para alcanzar cualquiera de los tres objetivos de los sistemas presupuestarios: desarrollar una disciplina presupuestaria agregada, imponer prioridades estratégicas y alentar la eficiencia técnica (Campos y Pradhan 1996). El gran problema es que los presupuestos son frecuentemente ad-hoc -es decir, los gastos realizados difieren enormemente de los presupuestos y hay una desunión entre el presupuesto recurrente y el presupuesto de desarrollo. Además, el financiamiento del donante, particularmente a través de proyectos, es un gran componente de la inversión y de los gastos totales. Por ejemplo, el financiamiento de proyectos por parte del donante explica el 71 por ciento de los gastos del capital en Ghana y 87 por ciento en Uganda (tabla 3.1).

Los débiles sistemas de planeación, control y manejo presupuestario, combinado con grandes contribuciones del donante, frecuentemente causan que "el mayor parte del Programa de Inversión Pública sea determinado por las prioridades conducidas por el donante, fragmentando y debilitando así el proceso prioritario establecido dentro de los países" (Campos y Pradhan 1996, p.29). La carencia de control gubernamental sobre la selección del proyecto y el proceso presupuestario fue uno de los problemas clave en la ayuda africana identificado en un estudio reciente por el Overseas Development Council e implementado conjuntamente con investigadores africanos (van de Walle y Johnston 1996). Los estudios de caso de siete países encontraron que los donantes frecuentemente manejaban la selección de proyectos y la mayoría de los proyectos tenían poca contribución de los recipientes. Por ejemplo, en Senegal solamente 170 de 306 proyectos en el plan de inversión pública se habían evaluado usando los procedimientos apropiados internos. El control del donante probablemente quería decir que la ayuda externa sería menos fungible, pero hizo surgir otros problemas—como una carencia de pertenencia y compromisos del gobierno con el financiamiento recurrente para los proyectos.

Evaluación de Proyectos con Dinero Fungible

Estas diferencias en fungibilidad a través de los países significa que es bastante seguro que lo que se ve no es lo que se obtiene. Además, es difícil saber, ya sea antes o después de que los donantes proporcionen el financiamiento, el grado de fungibilidad y como consecuencia exac-

Los gastos realizados difieren enormemente de los presupuestos.

Tabla 3.1 Financiamiento donante de presupuestos de inversión en dos países africanos (por ciento)

	Ghana	*Uganda*
Financiamiento del proyecto / gastos totales	27	43
Todo el financiamiento donante /gastos totales	32	67

Fuente: Campos y Pradhan 1996.

tamente lo qué se financió. Pero si el dinero es fungible, evaluar los proyectos financiados por los donantes está fuera del tema, en cuanto que su efecto no es lo mismo que el financiamiento del donante. Para tomar un ejemplo hipotético, suponga que había 11 proyectos distintos, cada uno de los cuales costó $10 millones. Suponga, también, que las ganancias económicas de ellos oscilan entre 100 por ciento (para el proyecto A), y 90 por ciento (proyecto B), y así hasta 0 por ciento (proyecto K). Suponga finalmente que el país invertirá $50 millones de sus propios recursos, mientras que un donante proporciona $10 millones –en total, lo suficiente para financiar seis proyectos. Hay varias posibilidades (Tabla 3.2).

Primero, el gobierno está de acuerdo en que el donante financie el proyecto de más alta ganancia (A). Así que la aparente tasa de ganancia es de 100 por ciento: es decir, cuando el donante evalúe los beneficios encontrará que su ayuda ha tenido un éxito enorme. Sin embargo, lo que realmente importa al evaluar el efecto de la ayuda es saber que haría el gobierno con los recursos si no se dedicaran al proyecto. Este podría ser el siguiente mejor proyecto aun no financiado, el cual sería el F (con una ganancia de 40 por ciento) puesto que ya está comprometido a B, C, D y E. O el gobierno podría preferir hacer un proyecto "elefante blanco" (K) con ganancias políticas pero con una ganancia cero para la economía. Podría también decidir reasignar los recursos de inversión al consumo. ¿Cuál es la ganancia sobre los gastos de consumo adicionales, alta o baja? Frecuentemente el gasto de consumo, como el de los insumos recurrentes o el mantenimiento y las operaciones, no es financiando por los donantes pero tiene ganancias enormemente altas al mantener productivas las inversiones existentes. Así que un cambio de inversión a consumo podría tener una enorme ganancia, digamos, de 200 por ciento. Alternativamente, el consumo podría ser el consumo conspicuo de la élite y tiene cero ganancias. O la ayuda podría haber financiado una reducción a los impuestos, lo cual como "proyecto" puede tener ganancias muy altas si reduce los impuestos distorsionados.

Tabla 3.2 Evaluando el Efecto de Proyectos con Fungibilidad

		Efecto aparente del proyecto financiado con ayuda		*Efecto real del financiamiento de la ayuda*
	Proyectos emprendidos	*Proyecto*	*Ganancia*	*Proyecto*	*Ganancia*
Caso base	ABCDE				
El donante financia A, el proyecto de más alta ganancia, recursos liberados financian F, el proyecto marginal	ABCDE, F	A	100 por ciento	F	40 por ciento
El donante financia el proyecto marginal seleccionado por el gobierno	ABCDE, F	F	40 por ciento	F	40 por ciento
El donante financia A, el proyecto de más alta ganancia y los recursos liberados financia K, un proyecto de baja ganancia.	ABCDE, K	A	100 por ciento	F	0 por ciento
El donante financia A, el proyecto de más alta ganancia y los recursos liberados financian el gasto de consumo o reduce los impuestos	ABCDE	A	100 por ciento	Ninguno	Desconocido podría ser grande o pequeño

Nota: Basado en un ejemplo completamente hipotético en el cual hay un conjunto de posibles proyectos (cada uno con valor de $10 millones) con diferentes tasas económicas de ganancia -y en ausencia de financiamiento de ayuda externa, el gobierno escoge ejecutar cinco proyectos.

Fuente: Ilustración hipotética.

La entrega de la ayuda a través de los proyectos tiene varias ventajas para los donantes. Hay ventajas administrativas para organizar tareas en unidades manejables y discretas. Los proyectos de inversión se adaptan bien a la idea de que la creciente inversión es la clave para el desarrollo. Y financiando partidas particulares (planeación de la familia, educación, etc.), los proyectos son atractivos para las coaliciones de interés simple en los países donantes que apoyan la ayuda extranjera.

Pero aunque el enfoque de proyectos tiene algunas ventajas para los donantes, no asegura que se haga un buen uso de la ayuda. Ni facilita la evaluación de la efectividad de la ayuda. Sí, digamos, la ayuda financia un proyecto caminos con una tasa del 20 por ciento de interés, es-

Aunque el enfoque proyecto tiene algunas ventajas para los donantes, no asegura que se haga buen uso de la ayuda.

ta información nos dice casi nada de la efectividad de la ayuda. ¿La fungibilidad implica que los proyectos son irrelevantes y deberían abandonarse como una forma de organizar y entregar la ayuda a favor de mecanismos de financiamiento más amplios? En lo absoluto. El financiamiento del proyecto puede usarse para transferir otro valor agregado. En muchos casos nunca se tuvo en la mira que el valor del proyecto agregado fuera la inversión misma. Los donantes frecuentemente no están tratando de influir en la selección del proyecto o alterar directamente la composición sectorial del gasto sino están usando los proyectos como un vehículo para la transferencia de tecnología o para construir capacidad institucional o reformar las políticas sectoriales.

Tomando el ejemplo de los caminos, el involucramiento del donante puede significar que se mejoren las instituciones responsables de hacer caminos -o que las políticas sean cambiadas para mejorar. Los proyectos son un caldero de dinero e ideas. Puesto que el dinero no necesariamente "se pega"al sector, el diseño y evaluación de proyectos debería centrase en la contribución de ideas para alterar las instituciones y políticas de los sectores (ver capítulo 4).

Gasto público - calidad y no cantidad

EL SUPUESTO MÁS SEGURO PARA LOS DONANTES ES QUE están, más o menos, financiando cualquier cosa que el gobierno escoge hacer. Ya que los donantes están financiando al gobierno en general, necesitan considerar todos los gastos públicos, en términos tanto de distribución como de eficiencia, para decidir el nivel y método apropiados de ayuda. Así que los donantes deben cada uno decidir, ¿qué constituye un programa eficiente de gasto público?

Equidad y eficiencia

Los gobiernos deberán estar haciendo cosas donde hay una lógica convincente para el involucramiento público. Hace unos veinte años, los donantes financiaban ávidamente casi todo en lo que el gobierno metía la mano -plantas textiles, fábricas de zapatos, industria siderúrgica y toda clase de manufacturas. No solamente se financiaban las paraestales del mundo en desarrollo, muchas corporaciones gubernamentales se crearon porque la ayuda financiera estaba disponible. Ha habido un cambio evidente al considerar el valor de las inver-

siones gubernamentales en la fabricación de calzado o en la industria textil. Actualmente, pocas personas refutarían que estas actividades pueden emprenderse tan fácilmente (y con un efecto mayor) por el sector privado. En general, la lógica para la intervención del gobierno es mejorar la equidad y la eficiencia. Pero la acción gubernamental que logre este mejoramiento resulta difícil en la práctica.

Los donantes están, más o menos, financiando cualquier cosa que el gobierno escoge hacer.

Equidad. Muchos gastos del gobierno - aun aquellos tradicionalmente justificados por sus mejoramientos en la equidad- no están bien dirigidos hacia la mitigación de la pobreza. Por ejemplo, una evaluación en Brasil encontró que los pagos del seguro social en 1980 alcanzaron solamente al sector de trabajadores mejor pagados del sector formal, así que el 20 por ciento más rico de trabajadores recibió 12 veces los beneficios que recibió el 20 por ciento más pobre. También en la educación las implicaciones de la equidad difieren ampliamente, por ejemplo, entre la educación primaria y la terciaria. Un estudio en Indonesia encontró que la quinta parte más rica de familias recibió sólo el 60 por ciento de lo que recibió la quinta parte más pobre en beneficios por persona del gasto público en la educación primaria. Sin embargo, puesto que los niños de las familias más ricas iban probablemente a permanecer en la escuela, a más alto el nivel de escolaridad, más grande sería el beneficio para las familias más ricas. Para el último año de preparatoria, la quinta parte más rica recibió 17 veces los beneficios que la quinta parte más pobre (van de Walle 1995).

Eficiencia. Tampoco justificar las acciones gubernamentales para aumentar la eficiencia es siempre sencillo. La existencia de quiebras del mercado deben tomarse en cuenta. Pero también debe de tomarse en cuenta su magnitud, particularmente cuando se compara con la probable "bancarrota gubernamental" al llevar a cabo o ejecutar un remedio propuesto. La noción de que las quiebras del mercado eran omnipresentes, completas, demandaron por lo tanto que el gobierno actuase, ha sido remplazada por un punto de vista matizado de-que tanto las quiebras del mercado como del gobierno son extensivamente penetrantes, pero no completas. Así que aunque se trabaja a partir de principios comunes, una evaluación de país por país es necesaria para determinar la magnitud de la quiebra y la profundidad de la capacidad del gobierno (Banco Mundial, 1997b).

No obstante, el principio de la eficiencia frecuentemente conduce a recomendaciones claras. Por ejemplo los gobiernos, algunas veces apoyados por el financiamiento del donante, han dedicado recursos

substanciales a la industria y el comercio que los mercados podrían haber provisto igualmente bien y para los cuales no había una eficiente lógica subyacente. Es más, lo gobiernos han frecuentemente usado subsidios de amplia base que carecen de lógica tanto en equidad como en eficiencia -como los subsidios a gran escala para los productos agrícolas o combustibles usados principalmente por los consumidores ricos, que imponen un impuesto explícito o implícito sobre los productores agrícolas pobres.

Calidad y cantidad

La calidad de los gastos del gobierno es típicamente más importante que la cantidad. Aunque hay evidencia acerca de qué clases de producción del sector público son cruciales para el crecimiento y reducción de la pobreza (educación básica e infraestructura, por ejemplo), frecuentemente hay poca o ninguna evidencia de que aumentar el gasto público tendría un impacto sobre estos objetivos. Así como el efecto de la ayuda difiere a través de los países, así también el efecto del gasto público incrementado difiere en mejorar la producción. La evidencia sectorial y en diferentes nacionales, así como los casos individuales, sugieren que los insumos como el dinero no son frecuentemente las partidas más importantes para la producción del sector público.

La literatura empírica del crecimiento encuentra que el consumo gubernamental no tiene efecto positivo sobre el crecimiento. Algunos estudios encuentran un efecto negativo, otros cero. El descubrimiento de que la ayuda financia en gran parte el consumo del gobierno que no tiene un efecto positivo sobre el crecimiento, ayuda otra vez a explicar por que la ayuda no está alimentando el crecimiento en muchos países en desarrollo.

Un estudio usó datos sobre el crecimiento económico y la distribución de los presupuestos gubernamentales en 43 países en desarrollo para mostrar que no había relación alguna entre el crecimiento económico y el gasto público del capital (Devarajan, Swaroop y Zou 1996). Los autores encontraron que el aumentar en uno por ciento la parte del gasto público dedicada al gasto de capital (versus gasto corriente) reduciría el crecimiento económico en medio punto porcentual cada año. Otro estudio, usando una base de datos especialmente creada sobre inversiones públicas, encontró que la parte del PIB dedicada a la inversión pública no tenía asociación con el crecimiento económico después de controlar

un conjunto de normas de determinantes del crecimiento (Easterly y Rebelo, 1993). Así que mientras un propósito intencionado de ayuda podría ser para incrementar la inversión pública, la cantidad de inversión sola tiene poca relación con el crecimiento económico. El examinar el efecto de la magnitud de la inversión pública a través de los países muestra que las diferencias en la eficiencia con la cual los gobiernos invierten es tan importante en la explicación del crecimiento como la cantidad que ellos gastan en la inversión (Pritchett 1996).

La calidad de los gastos gubernamentales típicamente es más importante que la cantidad.

Los datos son similarmente agnósticos acerca de la relación entre gastos sectoriales y crecimiento económico. Devarajan, Swaroop y Zou no encuentran asociación entre el crecimiento y la parte del gasto público dedicado a la educación y la salud. Es más, encuentran que el gasto de educación y salud per capita están relacionados con el crecimiento consistente y negativamente. Easterly y Rebelo también encuentran que la parte del PIB que va a la inversión pública en educación y salud se encuentra sin relación con el desarrollo económico. Hay poca evidencia de las comparaciones entre países de que más gasto en la inversión pública, o aún en la reasignación, a través de los sectores, automáticamente se traduciría en mejores resultados del crecimiento.

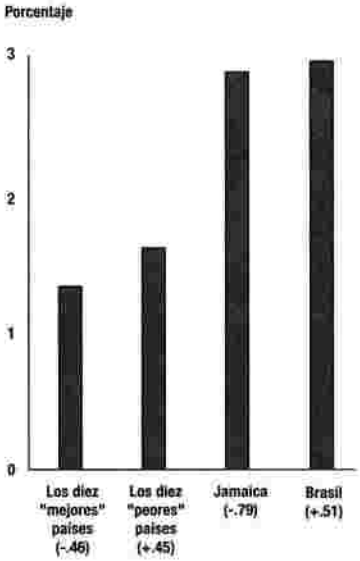
Este resultado es consistente con las estimaciones de la eficiencia del gasto público para los tres sectores mayores: salud, educación e infraestructura. Las comparaciones a través de los países sugieren que el gasto público tiene algún (pequeño) efecto sobre la salud. Ordenando a los países por la diferencia entre la mortalidad infantil real y el nivel esperado por las determinantes económicas y sociales de salud, los 10 países con el mejor desempeño en salud típicamente gastaron 1.3 por ciento del PIB en salud -y la mortalidad infantil es 40 por ciento más baja de lo que se esperaría (figura 3.9). Los 10 peores tienen mortalidad infantil aproximadamente de 40 por ciento más alto de lo esperado, pero de hecho dedican una parte más grande del PIB para el gasto público sobre salud que los 10 mejores (Filmer y Pritchett 1997).

En la explicación de cualquier medida de mortalidad (infantes y niños), o expectativa de vida, el análisis de regresión encuentra poca o ninguna correlación entre el gasto público y la condición de salud (Musgrove 1996).

De igual manera, en la educación hay poca evidencia de que un gasto más grande significa una educación de mayor calidad. Utilizando evaluaciones de desempeño en matemáticas y ciencia con base en exámenes internacionalmente comparables, un estudio encontró que el gasto total

La cantidad de gasto público en la salud tiene poca relación con una mortalidad menor.

Figura 3.9 El Gasto Público en Salud como un Porcentaje del PIB y Resultados de la Salud



Nota: El número en paréntesis es el residual de una regresión del logaritmo natural de mortalidad de niños menores de 5 años en el PIB per capita y otras determinantes socio-económicas de la mortalidad.

Fuente: *Filmer y Pritchett*

y recurrente sobre la educación como una fracción del PIB fue relacionada negativamente a las pruebas de aprovechamiento (Hanushek y Kim 1995). Aunque la mayoría está de acuerdo que una rápida expansión de las habilidades fue la clave para el-éxito pre 1997 de las economías de rápido crecimiento del este asiático, estos países no se distinguen por el grado de recursos dedicados a la educación durante y después de su despegue (el gasto público en educación representó aproximadamente el 3 por ciento del PIB en la República de Corea) o por los insumos físicos como la proporción alumno-maestro, la cual fue de 38 en Corea en 1985, 31 en las Filipinas y 32 en Sri Lanka (Tan y Mingat 1992).

En la infraestructura existen diferencias similares en costo y desempeño a través de los países (Banco Mundial 1994). Aunque el flujo de servicios de infraestructura es importante para el crecimiento económico, es más difícil demostrar que los gastos de infraestructura (o aun de existencias) son importantes (Hulten 1996).

No será ninguna sorpresa para nadie con experiencia en los países en desarrollo que las comparaciones muestran poca conexión entre el gasto y los resultados. Sin embargo, esto no significa que el gasto no pueda influir sobre los resultados. El efecto real del gasto en casi cada área desempeño—desde la infraestructura hasta la educación—ha sido mucho menor que el potencial.

Cuando el *qué* y el *qué tan bien* se juntan y los gobiernos hacen las cosas *correctas bien*, los resultados pueden ser asombrosos. Un ejemplo obvio son los logros educativos en el Asia del este, donde países como Corea han pasado de un analfabetismo extenso a una calidad educativa que rivaliza (y sobrepasa) al de países más ricos. Hay ejemplos similares en salud, donde la movilización de esfuerzos de la salud pública para atacar los problemas de las enfermedades contagiosas transmitidas por plagas y enfermedades transmitidas por el agua condujeron a una revolución en la condición de la salud. Sri Lanka y el estado de Kerala en la India tienen expectativas de vida que exceden por mucho las pronosticadas por sus ingresos y educación. Cuando el estado de Ceara en Brasil pudo movilizar y energizar a los trabajadores gubernamentales en el sector salud, logró enormes reducciones en mortalidad infantil en unos cuantos años.

Cuando el énfasis está sobre lo que el gobierno debería hacer, y particularmente en cuanto debería gastar, la ayuda se vuelve un medio para apoyar el gasto, como si el gasto fuera el fin en sí mismo. De esta manera la ayuda fluye independientemente de con qué efectividad el

gasto promueve la reducción de la pobreza. En muchos casos, aun cuando los recursos del donante aumentaron en las áreas correctas, la ayuda no promovió el desarrollo. Así que no es sólo lo que el gobierno hace, sino como y qué tan bien lo hacen.

(El efecto real del gasto en casi toda área de esfuerzo—desde la infraestructura a la educación—ha sido mucho menos que el potencial.

¿Qué deberían hacer los Donantes?

¿Cuáles son las implicaciones de la fungibilidad y de las diferencias en la calidad del gasto público en la manera en que los donantes hacen negocios? Muchas discusiones de política de ayuda o asistencia se concentran en lo que los donantes deberían estar financiando: educación de niñas o caminos rurales, extensión agrícola o clínicas para la planeación familiar, plantas de energía eléctrica o campañas de vacunación. Pero si el dinero es fungible entre los sectores (y con frecuencia lo es), entonces desde el estrecho punto de vista de los desembolsos que se expanden, simplemente no importa lo que financian los donantes. Sin embargo, la mayoría de los profesionales del desarrollo reconocen la fungibilidad y se han desplazado a un concepto más amplio del efecto del financiamiento del donante, es más que sólo un intento de ampliar el capital. Esto plantea la pregunta de cómo los donantes distribuyen esfuerzos y recursos disponibles para ayudar mejor a cada país. Como con las políticas al nivel de país, regresamos a dos temas para elegir la magnitud y el modo: la programación oportuna y la selectividad, y el papel del dinero y las ideas.

Fórmese un punto de vista . . .

Para seguir una estrategia efectiva de desarrollo, los donantes deben formarse una opinión sobre la asignación y eficacia del gasto público de un país. Los donantes pueden ayudar solamente si conocen cuales son las necesidades de un país. En la década pasada el análisis del gasto público ha emergido como una herramienta útil para evaluar el valor del gasto gubernamental en diferentes áreas. Las revisiones de los gastos públicos se han centrado en lo bien que los presupuestos satisfacen los tres criterios para presupuestar: disciplina fiscal, prioridades a través de los sectores y eficiencia técnica.

Los donantes necesitan poder formarse un juicio sobre lo bien que el gasto gubernamental está operando en cada uno de los tres criterios. Estas revisiones llevaron a la eliminación de muchos "elefantes blan-

cos." Escudriñando (y con frecuencia reduciendo) las grandes inversiones planeadas que más tarde generarían compromisos presupuestarios fue un resultado fructífero del análisis del gasto público.

Los donantes deben formarse una opinión sobre la asignación y eficacia del gasto público de un país

El análisis del gasto público también ha traído a primer plano la atención sobre problemas dentro de los sectores -a través de los subsectores y a través de las categorías funcionales. Cuando los países son confrontados con un ajuste fiscal, dos tendencias comunes son los recortes generales en renglones presupuestarios de todos los ministerios y recortes en todo excepto en las nóminas de pago -procedimientos que son ineficientes. El análisis también ha sido efectivo para poner en el centro las prioridades subsectoriales -digamos, proteger la educación primaria, y en menor grado la terciaria, de los recortes presupuestales.

La primera generación del análisis del gasto público no fue suficientemente lejos. El análisis generalmente no utilizó un marco conceptual para el gasto que estableciera la justificación para los gastos públicos o una guía amplia acerca de la composición apropiada del gasto a través de los sectores (Swaroop 1997). Una revisión de 113 revistas de gasto público del Banco Mundial encontró que pocos ni siquiera miraban el papel del estado y los limites entre lo público-lo privado (McCarthy 1995). Es más, muy pocas revistas fueron más allá de los gastos y muy pocas los relacionaban con una producción específica.

. . . y Use el punto de vista

Una vez que los donantes se han formado un punto de vista sobre la distribución y eficiencia del gasto público, ¿qué sigue? Una reacción común del donante hacia la fungibilidad del dinero es tratar de evitarla imponiendo condiciones adicionales sobre la ayuda financiera más allá de un proyecto que asegure la posibilidad de adicionar recursos al nivel sectorial. Mala idea.

Una manera de asegurar la adicionalidad de recursos es financiar sólo las partidas o proyectos que el gobierno no está financiando. Sin embargo, el sentido común nos dice que este razonamiento es defectuoso. Eso significaría que los donantes financian sólo lo que los países y gobiernos no quieren hacer. Y el gobierno tendría poco o ningún compromiso para realizar o, mucho menos, para mantener los proyectos una vez que los donantes se retiren. Algunos gobiernos (a propósito o por omisión) le han dado a los donantes libre rienda para hacer

cualquier cosa que quieran. El dinero para tales proyectos sería casi con seguridad "adicional", pero con igual certeza los proyectos mismos serían insubstanciales, excepto en aquellos casos raros en que el proyecto mismo creara un compromiso. Mucho mejor que recipientes y donantes estén fuertemente comprometidos con la sostenibilidad del proyecto. Pero esto es precisamente cuando el dinero será fungible.

Una lección dolorosa de la experiencia es que la apropiación gubernamental y comunitaria de los proyectos es decisiva. Sin embargo, tratar de hacer un financiamiento adicional implica que hay un desacuerdo entre donantes y gobiernos acerca de la distribución del gasto pero los donantes tienen bastante fuerza para asegurarse de que los gobiernos sigan sus recomendaciones sobre toda la asignación del gasto. Esto es prácticamente imposible. No es sólo una cuestión de decir que si un donante provee $1 millón adicional, ese gasto sobre la actividad financiada debe aumentar en un $1 millón porque el gasto podría haber aumentado por esa cantidad en la ausencia de una ayuda extra. Para asegurar la adición de recursos, los donantes tendrían que hacer que los gobierno prometan gastar $1millón más de lo que gastarían si no recibiesen la ayuda. Pero ellos dirían eso de cualquier modo, ¿verdad?

Una lección dolorosa de la experiencia es que la apropiación gubernamental y comunitaria de los proyectos es decisiva.

En realidad, los donantes deberían dar por hecho que su financiamiento es fungible porque esa es la realidad. Esto a su vez requiere reconsiderar como se entrega la ayuda. La entrega eficiente en los diferentes países depende de la naturaleza del gasto público y la eficiencia del sector público. Una medida de la eficiencia del sector público es el índice de la administración económica. Y una primera recomendación fue que de dos países igualmente pobres, el país bien administrado debería recibir más financiamiento que él administrado deficientemente (ver capítulo I).

En un país con administración sana del gasto público, una porción mayor de ayuda puede ser en la forma de apoyo general al presupuesto. Esta forma reconoce la realidad de la fungibilidad y economiza los costos administrativos de la ayuda. Estos últimos son importantes—un típico proyecto del Banco Mundial maneja casi $1 millón en costos administrativos. Si un proyecto está meramente repitiendo lo que el país ya está haciendo relativamente bien (construyendo otra planta de luz y fuerza en un sistema bien administrado), existe poco valor agregado de los costos administrativos. Proporcionar apoyo al presupuesto general liberaría este personal y recursos del donante para otras actividades de mayor valor agregado.

Los donantes deberían dar por hecho que su financiamiento es fungible porque esa es la realidad.

Los problemas con el manejo del gasto público son generalmente uno de dos tipos: ineficacia en la asignación de recursos a través de las actividades o ineficacia en el uso de recursos asignados.

Composición del Gasto. Consideremos primero un país que hace las cosas razonablemente bien, pero sigue gastando en muchas cosas que son ineficaces porque el mercado privado podría hacer estas cosas igualmente bien o los beneficios sociales son simplemente demasiado pocos. Supongamos que un país insiste en colocar grandes cantidades de las finanzas públicas en la educación superior. Los donantes tradicionalmente quieren proveer financiamiento para la educación primaria para ampliar su parte relativa del presupuesto. Pero con la fungibilidad este procedimiento no es racional. Posiblemente un mejor procedimiento es un financiamiento "en lapsos de tiempo" del presupuesto de educación.

Desarrollados específicamente para este propósito se encuentran instrumentos como el Programa de Inversión sectorial. Los donantes y los gobiernos receptores llegan a un acuerdo amplio sobre las metas del sector –y desarrollan proyectos y programas para alcanzar estas metas. Los donantes, entonces, financian proyectos particulares dentro del programa acordado o proveen apoyo general al presupuesto del sector. Revisiones periódicas del Programa de Inversión de Sector proveen un foro donde los donantes y los gobiernos receptores pueden intercambiar con franqueza puntos de vista sobre el programa total de gastos del sector. Los donantes pueden usar este diálogo político para mejorar la asignación de los gastos. Otro mecanismo que algunos han ensayado es un Marco de Gastos a Medio Plazo que trata de producir una dirección estratégica para el gobierno. Sin embargo, estudios de caso de Ghana y Uganda han encontrado a éstos menos exitosos de lo esperado. En Ghana, algunos gastos son designados como núcleo. Las presiones para incluir más partidas condujeron a la creación de un "supernúcleo" el cual fue igualmente presionado. Ambos conceptos fueron abolidos en 1990. Sin embargo, uno no puede esperar milagros y algunas primeras experiencias con estas innovaciones demuestran dificultades naturales de ejecución.

Aunque es útil tener un diálogo abierto, no es realista esperar un consenso completo sobre las actividades que serían importantes que emprenda el gobierno. Existe todavía una amplia división de opinión acerca del papel correcto del gobierno entre y dentro de los países donantes y receptores. Algunas personas creen que los gobiernos deberían subsidiar a la educación terciaria. Otros no. Algunos creen que los gobiernos deberían jugar un papel importante en la asignación de crédi-

to. No, dicen otros. El gobierno debería proveer electricidad, dicen algunos. Muchos están en desacuerdo. No existen sólo desacuerdos acerca de la amplitud y naturaleza de la quiebra de los mercados sino también acerca de los valores, así mismo acerca del grado en el cual los gobiernos deberían actuar en la redistribuir. Las recomendaciones tecnócratas no serán suficientes para resolver la mayor parte de las disputas sobre las asignaciones a través de los sectores o dentro de los sectores por categorías de gasto. En 1990, Suecia gastó tres veces el 11.5 por ciento del PIB de Japón en transferencias sociales (Lindert 1994). Dadas las enormes diferencias entre los países donantes en la asignación del gasto y de las responsabilidades públicas y privadas, es difícil creer que un consenso claro emergerá del proceso democrático aun entre los donantes, mucho menos entre los donantes y los gobiernos receptores.

Existe todavía una amplia división de opinión acerca del papel correcto del gobierno entre y dentro del donante y los países receptores

Eficacia del gasto. Supongamos ahora que un recipiente de ayuda tiene asignaciones de gasto que los donantes apoyan ampliamente, pero es ineficaz en la provisión de servicios. Si un país ha realizado reformas macroeconómicas debería obtener una cantidad significativa de ayuda. La reforma macroeconómica no es técnicamente difícil, pero desarrollar un eficiente sector público es más desafiante.

En este caso, los donantes deberían adherirse ampliamente con el método del proyecto. El principal objetivo de los proyectos ahora no es aumentar el financiamiento para una determinada actividad, sino ayudar a cambiar las instituciones y las políticas en el nivel micro que afecta la entrega de servicios. Se necesita una evaluación de la eficiencia del sector público para tomar una decisión puesta al corriente de como entregar la ayuda. Una vez que los países han realizado reformas macroeconómicas, aquellos con sectores públicos eficientes pueden recibir apoyo presupuestario, mientras que aquellos con deficientes sectores públicos obtendrían relativamente menos dinero y más ideas.

Donde un país tiene una asignación severamente distorsionada de los gastos y un sector público ineficaz, las instituciones y las políticas serán deficientes y el financiamiento será de poco valor. Sin embargo, la tradicional respuesta del donante ha sido tratar de encontrar algo útil que financiar. La fungibilidad ayuda a explicar por qué grandes cantidades de ayuda no han tenido efectos duraderos en estos ambientes sumamente distorsionados. No hay más alternativa que la paciencia. Pero hay una variedad de formas que los donantes pueden apoyar sin grandes flujos, la creación de un ambiente para los gastos públicos productivos, el tema del capítulo 4.

Nota

1. El Primer Funcionario Mayor de Economía del Banco Mundial, Paul Rodenstein-Rodan, recalcó en los 50s que aun cuando el financiamiento estuviera atado a los proyectos, el dinero con frecuencia permanecía fungible. Las evaluaciones de la ayuda desde los 60s planteó el tema de la fungibilidad. (Little y Clifford 1965)

CAPITULO 4

La ayuda puede ser la partera de buenas instituciones

MIENTRAS QUE LAS ECONOMÍAS DEL MUNDO se dirigen inexorablemente a abarcar políticas favorables a los mercados, los sectores públicos están auto-reorientándose y reduciendo su magnitud. "Menos es mejor" ha sido el clamor. ¿Pero podría esta respuesta ir demasiado lejos? En muchas áreas decisivas hay responsabilidades públicas esenciales -desarrollar infraestructura humana, institucional y física- que el gobierno debe continuar realizando. En estas áreas, menos no es necesariamente mejor, pero "mejor es mejor."

Una clave para el desarrollo es que el gobierno debe hacer bien aquellas cosas que el gobierno debe hacer. Dado que la ayuda (dinero e ideas) apoya principalmente al sector público, una pregunta apremiante es: ¿Cómo puede concebirse la asistencia para el desarrollo de tal manera que ayude a los gobiernos a realizar mejor las actividades esenciales para aumentar el crecimiento y reducir la pobreza? Otra es: ¿Cómo puede la asistencia combinar el apoyo financiero con la ayuda para crear conocimiento local de tal manera que los gobiernos puedan mejorar la calidad y efectividad de los servicios públicos?

Crear conocimiento no significa que las agencias donantes (o los expertos que emplean) tienen porciones de información técnica o de ingeniería que simplemente transmiten a los receptores de la ayuda. En el sector público, el conocimiento del desarrollo es necesario para proyectar y manejar eficazmente las instituciones responsables de los servicios públicos: escuelas primarias en El Salvador, suministro de agua en Guinea, mantenimiento de caminos en Tanzania o reglamen-

¿Cómo puede concebirse la asistencia para el desarrollo de tal manera que ayude a los gobiernos a realizar mejor las actividades esenciales para aumentar el crecimiento y reducir la pobreza?

tación de empresas de servicio en Argentina. Este no es conocimiento que existe en alguna parte y puede empacarse en una maleta y llevarse a los países en desarrollo. Para ser efectivo, este es un conocimiento que debe crearse localmente e interiorizarlo. Los principios existentes deben siempre ser adaptados a circunstancias nuevas o locales (o ambas), y los gobiernos y ciudadanos de los países en desarrollo deben tomar el liderazgo en la creación de este nuevo conocimiento. Sin embargo, las agencias de desarrollo pueden traer un valor agregado único a la mesa de discusión.

Un interés consistente en mejorar la calidad del sector público implica un cambio radical en la manera en que se hacen las transacciones de la ayuda—en la elección de los instrumentos, cómo se usan y se evalúan esos instrumentos y cómo los donantes se relacionan con los gobiernos y la sociedad civil.

Antes de elegir los instrumentos, los donantes de la ayuda primero necesitan tener claras las metas. El papel de la ayuda varía dependiendo de las circunstancias del país; la mezcla de asistencia financiera y no-financiera para el desarrollo debe adaptarse a necesidades específicas. En los pocos países pobres donde el sector público ya es eficaz, la tarea de la ayuda externa es directa: simplemente el financiamiento de la expansión de los servicios públicos va probablemente a tener éxito y va a ser benéfico. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, los gobiernos no son eficientes en proveer los servicios públicos y financiar más de lo mismo probablemente no tenga éxito o beneficio. En estos casos la asistencia externa deberá centrarse en aumentar la eficacia de los servicios públicos centrales. Esto requiere la combinación correcta de financiamiento e ideas para producir el mayor valor agregado. El dinero generalmente no importa mucho. Las agencias de asistencia deben mirar más allá de la provisión del financiamiento para apoyar la creación del conocimiento.

Una combinación de diálogo político y financiamiento es más probable que aumente la efectividad de la ayuda que un visión estrecha sobre la ejecución exitosa de los proyectos financiados con ayuda. A veces, los donantes han impedido la creación de sectores públicos eficaces porque vieron que dar la vuelta alrededor de las instituciones locales como la manera más fácil de lograr éxito en los proyectos. Los donantes necesitan convencer a los países del valor de mejores políticas e instituciones más que proteger sus proyectos de las peores consecuencias de esas políticas.

Mejores servicios públicos

PROVEER SERVICIOS PÚBLICOS EFICAZ Y EFECTIVAMENTE requiere que todos los involucrados -gobiernos, proveedores (sean empleados públicos o privados) y ciudadanos - tengan incentivos razonables. Estos incentivos pueden ser varios: desde hacer que los gobiernos respondan a los ciudadanos hasta asegurar la estructura correcta del pago del servicio civil, hasta hacer contratos de concesión que se adapten a las circunstancias del país y del sector.

Antes de elegir los instrumentos, los donantes de la ayuda primero necesitan tener claras las metas.

Responsabilidad

Los gobiernos no pueden por más tiempo ser los proveedores monopolizadores de servicios (educación, salud, caminos, irrigación, agua, etc.) sin ninguna responsabilidad de rendir cuentas a los ciudadanos (directa o indirectamente) de su desempeño. En años recientes los donantes se han movilizado para apoyar la toma de responsabilidad y el ejercicio del poder así como también las innovaciones que apoyan mayor "voz" e involucramiento de las comunidades. En una variedad de sectores estas reformas llevan diferentes nombres y toman diferentes formas pero reflejan el mismo ímpetu—suministro rural de agua ("participación"), sistemas de irrigación ("asociaciones de usuarios del agua"), escuelas ("descentralización" y autonomía escolar"), transporte ("junta de administración de caminos"), salud (asociaciones comunitarias") y administración ambiental ("explotación comunitaria de bosques").

El financiamiento de donantes puede afectar la responsabilidad y la calidad de los servicios públicos para bien o para mal. En el sector irrigación abundan ejemplos de cómo el énfasis de gobiernos y donantes sobre los objetivos cuantitativos (o inversión) y las tecnologías modernas condujeron a la exclusión de los futuros beneficiarios de la planeación, diseño y ejecución. Algunas veces esa exclusión puede conducir a resultados casi absurdos. Un importante sistema de irrigación en Nepal, financiado por donantes, fue diseñado por un cuerpo técnico con el supuesto de que el área no tenía riego (Ostrom 1996). Un retraso fortuito en el proyecto proporcionó el tiempo para descubrir que, de hecho, existían 85 sistemas de irrigación funcionando completamente y manejados por agricultores. El involucramiento del beneficiario hubiera ahorrado las caras rojas. Otro esquema nepalés de irrigación en

realidad disminuyó la productividad agrícola socavando arreglos preexistentes entre los agricultores (Hilton 1990, 1992).

El financiamiento de donantes puede afectar la responsabilidad y la calidad de los servicios públicos para bien o para mal.

Un problema recurrente con los proyectos de irrigación ha sido el ingreso inadecuado por operaciones y mantenimiento. Elevando sólo las cuotas del agua no resuelve el problema a menos que los proveedores sean responsables y los ingresos necesarios sean dedicados al mantenimiento. Aun cuando los ingresos estén disponibles para el mantenimiento, la estructura de organización del proveedor puede ser un problema. Un estudio compara los sistemas de irrigación en la India y la República de Corea (Wade 1995). Aunque los dos sistemas son similares, el diseño diferente de sus departamentos de irrigación (responsables de la entrega del agua) conduce a diferencias enormes en el desempeño. En la India el departamento es una burocracia centralizada que depende de los ingresos generales de la tesorería para poder financiar; en Corea los funcionarios de irrigación son locales y en constante contacto con los agricultores.

Esos problemas no afectan únicamente la irrigación, sino infestan la entrega de servicios en muchas otros sectores—suministro de agua, cuidado de la salud, educación, mantenimiento de caminos- debido en parte a la manera en que los proyectos han sido estructurados.

El énfasis en aumentar la cantidad de ayuda financiera como respuesta para aumentar el crecimiento ha conducido a las agencias a objetivos que se centraron sobre el tamaño y rapidez de los desembolsos y un método tecnócrata para la planeación de las inversiones. Aun cuando todas las partidas se conocen mejor, "mover el dinero" puede volverse fácil y rápidamente el objetivo institucional supremo (Tendler 1975). Con esa clase de pensamiento, las agencias optan por proyectos grandes más que por pequeños y prefieren tratar directamente con agencias centralizadas sobre fundamentoss de eficiencia (cuadro 4.1). Realizando esto así, hace la contabilidad y la administración más fácil. En muchos casos los proyectos de inversión de donantes—con programaciones y presupuestos fijos- no han dejado lugar para el involucramiento del beneficiario. En algunos caso esto llevó a "culturas de aprobación" en las agencias de ayuda donde el éxito se juzgaba por el volumen de desembolsos (Banco Mundial 1992).

En la revisión de la experiencia de 30 años de la agencia danesa en el sector rural hidráulico de Tanzania se encontró que los mismos problemas (carencia de mantenimiento, pobre interés comunitario) ocurrían repetidamente; sin embargo, se hicieron sólo modestos cambios en el diseño de los proyectos. Los procedimientos de la agencia fueron impues-

Cuadro 4.1 Ayuda y centralización

"EL FOTRTALECIMIENTO DEL ROL DE LOS GOBIERNOS locales especialmente en la entrega de los servicios públicos—por ejemplo, salud, bienestar social, extensión agrícola y provisión de infraestructura rural, que han sido todos desarrollados en las Filipinas—es deseable por intuición. Pero en la práctica, la descentralización ha llevado a problemas en la formulación de los proyectos del donante. El problema no surge tanto del caso asistencia de donación como de proyectos con financiamiento de préstamos, donde la cuestión de conducción de préstamos puede volverse un gobiernos locales sin una garantía del gobierno nacional. Pero proveer tal garantía va en contra del principio de devolver la responsabilidad al gobierno local. En ausencia de mecanismos satisfactorios de conducción de préstamos para los gobiernos locales, las agencias gubernamentales nacionales tienden a formular proyectos que incluyan funciones transferidas, socavando el proceso de devolución" (Habito, en OECF/Banco Mundial 1998, p. 21).

tos por una necesidad de implementar proyectos en vez de crear suministros de agua para satisfacer las necesidades de los beneficiarios. Una revisión de las experiencias en irrigación del Banco Mundial sugiere que aunque los beneficios de la participación del usuario sean grandes, los "profesionales de la irrigación están cautelosos de esa participación, porque saben que eso alargara el período de ejecución" (Jones 1995, p. 141).

Alguna medida de la importancia de participación de beneficiarios en el éxito del proyecto puede ser recogida de una evaluación de 121 proyectos de suministro rural de agua financiados por los donantes y las organizaciones no gubernamentales en 49 países (Narayan 1995 ; Isham, Narayan, y Princhett 1995).

Como se demuestra en la Presentación, entre los proyectos con un nivel alto de participación, 68 por ciento tuvieron un gran éxito. Pero de estos proyectos en los cuales había poco involucramiento del beneficiario, sólo 12 por ciento tuvieron un éxito mayor. Otro hallazgo importante fue que no sólo la participación era crucial para el éxito, sino también que podría ser alentada o desalentada a través del diseño del proyecto y de la acción del gobierno. Las agencias de ejecución que buscaron activamente involucrar a los beneficiarios futuros tuvieron un 62 por ciento de proyectos que lograron éxito (figura 4.1). En contraste, las agencias gubernamentales que no buscaban activamente el involucramiento del beneficiario terminaron con menos proyectos efectivos y sólo 10 por ciento fueron muy exitosos.

Otro estudio encontró que los proyectos de inversión han sido más efectivos en países donde los ciudadanos disfrutan de libertad civil (Isham, Kaufmann y Pritchett 1997). Esta no es una medida de democra-

Cuando las agencias buscaron la participación como una meta, el 62 por ciento de los proyectos tuvieron éxito—cuando no, sólo 10 por ciento.

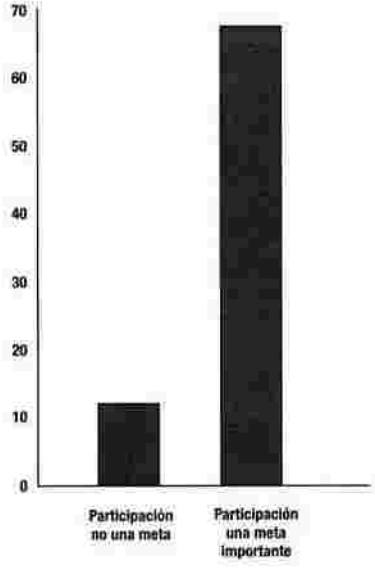
cia política sino de la libertad de la gente para expresar sus puntos de vista (prensa libre, libertad de reunión y asociación, libertad para hacer peticiones al gobierno). Las libertades civiles importan aun entre los proyectos evaluados sobre la tasa económica de ganancias -proyectos que podría pensarse son asuntos enteramente tecnócratas para los ingenieros y economistas y aislados de presiones populares (anexo 4). En realidad, la probabilidad del fracaso de un proyecto (aquellos con ganancias económicas ex post debajo de un límite de 10 por ciento) es 50 por ciento más alto en países con menos libertades civiles (figura 4.2).

Los donantes están movilizándose para alentar el involucramiento del beneficiario y la apropiación local. Para ese fin, se han embarcado en numerosas innovaciones, incluyendo fondos de inversión social. Estos fondos no especifican un conjunto particular de proyectos por sector (un proyecto de caminos, digamos, o nuevas escuelas en aldeas particulares). En lugar de eso, especifican los procesos por los cuales las comunidades pueden solicitar fondos para cualquier proyecto que deseen emprender, sujeto a condiciones razonables de costo, necesidad, sostenibilidad, contribución comunitaria, etc. Tales fondos han sido creados en más de 20 países y una evaluación preliminar sugiere que han tenido razonablemente buen resultado. Obligan a las agencias donantes cambiar de proyecto a proceso: el fondo debe especificar un proceso para financiar proyectos y evaluar la probabilidad de que este proceso producirá proyectos que generen beneficios sostenidos. Pero la evaluación halló que aún los fondos sociales mantienen características que dan la vuelta alrededor de las debilidades institucionales y por lo tanto son sólo una solución temporal.

Los donantes también se están volviendo más flexibles al permitir ajustes hechos a la mitad del proyecto y alentar el "aprendizaje estructurado" de tal manera que los objetivos del desarrollo sean satisfechos. Un ejemplo es el apoyo del Banco Mundial al proyecto sanitario PROSANEAR de Brasil. Patrocinado en parte por Caixa

Económica Federal, este proyecto usa una estrategia de colección eficaz de aguas negras, "PROSANEAR se jacta de un alto grado de participación comunitaria y de una responsabilidad compartida. Las comunidades están involucrándose cada vez más en el monitoreo del uso familiar y del desempeño del sistema y en el manejo de sus propias reparaciones. La característica más notable del proyecto es el compromiso de Caixa para ajustar el diseño y trabajos de acuerdo con las lecciones de la experiencia" (Banco Mundial 1995a, p.6).

Figura 4.1 Participación y éxito de proyectos



Fuente: Isham, Narayan y Pritchett 1995.

Compensación y Desempeño del Sector Público

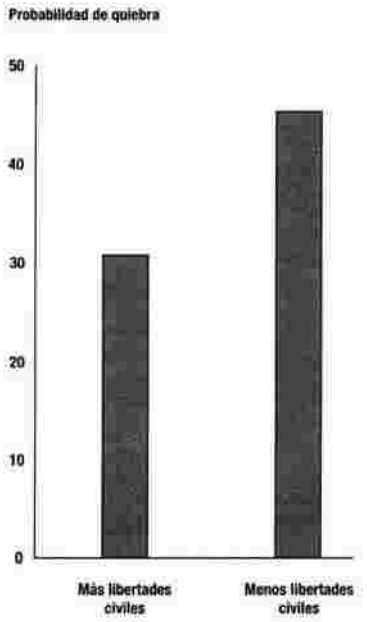
El método para la ayuda que pone de relieve la cantidad de inversión y habilidades tecnócratas tendía a subestimar la fuerza de los incentivos para determinar las acciones de los proveedores del sector público. En el pasado, el donante y los tecnócratas del gobierno suponían que una vez que las plantas fueran construidas, serían operadas eficazmente; a los nuevos caminos se les daría mantenimiento; las clínicas de salud una vez construidas, proporcionarían servicios de calidad. En realidad, los beneficios sólo fluirán si hay adecuados incentivos para los proveedores (principalmente servicio social). Tanto los donantes bilaterales como multilaterales reconocen ahora que los incentivos son decisivos para tener éxito y han estado proporcionando apoyo para las reformas en la administración del sector público y el servicio civil.

Las libertades civiles importan para los proyectos económicos

Muchos países pobres han encontrado difícil mantener un servicio civil competente, eficiente y honesto porque los salarios reales del sector público se han desplomado en los pasados 15-20 años. Mal pagados (pero no particularmente con trabajo excesivo) y con su moral en el fondo, los servidores públicos, especialmente los de alto nivel, se han vuelto hacia un doble empleo y a la corrupción (Banco Mundial 1995b). Durante 1986 el salario promedio real en Tanzania, por ejemplo, había descendido a una quinta parte de su valor en 1969-77. El salario de los servidores públicos superiores había caído aún mucho más: hasta un 6 por ciento de su nivel anterior. La proporción de la paga del nivel superior hasta el salario mínimo fue sólo de cinco a uno. La paga no es siempre el problema. Aun en países donde los sueldos de los servidores públicos son adecuados, la estructura de incentivos no los es. La garantía de tener seguridad en el trabajo y los tabuladores de salarios con base en la antigüedad no hacen más que alentar al adicto al trabajo (workaholic).

Especialmente en las economías pobres y dependientes de la ayuda, los donantes algunas veces han hecho más daño que bien. En sus esfuerzos por atraer la mejor gente para los proyectos, los donantes pueden, sin querer, despojar al servicio público de sus mejores y más brillantes empleados, ofreciendo salarios y condiciones de trabajo que los gobiernos no pueden igualar. Un estudio independiente reportó que para un proyecto agrícola en Kenia, el Banco Mundial empleó ocho personas locales con salarios de $3,000 a 6,000 por mes; de los ocho, todos excepto uno fue reclutado del servicio público, donde el salario mensual para un economista de mayor antigüedad era apenas de $250. En Mozambi-

Figura 4.2 Las libertades civiles y la probabilidad



Fuente: Isham, Kaufmann y Pritchett 1997

que, las organizaciones internacionales estaban pagando cinco veces el salario del servicio público al personal profesional y 10 veces más el salario del servicio público a los técnicos (Fallon y Pereira da Silva 1995). La combinación de los salarios bajos del servicio público y la competencia por personal calificado entre los donantes hace del fortalecimiento de servicio social a través del entrenamiento una tarea hercúlea. Los trabajadores se van tan pronto como terminan de ser entrenados. Un programa en Kenia con fondos de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional entrenó a 13 economistas al nivel de maestría, en un año, 10 habían encontrado empleo fuera del gobierno y los otros tres estaban buscando trabajo (van de Walle y Johnston 1996).

La reforma en el servicio civil, también, con frecuencia despoja al sector público de su personal más competente. Las reformas generalmente incluyen retiros (jerga para eliminar redundancias). Cuando es "voluntario" (se ofrece a los empleados un paquete de separación, generalmente más generoso que el ordenado por la ley), los más calificados son los primeros en irse. Pero el retiro no tiene que ser un problema. En 1991, Perú anunció dos paquetes de reducción de personal para su servicio civil. Uno fue una oferta general que aceptaron 250,000 trabajadores, de los cuales 163,000 tuvieron que ser recontratados más tarde. En contraste, el retiro en la administración de impuestos se dirigió a empleados por nivel de calificación y pudo reducirse el personal en dos tercios al mismo tiempo que aumentaron los salarios y se duplicaron los ingresos por impuestos (Haltiwanger y Singh en prensa).

Instituciones Públicas Eficaces

Cuando los proyectos financiados por donantes fracasan, frecuentemente se debe a las instituciones y organizaciones públicas débiles. Hay bastante evidencia de que la capacidad institucional afecta a todo el crecimiento económico y el éxito de las inversiones. Un estudio reciente encontró que durante los 30 años hasta 1994, países con políticas sanas e instituciones gubernamentales capaces y eficientes tuvieron un crecimiento de 3 por ciento per capita cada año—mientras que aquellos con políticas sanas pero instituciones débiles crecieron sólo 1.4 por ciento por año (Banco Mundial 1997a).

Usando un índice basado en varias dimensiones de desempeño gubernamental, una revisión de personal reciente de los proyectos financiados por el Banco Mundial encontró que mientras la relación

promedio de éxito en proyectos del Banco fue de 68 por ciento, los proyectos en países con políticas sanas e instituciones capaces tuvieron una proporción de un 86 por ciento de éxito. Los países sin políticas sanas ni instituciones capaces tuvieron fracasos en un 52 por ciento de los proyectos, casi cuatro veces la proporción de los países con buenas políticas y buen ejercicio del poder (ver Presentación figura 5).

Este estudio concluye que "en situaciones donde las políticas y las instituciones son seriamente débiles, el Banco haría mejor en centrarse más en préstamos con base política y en servicios sin préstamos que apoyen la capacidad del gobierno de hacer políticas estratégicas e implementar" (Banco Mundial 1997a. p.13).

Cuando los proyectos financiados por donantes fracasan, frecuentemente se debe a las instituciones y organizaciones públicas débiles.

¿La asistencia oficial para el desarrollo mejor diseñada quiere decir más instituciones públicas eficientes? Porque la ayuda ha ido casi exclusivamente a (o a través de) los gobiernos centrales, eso ha afectado como se entregan los servicios públicos. En general, los servicios provistos por el gobierno son aquellos que son difíciles de colocar vía mercados, ya sea porque los bienes puramente públicos que benefician a todos (seguridad nacional, respeto a la ley) o porque involucran efectos externos que son difíciles de valorar (servicios de salud, protección ambiental). Sin embargo, la naturaleza de estos servicios implica problemas en planear instituciones duraderas e incentivos para la entrega y desempeño eficientes del sector público.

En interés de una ejecución efectiva, los donantes a menudo establecen unidades cuasi independientes de ejecución de proyectos fuera de los ministerios de la línea (y algunas veces fuera de los gobiernos). Los donantes hacen esto para proteger los proyectos que financian de las peores insuficiencias del sector público. Cuando los proyectos concluyen "exitosamente" y se transfieren a la línea regular del ministerio, carecen del compromiso, competencia y recursos necesarios para continuar. Aunque el aislamiento de los proyectos puede a veces tener sentido para el propósito del pilotaje, demostración o evaluación, el "éxito" en la ejecución estrechamente medido que resulta a expensas de la construcción de la capacidad institucional generalmente es una victoria pírrica y hostil para el verdadero éxito de la ayuda.

La planeación de proyectos necesita ajustarse a la realidad de que el dinero o la existencia de capital es menos importante que las buenas instituciones o ideas mejores. El punto de un proyecto de educación no es aumentar los fondos para el sector (esto puede hacerse sin proyectos) sino ayudar a los reformistas a cambiar las ideas, las instituciones y po-

La planeación de proyectos necesita ajustarse a la realidad de que el dinero o la existencia de capital es menos importante que las buenas instituciones o ideas mejores.

líticas en el sector. Un proyecto verdaderamente efectivo es un conjunto de actividades que no sólo construye escuelas sino, más importante, ayuda a cambiar la forma en que las escuelas son administradas para poder proporcionar una educación de alta calidad. Construir las mejores escuelas o los mejores hospitales o caminos es insubstancial si no existe la capacidad institucional para mantenerlos y administrarlos.

Esto significa que los proyectos más útiles frecuentemente serán innovadores. Si un país es competente en la construcción de escuelas y en administrarlas, los donantes simplemente deberían proveer apoyo presupuestario general. La única lógica para un proyecto es que las cosas deberían hacerse en forma diferente de como se hacen ahora. Si las escuelas existentes son ineficaces, un proyecto útil podría rehabilitarlas y ayudar a alterar los los arreglos institucionales (por ejemplo, aumentar la participación comunitaria en la toma de decisiones. Este proyecto puede tomar cosas que han funcionado en otra parte, pero debe ser innovador en el ambiente donde se está ejecutando.

Un corolario importante es que la proporción del éxito de los proyectos financiados no es particularmente relevante—si el éxito se define de manera reducida. Una agencia eficiente puede financiar muchos proyectos innovadores, y algunos de estos pueden "fracasar"—en el sentido que no conducen a mejores servicios. La pregunta importante es si los países en desarrollo están sistemáticamente obteniendo conocimiento de tales experimentos. Los proyectos fracasados pueden enseñar mucho (o más que) los exitosos. Si los proyectos son considerados "exitosos" porque meramente repiten el éxito pasado, las agencias tienen los incentivos equivocados para proporcionar asistencia efectiva. Los administradores querrán evitar proyectos aventurados e innovadores en favor de cosas que se saben que funcionan. Esto lleva a una competencia impropia y contraproductiva entre los donantes para "escoger la crema y nata" y financiar sólo aquellas partidas en el programa de inversión pública que probablemente van a tener éxito—con o sin el involucramiento del donante.

En respuesta, las agencias donantes se han movilizado hacia medidas más amplias del éxito de los proyectos. Típicamente evalúan el efecto de los proyectos sobre la capacidad institucional de las agencias del sector. Tomemos un proyecto de caminos. ¿Están introduciéndose mejores tecnologías para diseñar y construir carreteras? ¿El precio y otras políticas asegurarán el mantenimiento? ¿Está el personal de la agencia recibiendo el entrenamiento necesario? Evaluar si hay un

"efecto substancial institucional" es hacer esencialmente una multitud de preguntas acerca de si el proyecto está ayudando al país beneficiado a cambiar la manera en que administra su sector de caminos.

Observemos que un proyecto podría tener un "resultado" exitoso—se construye la carretera y tiene una alta rentabilidad—pero ningún efecto duradero. En el lado opuesto, el proyecto podría haber "fracasado" pero podría haber llevado a un desarrollo institucional substancial. Esto es particularmente cierto con los métodos innovadores para la entrega de servicios a los cuales se da mucha ayuda ahora. El método innovador puede no funcionar, pero si es sistemáticamente evaluado y el conocimiento alimenta un programa de reformas más amplio, el proyecto está ayudando a mejorar el manejo del sector.

Si los proyectos son considerados "exitosos" porque meramente repiten el éxito pasado, las agencias tienen los incentivos equivocados para proporcionar asistencia efectiva.

Esta clase de evaluación seria de impacto ha estado ausente de la asistencia para el desarrollo, pero es potencialmente del mayor valor. De nuevo, las innovaciones pueden fracasar, pero la asistencia para el desarrollo está fortaleciendo las instituciones fundamentales ayudando en el diseño y evaluación de nuevos métodos y generación de conocimientos. Cada vez más los donantes están recalcando la importancia decisiva de esta clase de creación de conocimiento. Veamos al Reino Unido. Un Informe Oficial reciente sobre Desarrollo Internacional dice:

> "La investigación es un arma importante en la lucha contra la pobreza. Sin investigación, muchas intervenciones del desarrollo fracasarían o tendrían mucho menos éxito; y la investigación tiene significativos efectos multiplicadores—las soluciones para las causas de la pobreza en una parte del mundo en desarrollo pueden muy bien repetirse en otra. El principio de conocimiento compartido es un componente importante de las asociaciones que son esenciales para el desarrollo. El Gobierno ve la inversión continua en la generación de conocimiento como un elemento clave en lograr sus metas y objetivos para el desarrollo internacional"
> (Informe Oficial del R. U. 1997, p.48).

En el Banco Mundial, cada proyecto terminado es calificado con base en si tuvo un "impacto substancial en el desarrollo institucional," y esto se ve como los "criterios más importantes de evaluación de eficiencia en desarrollo a largo plazo" (Banco Mundial 1997a, p. 24). Sin embargo, este componente también es difícil. Por mucho tiempo la

Sin investigación, muchas intervenciones del desarrollo fracasarían tendrían mucho menos éxito.

parte de los proyectos financiados por el Banco Mundial con un impacto institucional "substancial" se mantuvo alrededor del 30 por ciento y sólo en años recientes se ha elevado a un 39 por ciento. Así que es posible que los proyectos de desarrollo ayuden a cambiar significativamente la manera en que el sector público hace negocios. Pero esto todavía ocurre en muy pocos casos.

En nuestra opinión, una agencia eficaz de desarrollo tomará riesgos, evaluando sistemáticamente los resultados y difundiendo el conocimiento ganado. La generación y difusión de conocimiento es una de las contribuciones más grandes que la asistencia para el desarrollo puede hacer. En tándem con la antigua lógica para la ayuda, en la cual el financiamiento del donante se dirigía al problema de la quiebra del mercado en los mercados de capital, las actividades del donante necesitan aplicarse a la quiebra del mercado en los mercados de "conocimiento" (Stiglitz 1988). Pero las evaluaciones serias, rigurosas que generan un conocimiento sólido son caras y ningún gobierno tiene los incentivos para emprender evaluaciones que beneficiarán a otros países.

Provisión pública sin proveedores públicos

PARA HACER LA AYUDA MÁS EFECTIVA, LOS GOBIERNOS DE los países en desarrollo se están alejando cada vez más del uso tradicional (y exclusivo) de las burocracias públicas para proveer los servicios. Muchos servicios públicos pueden proveerse efectivamente (con frecuencia más efectivamente) por organizaciones privadas bajo contrato o manteniendo una concesión. Los donantes y los gobiernos a menudo han recurrido a organizaciones no gubernamentales. Nuevas fuentes de financiamiento también han causado cambios importantes en los incentivos de los proveedores, habilitado a los beneficiarios futuros y así aumentado la efectividad de la ayuda.

Contratos y Concesiones

Las privatizaciones y los despojos han reducido la sangría sobre los ingresos y capacidad del gobierno en áreas donde el involucramiento del sector público no es crítico. Pero aun cuando el gobierno retiene la responsabilidad por los servicios, estos no necesitan manejarse a través de la acostumbrada agencia del sector público. Muchas

actividades pueden contratarse con el sector privado y la competencia entre los proveedores potenciales puede crear presión para la eficiencia de los costos.

Muchos servicios públicos pueden proveerse efectivamente (con frecuencia más efectivamente) por organizaciones privadas.

¿Cómo funciona esto? Tomemos AGETIP (Agencias de Ejecución de Trabajo de Interés Público), asociaciones no lucrativas que entran en arreglos contractuales con los gobiernos para realizar proyectos de infraestructura. El primero fue en Senegal, el cual (por contrato con proveedores individuales a través de licitación abierta) fue capaz de reducir costos y retrasos. Otros países africanos occidentales pronto adoptaron este modelo (Banco Mundial 1977c).

Una concesión es una manera de contratar proveedores privados para la provisión de servicios sin abandonar la propiedad pública de activos o control público de las condiciones de entrega del servicio. En Guinea un arreglo contractual bajo el cual una agencia de administración privada asume el control de un sistema de agua se estableció con la ayuda de un préstamo de una Asociación Internacional de Desarrollo que inicialmente pagó la diferencia entre los costos y los ingresos recuperados de los usuarios. El subsidio se redujo gradualmente y la operación se maneja ahora comercialmente. Esto muestra como la ayuda puede facilitar la introducción de nuevos arreglos. Igualmente importante es que los donantes pueden retransmitir las experiencias positivas (y negativas) a otras agencias de asistencia y a países que contemplan arreglos similares—sea la desregulación de la energía en Chile, las concesiones del agua en Argentina, las autopistas de cuota en México.

Difundir las experiencias y lecciones de los innovadores es especialmente importante para mejorar la eficacia de la ayuda. Tomemos los ferrocarriles, un claro ejemplo de la difusión de la información acerca de las innovaciones en administración. En los países en desarrollo, los ferrocarriles están frecuentemente maltrechos y son costosos, con material rodante anticuado—todo gracias a la administración pública deficiente y a la competencia de carreteras y aerolíneas. Argentina fue un país innovador en ferrocarriles. Dividió su masivo sistema federal en varias redes de trenes de carga y trenes para viajar con abono y concedió los derechos a compañías privadas para manejarlos, algunas veces a través de concesiones "negativas" (donde las compañías ofrecían las cantidades más bajas, el gobierno tendría que ofrecerlas con subsidios). Aunque algunas de estas concesiones han tenido problemas, la productividad laboral se duplicó,

cayeron los precios y el sector público ahorró $600 millones (Thompson y Budin 1997). De más importancia para la ayuda, las agencias de desarrollo ayudaron a asegurar que los peligros latentes y ventajas de la experiencia argentina fueron incorporadas a programas en Brasil, Chile, México y otros países de Africa los que se han movilizado para la concesión de los ferrocarriles.

Las ONGs como Proveedores de Servicios

El uso de organizaciones no gubernamentales (ONGs) como oficinas de ejecución para los proyectos financiados por donantes es otra tendencia emergente (cuadro 4.2). Muchas ONGs también reciben contratos del gobierno para proveer servicios.

Las ONGs tienen ventajas sobre agencias del gobierno y abastecedores más orientados a las ganancias en proveer algunos servicios. Las ONGs pueden ofrecer con más frecuencia llegar a grupos locales y seleccionados más efectivamente que las agencias tradicionales del gobierno. Pero las ONGs no son un remedio para los defectos del sector público, las ONGs externas a menudo tienen el mismo problema que los donantes para crear sostenibilidad y apropiación local (Banco Mundial 1998a). Así que, aunque las ONGs pueden ser parte del sistema de

Cuadro 4.1 Una ola útil en las organizaciones no gubernamentales

Un reporte reciente por el Fondo de Cooperación Económica Extranjera (OECF -por sus siglas en inglés) de Japón observa que "la difusión de la democracia y la participación política más amplia que ha llegado con el fin de la Guerra Fría ha estimulado la actividad de las ONGs en todo el mundo. Los gobiernos tienen una relativa comprensión del gran papel que las ONGs pueden tener en el desarrollo de un país. El OECF ha colaborado con ONGs locales en estudios de pre-ejecución y en ejecución de proyectos para varios proyectos, incluyendo el proyecto de aforestación de las Colinas Aravalli en la India y el Proyecto del Sector Forestal en las Filipinas. También ha comisionado a una ONG japonesa, la Sociedad de Aves Silvestres de Japón, para conducir un estudio ambiental en el habitat de las grullas como parte de la ayuda especial del OECF en la formación de proyectos para el Proyecto de Desarrollo de la Agricultura en Granjas Estatales en la Provincia de Heilongjiang en China (Planicie de Sanjiang). Para el proyecto del puente multiusos de Jamuna en Bangladesh, una ONG local está conduciendo el estudio básico de la expropiación del sitio. Ha habido también numerosos ejemplos en los cuales las ONGs internacionales y locales han contribuido con valiosas recomendaciones en estudios del sector, estudios de pre-ejecución y valuación y ejecución de proyectos" (OECF 1996, p. 60)

entrega de servicios, no pueden reemplazar al gobierno y no pueden ser un substituto permanente de la capacidad del sector público.

Cuotas del usuario, efectividad y financiamiento del lado de la demanda

Los servicios gubernamentales (particularmente aquellos financiados con ayuda) a menudo son proporcionados gratuitamente a los usuarios—cuidado de la salud, irrigación, agua, servicios de extensión, educación, carreteras, etc. En muchos casos, este método es socialmente deseable pero presenta tres problemas—dos serios y uno menos. El menos importante, los servicios gratuitos tienden a ser sobreutilizados, obstruyendo el sistema—sea una red de carreteras o una clínica de salud. Los dos problemas más severos son institucionales y estrechamente relacionados con la ayuda. Primero, dado que el servicio no genera ingresos, su proveedor depende de la tesorería general para su financiamiento. Eso es un paliativo, especialmente en los países pobres con crisis fiscales crónicas o recurrentes. Hay poca garantía que los fondos necesarios para, digamos, medicina o mantenimiento de la irrigación llegarán en el futuro. Segundo, debido a que los fondos vienen de la tesorería, es difícil habilitar a los beneficiarios o inculcar en ellos el sentido de pertenencia tan necesario para el buen resultado de los proyectos de ayuda. Los usuarios son excluidos al establecer prioridades, en la planeación y entrega de servicios.

En años recientes, los donantes han financiado formas innovadoras para aumentar la efectividad del servicio creando cargos directamente ligados al mejoramiento de la calidad—de la irrigación a la educación, de la salud a la agricultura. La salud es un buen ejemplo. Proveer servicios de salud generales en los países pobres es un objetivo laudable. Pero por financiamiento insuficiente la moral está por los suelos y lo que es más importante, las clínicas con frecuencia no tienen jeringas, medicamentos o medicinas. Esto lleva a un círculo vicioso: los pacientes, que conocen la deficiente calidad, buscan el servicio en otra parte, conduciendo esto a una subutilización de las clínicas lo que vuelve más difícil justificar aumentar los presupuestos para mejorar los servicios (Filmer, Hammer, y Pritchertt 1998).

En 1988, la Iniciativa Bamako buscó revertir ese ciclo introduciendo cuotas para los usuarios en Camerún. Un proyecto financiado por la Agencia Norteamericana par el Desarrollo Internacional realizó una

evaluación controlada de la combinación de cobrar cuotas y usarlas para mejorar la calidad creando un suministro confiable de medicamentos. El estudio descubrió que no sólo el uso de los centros de salud ciertamente aumentó, sino que había proporcionalmente más usuarios pobres que ricos (Litvack y Bodart 1993). Experimentos similares han tenido resultados iguales en otros sectores, como la educación (Birdsall y Orivel 1996). Ejemplos como estos revelan el papel valioso que los donantes.pueden desempeñar en el financiamiento y la evaluación de las innovaciones en la entrega de servicios.

En años recientes, los donantes han financiado formas innovadoras para aumentar la efectividad del servicio.

Poniendo a trabajar la ayuda para mejores servicios públicos

El cambio en el pensamiento desarrollista desde una estrategia acumulacionista guiada por el gobierno a un interés en los fundamentos, la eficacia y la eficiencia en las responsabilidades del sector público requiere reorientar los instrumentos de la ayuda. En particular, significa reconsiderar los métodos de la asistencia financiera (proyecto y programa) y no financiera (asistencia técnica, análisis político, entrenamiento) y como pueden adaptarse para apoyar la nueva estrategia de desarrollo.

Las Finanzas de Proyectos

Todavía no hemos discutido un tópico que explica la mayor parte del análisis de la eficacia de la ayuda: los detalles técnicos y administrativos para hacer los proyectos de ayuda más efectivos. Hay dos razones para esto. Primero, y más importante, esta área ha sido bien cubierta en muchas evaluaciones pasadas, revisiones de experiencias e investigación, y tiene poco de valor que añadir. Muchas agencias donantes revisan el desempeño de los proyectos terminados. La combinación de la experiencia de proyectos individuales y las comparaciones a través de los países permiten que estas evaluaciones proporcionen sugerencias críticas y constructivas a partir de las lecciones aprendidas para mejorar las operaciones de la organización. Además, algunos departamentos técnicos y departamentos de evaluación de las agencias donantes producen revisiones específicas de sector tanto de problemas enfrentados como de métodos

promisorios en cada sector [1]. Esta voluminosa literatura sobre el desempeño del proyecto y sectores provee una riqueza de información necesaria para ejecutar proyectos con buen resultado.

La segunda razón, a la cual no vamos a entrar mas allá del tema de los proyectos de ayuda efectiva, es que estamos más interesados en los efectos indirectos que los directos de los proyectos. Los proyectos financiados con ayuda pueden tener efectos secundarios de los proyectos individuales a la operación general del sector público.

El cambio en el pensamiento desarrollista requiere reorientar los instrumentos de ayuda.

Casi desde el principio, se pensó que los proyectos financiados con la ayuda externa tendrían importantes beneficios indirectos y más amplios. Hirschmann (1967) argumentó que tal vez los más grandes eran institucionales y de aprendizaje personal desde la concepción, planeación y ejecución de los proyectos. Creyó que los proyectos eran las "partículas privilegiadas" del desarrollo que crearon innovación al confrontar los problemas a medida que iban surgiendo. Estos beneficios recalcan el valor agregado del involucramiento del donante la cual permite una "infraestructura" de apoyo técnico e institucional para la ejecución que de otra manera no estaría presente.

Los proyectos de desarrollo pueden ser un terreno de prueba para ideas o conceptos que son nuevos para un país, demostrando a los gobiernos y ciudadanos lo que funciona o no funciona–contratando servicios públicos, utilizando las ONGs, involucrando a los grupos de usuarios en la administración, etc. El valor agregado de los donantes es doble. Uno es la habilidad para dedicar recursos a una evaluación cuidadosa de la experiencia. El conocimiento de este tipo es un bien público internacional, y ningún gobierno tiene suficientes incentivos para evaluarlo o diseminarlo. Los proyectos donantes también pueden ayudar a romper la mentalidad que bloquea al sector público en los arreglos efectivos. Los gobiernos con mente reformista encuentran difícil ejecutar nuevas ideas—especialmente aquellos que estimulan intereses atrincherados, particularmente si no existe garantía de que funcionarán. Que ellos funcionen puede con frecuencia probarse por ejecución. Los donantes pueden romper este círculo vicioso ayudando a ejecutar tales proyectos. En una reunión conjunta entre funcionarios de Gambia y el Banco Mundial para mejorar las relaciones de trabajo, los gambianos expresaron "la importancia del papel del Banco en traer la experiencia e ideas del exterior como punto más fuerte en la asociación. El financiamiento es vital, pero más porque representaba la posibilidad de trabajar—yendo más allá de la plática" (Marshall 1977, p. 26).

Los proyectos de desarrollo pueden ser un terreno de prueba para ideas o conceptos que son nuevos para un país que une comunidades, que lleva personas y carga) y beneficios secundarios (mejoramiento de instituciones y políticas sectoriales), necesitan evaluarse ambas.

Pero los beneficios dependen del proyecto que está siendo ejecutado en una forma que es diferente y sobre la evaluación de esta diferencia. Desafortunadamente, rara vez se satisfacen ambos requerimientos, ya que los proyectos financiados por donantes frecuentemente no proveen mecanismos para una evaluación rigurosa de los resultados—o no lo hacían recientemente.

Los proyectos también presentan oportunidades para entablar un amplio diálogo del sector con el gobierno. Muchos fracasos de proyectos de inversión están ligados a las políticas sectoriales del gobierno que a menudo chocan y trabajan con propósitos cruzados. Por ejemplo, en algunos países los proyectos de extensión agrícola, irrigación y transporte con la intención de alentar a los agricultores para sembrar cultivos específicos han sido agobiados con políticas macro y microeconómicas que realmente dan por resultado una pesada carga tributaria en la agricultura. En otros países las inversiones en carreteras, irrigación y otras infraestructuras han sido mantenidas deficientemente (o sin mantenimiento total) debido a que las agencias públicas no pudieron recuperar el costo y carecían de fondos. Los cambios en las políticas generales que resultan del diálogo mejoran la sostenibilidad de los proyectos financiados por donantes y mejoran los prospectos en el sector para todos los proyectos. Este efecto puede ser decisivo para el valor agregado del involucramiento del donante.

Solamente un ejemplo viene del área difícil de la reubición causada por adquisiciones de tierra en inversiones públicas (ver cuadro 4.3). Porque los proyectos pueden tener un impacto directo (una carretera

Financiamiento No Dedicado a Proyectos

El financiamiento donante que está menos unido a la ejecución de proyectos particulares—como ayuda externa del programa, financiamiento de inversión al sector, programas de ajuste sectorial, u otros instrumentos de financiamiento de tiempo limitado—tiene ventajas y desventajas sobre el financiamiento de proyectos.

En un país donde las designaciones del gasto son sanas y la eficacia de los gastos es alta, el potencial valor agregado del involucramiento del donante en el diseño y ejecución del proyecto es mínimo. El financiamiento no dedicado a proyectos ahorra en la preparación de proyectos y en costos de ejecución, tanto a los donantes como a los gobiernos receptores. Un recurso escaso de los donantes es el personal con habi-

Cuadro 4.3 Reubicación en el desarrollo

UNA REVISIÓN COMPRENSIBLE DE LA EXPERIENCIA del Banco Mundial en la ejecución de sus políticas de reubicación de la población dentro de los proyectos concluye que:

"Habiendo sido la primera agencia de desarrollo internacional en adoptar una política de reubicación, el Banco ha promocionado esta política con los prestatarios cuyos proyectos incluyen desplazamiento involuntario de la po-blación. Un resultado principal del impacto catalítico de 1986 a 1993 es que varios prestatarios decretaron o mejoraron las políticas internas y los marcos legales para la reubicación.

"La reubicación funciona cuando el gobierno quiere que funcione. La principal manera en que los gobiernos expresan sus compromisos para un buen arreglo de reubicación es creando capacidad institucional apropiada, definida como la sinergía entre las políticas, organizaciones y recursos.

Cuando los prestatarios no coinciden genuinamente con la política de reubicación del Banco desde el principio, la reubicación generalmente no se realiza bien –a pesar de las misiones del Banco o la frecuencia de amenazas del Banco para suspender los desembolsos.

"El Banco ha sido más efectivo globalmente—y las operaciones inmediatas se han beneficiado más—cuando alcanzó acuerdos con gobiernos que piden prestado sobre marcos de política sectorial o interna relevantes para las operaciones de asistencia del Banco, que cuando sus esfuerzos fueron confinados a acuerdos legales para proyectos individuales. A su vez, las obligaciones que puso en acuerdos legales de préstamos individuales y la acordada "política de proyectos" algunas veces han formado la base para discutir y mejorar los marcos políticos y legales internos más generales" (Banco Mundial 1996a, p. 8).

lidad y experiencia técnica de diferentes países. Sin embargo, dado que la preparación de proyectos es intensiva en personal, usando los proyectos como una forma de apoyo en países bien administrados no necesariamente colocan el personal donde se usen o se necesiten más sus habilidades. Las escasas habilidades probablemente se utilizarán más productivamente en alguna otra parte. Para los recipientes, la asistencia no dedicada a proyectos auxilia la coordinación entre donantes. La organización administrativa necesaria para monitorear tal vez cientos de proyectos financiados por donantes es gravoso para los gobiernos con una capacidad limitada de administración del sector público. Frecuentemente cada donante y cada proyecto tiene sus propios procedimientos, planes y requerimientos de adquisición y reporte.

El financiamiento de proyectos introduce sus propias tendencias en los incentivos de las agencias de ayuda externa: favoreciendo la inversión sobre el gasto recurrente, proyectos grandes sobre pequeños, expansión de la producción física sobre el mejoramiento en la eficiencia,

materiales importados sobre los locales. Los recipientes frecuentemente ven los proyectos como si fueran generados o ejecutados por sólo las agencias, con poca pertenencia local.

El financiamiento de proyectos introduce sus propias tendencias en los incentivos de las agencias de ayuda externa: favoreciendo la inversión sobre el gasto recurrente, proyectos grandes sobre pequeños.

El uso del apoyo general presupuestario desliga los proyectos y la ejecución de los objetivos generales de la asistencia—es decir, el tamaño de los proyectos es a menudo puesto a escala para satisfacer objetivos de la asistencia total desembolsada en lugar de maximizar el valor agregado de los proyectos. A veces la escala del proyecto funciona en propósitos cruzados con su intento.

Pero todas estas consideraciones se aplican principalmente a aquellos pocos afortunados países y sectores en que los servicios públicos son ya efectivos y, tal vez, eficientes. Si una de las principales preocupaciones del desarrollo es mejorar las políticas e incrementar la capacidad institucional del gobierno (y debería ser), la asistencia externa que simplemente amplia el sobre presupuestario de actividades existentes sin cambiar la estructura o incentivos para la entrega de servicios probablemente no va a ver mucho reembolso. La pregunta es: ¿Qué clase de apoyo conducirá mejor a un mejoramiento del sector público? Algunas veces los proyectos son necesarios. Otras veces un diálogo político—conectado con el programa de asistencia—es necesario. Y algunas veces ningún financiamiento en lo absoluto es lo más útil.

Un excelente estudio de ayuda externa en Africa patrocinado por el Overseas Development Council -Consejo de Desarrollo Externo- basado en estudios de caso de colaboración en siete países africanos, hace la siguiente recomendación:

> " [El programa de ayuda externa] probablemente no va promover el desarrollo en la ausencia de políticas económicas sanas. En estas situaciones, los donantes deberían mantener un diálogo político con el gobierno, pero debería limitar los flujos de ayuda y dirigirlos a la asistencia de proyectos, centrándose frecuentemente en actores no estatales. Cuando políticas económicas sanas han sido puestas en su lugar, los donantes deberían ampliar la ayuda del programa, tal vez en el contexto de las estrategias de inversión sectorial negociadas con el gobierno" (van de Walle y Johnston 1996, p. 6).

Así se reconocen los factores complejos en la selección del método y el nivel de asistencia para el desarrollo. La ayuda externa efectiva de-

pende no sólo del tipo y método de ayuda seleccionada, sino críticamente de políticas gubernamentales, capacidad institucional y compromiso para mejorar los servicios.

Apoyo no Financiero

El apoyo no financiero puede tener una alta rentabilidad, pero su récord ha sido mezclado. La carencia de capacidad institucional en los países en desarrollo ha sido reconocida por mucho tiempo como una gran valla para el desarrollo.[2] Una solución tradicional ha sido usar tres tipos de asistencia técnica: emplear expertos extranjeros con base en términos de largo y corto plazo, entrenar a funcionarios gubernamentales (en el país o en el extranjero) y financiar programas de educación a largo plazo. Aunque los donantes han hecho uso de los expertos extranjeros para mejorar las instituciones (y existen algunos éxitos) los resultados generales han sido decepcionantes (Banco Mundial 1996b). Una evaluación del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas de 1993 sugirió que "hay un creciente sentido de que la cooperación técnica no funciona bien, que como se practica actualmente es ineficaz, que tales beneficios como se producen ahora son extremadamente costosos y que en cualquier caso tiene poco impacto duradero" (Berg 1993, p. 3-4).

Una sociedad (o agencia gubernamental) que ha generado su propio programa de reformas es receptivo a la asistencia técnica y la construcción de instituciones.

Una sociedad (o agencia gubernamental) que ha generado su propio programa de reformas es receptivo a la asistencia técnica y la construcción de instituciones. Sin embargo, cuando no son obligados por una demanda local de competencia particular, los expertos extranjeros son con frecuencia integrados con los ministerios de una forma que permita transferirse el conocimiento. La asistencia técnica de libre permanencia proporcionada por los consultores internacionales y los expertos técnicos individuales ha sido útil para algunos propósitos, pero como una forma de promover y mejorar las instituciones del sector público generalmente han sido caros fracasos.

El entrenamiento de los funcionarios gubernamentales en tareas técnicas también ha tenido resultados mezclados. En muchos países el entrenamiento no ha tenido buen resultado porque los funcionarios públicos no tienen el incentivo para desempeñar funciones, están políticamente bloqueados para desempeñarse, o no tienen los materiales o recurso para desempeñar esas funciones. En muchos países no hay manera de acelerar el lento proceso que incluye crear no sólo la capacidad de análisis y diálogo político (en el gobierno y la sociedad civil)

Las ganancias del trabajo analítico pueden ser enormes.

Figura 4.3 Costos y beneficios de una semana adicional de trabajo analítico

Fuente: Deininger, Squire y Basu 1998.

sino también la demanda de los gobiernos recipientes para la asistencia técnica productiva. El impacto de las ideas es difícil de monitorear, evaluar y especialmente cuantificar porque las formas con las cuales el análisis político contribuye al desempeño futuro son frecuentemente intangibles e indirectas.

Un estudio emprendió un análisis empírico de los proyectos del Banco Mundial (aprobados principalmente en los 80s) para investigar la contribución relativa de dos inversiones de personal (Deininger, Squire y Basu 1998). Una es la inversión directamente relacionada con el proyecto—preparación antes de que el proyecto inicie y supervisión mientras se ejecuta el proyecto y se desembolsa el financiamiento. La segunda es "económica y trabajo de sector", que produce reportes sobre la economía y sectores particulares para el gobierno pero también cubre el diálogo con el gobierno y otras agencias de desarrollo.

El estudio encontró que (aun después del control por país, sector y condiciones económicas y preparación de personal y supervisión de un proyecto particular) un trabajo analítico previo mejora los proyectos. En promedio estas actividades tienen una alta rentabilidad, ya que el beneficio de una semana adicional de trabajo analítico del Banco Mundial es nueve veces el costo –incluyendo tiempo del personal, viajes y gastos generales (figura 4.3). Es más, dado que el trabajo analítico afecta muchos proyectos, el beneficio general es aun más grande. Y estas son exactamente las recompensas para proyectos financiados por el Banco. Si los cambios hechos a partir del análisis político afecta otros proyectos financiados por donantes, o tal vez a todos los proyectos del gobierno, las ganancias por involucramiento en actividades para las cuales no hay préstamos serían enormes.

Aunque el trabajo analítico tiene ganancias altas, los mismos autores encontraron que el Banco Mundial invirtió menos en él, y sobre invirtió en recursos dedicados a asegurar que una corriente constante de proyectos fuera al Consejo Ejecutivo (anexo 5). De acuerdo a sus cálculos, un cambio de recursos de la preparación de proyectos a trabajo analítico hubiese resultado en un compromiso menor pero en una proporción más alta de proyectos exitoso. En otras palabras, menos proyectos hubieran sido aprobados, pero hubieran sido mejor planeados y mejor ejecutados. Irónicamente, un cambio de recurso de preparación de proyectos a trabajo analítico hubiera llevado a desembolsos más altos –no más bajos- de los fondos. La razón es que los proyectos problema son ejecutados lentamente y por eso el desembolso es lento.

Métodos de Asistencia y Eficiencia del Sector Público

Administrada apropiadamente, la ayuda externa puede fomentar mejores sectores públicos a través de actividades con proyectos y sin proyectos (y frecuentemente a través de una combinación de las dos). Ambas pueden proveer el conocimiento que los países necesitan. Los proyectos apoyan la experimentación y la reforma, la demostración, el pilotaje, la evaluación y la innovación. Hay también varias formas en que los donantes pueden ayudar a los países a través de actividades que no contemplan proyectos, tales como crear y difundir información extraída de la experiencia. Puesto que las agencias de ayuda externa ejecutan muchos proyecto en diferentes países y con diferentes estructuras institucionales y han establecido capacidad para evaluar proyectos, ellas pueden extraer evidencia y experiencia transversal que ningún país solo podría. El análisis político, que incorpore el conocimiento experto, puede ser útil. El entrenamiento—es decir, capacitar a los actores locales con las destrezas necesarias para lograr sus objetivos, ya sea exponiendo a los políticos a otras experiencias o proporcionando nuevas habilidades—también tiene un papel clave.

Notas

1. Aun una lista parcial de literatura producida por el Banco Mundial da alguna indicación. Del Departamento de Evaluación de Operaciones han llegado revistas de, entre otros sectores, irrigación, extensión agrícola y préstamos de ajuste. Trabajos de política sectorial que revisan la experiencia con el involucramiento del Banco han sido producidos sobre, entre otras, energía, agua, educación y préstamos de ajuste.

2. Krueger, Michalopuolos y Ruttan (1989) observan que en los 50s, la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional fue sede de un gigantesco debate entre defensores de la asistencia con capital y defensores de asistencia técnica.

Dinero, pero más ideas, también

UNA BUENA ADMINISTRACIÓN IMPORTA MÁS A LOS países en desarrollo que a la ayuda financiera externa. Los carencias institucionales y políticos detienen a las economías que están rezagadas, no los déficits financieros. El dinero de la ayuda externa tiene un gran impacto solamente cuando los países han hecho avances substanciales en reformar sus políticas e instituciones. Sin embargo, estos mensajes no deberían distorsionarse para decir que los países con instituciones y políticas débiles (llámelas ambientes difíciles, débiles o problemáticos) no pueden ser ayudados. Si pueden ayudarse. Muchas cosas pueden hacerse provechosamente.

La comunidad internacional necesita ir más allá de los proyectos e incitar el cambio sistémico en todos los sectores y países.

Pero primero conocemos por la experiencia lo que probablemente *no* va a funcionar:

- *Grandes cantidades de dinero.* Proporcionando un financiamiento significativo no ha hecho mucha mella en la pobreza de países con una débil administración.
- *Comprar las reformas.* Los préstamos condicionados no han generado una reforma en países sin algún movimiento interno con dirección hacia la reforma.
- *Centrarse en proyectos individuales.* En ambientes difíciles los donantes frecuentemente han recurrido a un programa central de proyectos, principalmente en los sectores sociales. Pero el éxito de los proyectos individuales (siempre difícil de lograr) no tiene mucho impacto a menos que incite un cambio sistémico. Y porque el dinero es típicamente fungible, todo el sector público (distorsionado) está financiándose, no solamente el sector favorecido.

Así que, la comunidad internacional necesita ir más allá de los proyectos e incitar el cambio sistémico en todos los sectores y países. Es más fácil decir que hacer. Casi nada positivo ha sucedido en Myanmar (Birmania) o en Nigeria en las pasadas tres décadas. Obviamente no existe panacea para las dolencias de esos países. Aun así, hay ejemplos de asistencia exitosa que han mejorado la vida de las personas que viven en países con gobiernos débiles y políticas deficientes. En algunos casos esta asistencia ha contribuido a una transformación más grande que hizo una gran diferencia.

Aquí presentamos cuatro estudios de caso de ayuda externa efectiva bajo condiciones difíciles. Pasando por ellas encontramos cuatro temas:

- *Encontrar un paladín.* Los países, gobiernos y comunidades son heterogéneos. Aunque es justo caracterizar a Birmania globalmente como "mal administrado," es probable que existan elementos reformistas en la comunidad y aún en el gobierno. Si la ayuda externa puede encontrar a estos reformadores, puede tener un gran impacto.
- *Tener una visión a largo plazo de cambio sistemático.* Los reformadores exitosos tienen una visión de cómo las cosas podrían ser diferentes en 10 años—diferentes tanto en resultados (más niños en la escuela, que se gradúan y encuentran trabajo) como en los procesos (la participación de la comunidad en las escuelas, el apoyo amplio del público a las políticas de reforma).
- *Apoyar la creación de conocimientos.* Aunque típicamente que los reformadores tienen una visión a largo plazo, requieren afinar los detalles de las reformas mediante la innovación y la evaluación. Además, para que las reformas se arraiguen se requiere demostrar su funcionalidad. El financiamiento y la evaluación de las innovaciones son clave para la asistencia para el desarrollo.
- *Hacer participar a la sociedad civil.* En los ambientes altamente distorsionados, el gobierno no está proporcionando políticas de apoyo ni servicios eficientes. Esta es la razón por la cual las transferencias financieras de gobierno a gobierno producen resultados pobres. La ayuda efectiva en este caso, involucra, frecuentemente, el apoyo a la sociedad civil para presionar al gobierno a cambiar o para tomar en sus propias manos la provisión de servicios.

Los puntos anteriores tienen que ver con las características de ambientes que prometen cambios y cómo pueden promover estas características los donantes. Las enseñanzas de la asistencia exitosa también

pueden proporcionar lineamientos para el comportamiento de los donantes. La ayuda externa es más efectiva cuando:

- *Las agencias se enfocan en las reformas a largo plazo.* Es notable que el éxito en los ambientes difíciles, típicamente involucra una inversión intensivo de personal de parte de los donantes y pequeños desembolsos de dinero. También está "más allá de los proyectos" el apoyar las reformas sistémicas. En los ambientes difíciles, la asistencia efectiva se trata más de ideas que de dinero o proyectos. El dinero puede ser un tipo de aportación, como en los ejemplos del Capítulo 5. Los proyectos también pueden ser una contribución útil. Pero el foco de atención en estos casos fue en el apoyar a personas con nuevas ideas o que estaban buscando nuevas ideas.
- *Los donantes trabajen como socios más que como competidores.* Los estudios de la ayuda externa por mucho tiempo han señalado la proliferación de donantes y la carencia de coordinación entre ellos. Los países bien administrados meten a fuerza la coordinación entre los donantes, pero en los ambientes débiles los donantes frecuentemente provocan el caos. Es difícil explícar esto, excepto que a los diferentes donantes les gusta "plantar sus banderas" sobre algo (cualquier cosa) tangible. En casos de asistencia con buenos resultados, tiende haber una fuerte asociación entre los donantes con un interés en transformaciones más grandes, no en banderas individuales.

En ambientes difíciles la asistencia efectiva es más acerca de ideas que de dinero o proyectos.

Vietnam: ajuste sin préstamos

ES DIFÍCIL IMAGINAR UN AMBIENTE MÁS HOSTIL PARA LA asistencia para el desarrollo que Vietnam a mediados de los 80s. Uno de los países más pobres del mundo, Vietnam tuvo que solicitar ayuda alimentaria internacional en varios puntos de la década. A pesar de la ayuda soviética (10 por ciento del PIB cada año), virtualmente no hubo avance en el desarrollo (en reducción de la pobreza, o en el mejoramiento de los indicadores sociales). La administración económica era deficiente. El régimen comercial estaba cerrado. No había campo en la economía para el sector privado. Y un fuerte desequilibrio fiscal fue financiado con dinero impreso, conduciendo a la hiperinflación.

Vietnam en 1985-86 es un buen ejemplo de cómo una gran cantidad de ayuda financiera puede no tener impacto en un ambiente de

Los países bien administrados meten a fuerza la coordinación entre los donantes, pero en los ambientes débiles los donantes frecuentemente se vuelven locos.

instituciones y políticas distorsionadas. Había amplia insatisfacción dentro de la sociedad, gobierno y el partido comunista gobernante con estos pobres resultados. En una reunión histórica en 1986, el partido decidió cambiar la dirección e inició el doi moi (renovación). Uno de los campeones líderes de la reforma fue Vo Van Kiet, quien emergió como primer ministro responsable de la economía. El ímpetu para el cambio vino no sólo del hecho que a Vietnam le estaba yendo mal, sino del buen resultado de las economías vecinas que eran más abiertas al comercio e inversión exterior. Aunque el equipo económico tenía una idea general de la dirección para la política económica—hacia una iniciativa más privada y una apertura más grande—no tenía un programa detallado de la reforma (Ljunggren 1993).

La ayuda de la Unión Soviética se redujo bruscamente a finales de los 80s, dejando a Vietnam con una asistencia limitada (menos del 1 por ciento del PIB) principalmente de la UNDP - Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas PDNU, y de Suecia (SIDA – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI). Mientras que Vietnam estaba luchando con los clásicos problemas de ajuste, no estaba recibiendo apoyo financiero del FMI o del Banco Mundial debido a su alejamiento político de los principales accionistas de estas instituciones. Sin embargo, los dos estaban proporcionando tiempo de su personal para asesorar al gobierno. Además, el PDNU y la ASDI invitaron al Banco y al Fondo para manejar algo de la asistencia técnica que financiaban. Así que el FMI manejó la asistencia técnica financiada por la PDNU para el Banco Central y contribuyó con tiempo de su propio personal. En un arreglo similar el Banco Mundial manejó la asistencia financiada por el PDNU para el Comité Estatal de Planeación (ahora el Ministerio de Planeación e Inversión).

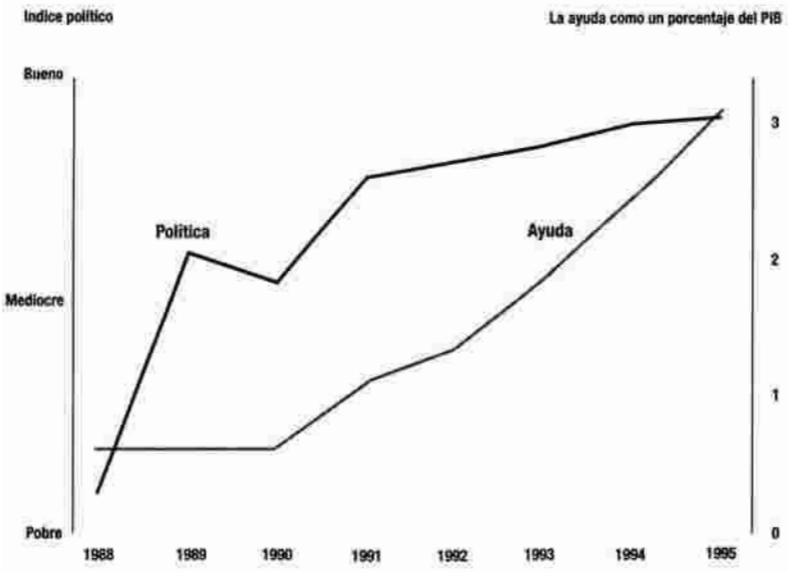
En las primeras etapas de la reforma esta asociación de agencias proporcionó inversiones importantes. En 1991 el PDNU y el Banco Mundial organizaron una reunión en Kuala Lumpur en la cual Vo Van Kiet y su equipo se encontraron con los ministros de economía de Indonesia, la República de Corea y Malasia. Cada país presentó algunas políticas claves que habían funcionado para ellos, y el equipo vietnamita hizo preguntas detalladas acerca de la estabilización, libre comercio, inversión extranjera y otras políticas económicas. A un nivel más técnico, el mismo grupo de agencias donantes organizó cursos de entrenamiento, talleres de política y viajes de estudio para el personal de los ministros de economía de Vietnam.

Todo esto fue propuesto para ayudar a Vietnam a aprender de la experiencia de sus vecinos y desarrollar el conocimiento que necesitaba para administrar con buenos resultados su propia economía. Se apoyó la generación de conocimiento a un nivel más micro también. El PDNU y el Banco Mundial hicieron equipo para ayudar al gobierno a realizar la primera encuesta de la familia representativa jamás hecha en Vietnam—generando una riqueza de información acerca de la producción familiar, ingreso y pobreza, educación, salud y nutrición infantil. Esta encuesta conducida en 1992-93 reveló que 55 por ciento de la población vivía debajo de un parámetro internacional de pobreza ampliamente usado (Dollar y otros 1998).

La reforma de Vietnam abrió más espacio para la sociedad civil, y las actividades del donante alentaron esto también.

La reforma de Vietnam abrió más espacio para la sociedad civil, y las actividades del donante alentaron esto también. Dos ejemplos: la Fundación Asiática y el Banco Mundial organizaron el primer encuentro público entre el sector privado local y los funcionarios líderes para discutir las políticas económicas y las distorsiones claves que impedían la inversión privada. Y un grupo de donantes organizó talleres rurales para discutir el análisis de la pobreza que surgió de las encuestas sobre la familia y como los donantes podrían apoyar las iniciativas locales dirigidas a reducir la pobreza.

Figura 5.1 Vietnam: Ayuda externa y política



Fuente: Dollar y Easterly 1998

La ayuda externa en Vietnam se centró en la recomendación política y la asistencia técnica durante el ajuste y la reforma. El financiamiento a gran escala llegó después de instalarse un buen marco político.

Es imposible medir el efecto exacto de estas actividades de los donantes. Pero sin duda ha habido un mejoramiento importante en las políticas económicas de Vietnam y que han mejorado la vida de las personas. La política de Vietnam mejoró de lo verdaderamente terrible a mitad de los 80s a sólo pobre en 1990 (figura 5.1) (El mejoramiento captura el fortalecimiento de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola y la primera etapa de estabilización, yendo de 400 por ciento de inflación a aproximadamente al 70 por ciento.) Hubo posteriormente un mejoramiento político constante a principio de los 90s a medida que se controló la inflación, el comercio se liberó y el ambiente legal para el sector privado se clarificó.

Observemos que durante 1989-93 Vietnam estaba recibiendo una pequeña cantidad de ayuda externa (casi 1 por ciento del PIB). La ayuda financiera en gran escala no llegó hasta 1994-95 tiempo en el cual el ambiente político e institucional era bastante favorable para un país de bajos ingresos.

Vietnam es un buen ejemplo del cambio sistémico. A mediados de los 80s las unidades familiares estaban limitadas en cuanto a lo que pudieran hacer con la tierra y el trabajo. Para mediados de los 90s tenían considerable libertad para trabajar su tierra, empezar un negocio familiar o buscar un empleo asalariado. Las innovaciones que habían funcionado bien localmente fueron "escaladas" a todo el país. Con el mejoramiento del ambiente político vino la necesidad de inversiones complementarias en carreteras, energía, educación y otros sectores.

Inmediatamente después de la reforma política, el crecimiento se aceleró. De los 40 países más pobres del mundo en 1986, Vietnam tuvo por mucho el crecimiento más rápido en la siguiente década.

Y los beneficios han sido ampliamente compartidos. Un estudio de 1998 de las unidades familiares encuestadas primero en 1992-93 reveló que el ingreso promedio familiar había aumentado 39 por ciento en términos reales y que la tasa de pobreza se había reducido en casi la mitad—de 55 por ciento de unidades familiares a alrededor del 30 por ciento.

¿Cuáles son las lecciones para la ayuda externa? Los donantes ayudaron al reformador a desarrollar políticas para Vietnam y demostraron que podrían funcionar. Y los objetivos claros de los líderes de Vietnam ayudaron a coordinar a los donantes.

El interés durante el período crítico de 1989-92 estuvo claramente sobre las ideas, no sobre el dinero. Por razones de políticas internacionales, los donantes principales como el Banco Mundial no pudieron pro-

porcionar dinero a Vietnam hasta 1993, así que tuvieron que hacer algo diferente. El trabajo intensivo de personal requería poco dinero e hizo una gran contribución a la reforma y desarrollo del país.

El Salvador, Pakistán y Brasil: decentralización y reforma de la educación

En años recientes muchos países en desarrollo han experimentado con la decentralización de la educación

LOS GOBIERNOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO TIENEN generalmente un papel mayor en la asignación y administración de los recursos educativos. Aun cuando alguna autoridad es delegada a las provincias o municipios, padres y directores de escuelas tienen una voz limitada. Este enfoque centralizado ha apoyado muchos logros en la educación, pero no siempre ha llegado a los grupos que tradicionalmente han tenido bajos niveles de educación (los pobres y las niñas, por ejemplo). Y la sobrecentralización puede anular la iniciativa entre aquellos que tienen un papel crítico en los resultados educativos—maestros, directores y padres.

En años recientes muchos países en desarrollo han experimentado con la decentralización de la educación en dos maneras: primero, dejando más autonomía e inversión locales en las escuelas públicas, y segundo, creando más espacio para el sector no gubernamental. En algunos casos los donantes han ayudado a financiar y diseñar estas innovaciones. Pero aun más importante, ha habido apoyo para los esfuerzos del gobierno para evaluar seriamente estas innovaciones, dando seguimiento a grupos pilotos y comparándolos con grupos de control que no participan en el grupo piloto. Para las reformas en El Salvador, Paquistán y Brasil hay ahora evidencia sólida que ellas funcionan.

El programa de escuelas administradas por la comunidad de El Salvador—más popularmente conocido por las siglas, EDUCO, o Educación con Participación de la Comunidad—es un esfuerzo innovador para la educación preprimaria y primaria de descentralizar la educación fortaleciendo el involucramiento y la participación directa de padres y grupos de la comunidad. Un prototipo de las escuelas EDUCO de hoy emergió en los 80s cuando el servicio de las escuelas públicas no podía ampliarse a las áreas rurales por la guerra civil del país. Algunas comunidades tomaron la iniciativa de organizar sus propias escuelas, administradas y apoyadas financieramente por una asociación de familias. Aunque estos primeros intentos fueron contenidos por una base de bajos ingresos rurales, demostraron

Las escuelas administradas por la comunidad de El Salvador emergieron en los 80s cuando el servicio de las escuelas públicas no podía ampliarse a las áreas rurales por la guerra civil del país.

una fuerte demanda inherente de educación así como también un deseo de participar en el gobierno de las escuelas. En 1991, el ministro de educación del Salvador, apoyado por agencias de ayuda externa como el Banco Mundial, decidió usar el prototipo como el método principal para ampliar la educación a las áreas rurales a través del programa EDUCO.

Actualmente, las escuelas EDUCO se administran autónomamente por una asociación comunitaria electa de educación (Asociación Comunal para la Educación o ACE) formada por los padres de estudiantes. Las ACEs toman el papel central de la administración y el manejo y son contratados por el ministerio para impartir un determinado currículum para cierto número acordado de estudiantes. Las ACEs son entonces responsables de contratar y remover a los maestros haciendo cuidadosamente un monitoreo de su desempeño y de equipar y darles mantenimiento a las escuelas. Se espera que la asociación entre el ministerio de educación y las ACEs mejore la administración y manejo escolar reflejando las necesidades locales.

El programa EDUCO es una forma de ampliar el acceso educativo rápidamente a las remotas áreas rurales. Pero ¿ha llegado esto a expensas de la calidad? No. Las escuelas administradas por la comunidad no son deficientes en calidad. El logro estudiantil en pruebas estandarizadas de matemáticas y lengua es el mismo para las escuelas EDUCO y para las escuelas tradicionales (después de controlar los antecedentes de la familia). De hecho, las escuelas EDUCO pueden ser superiores. Tienen significativamente menos días perdidos como resultado de la ausencia de los maestros (Jiménez y Sawada 1998). Con base en este buen resultado, el gobierno está ahora planeando introducir administración comunitaria en todas las escuelas tradicionales.

En Paquistán un problema de bastante duración ha sido la baja participación de las niñas en la escuela. En 1994 -95 el gobierno estatal de Balochistan inició escuelas con apoyo no gubernamental, con un énfasis en aumentar la matrícula de niñas. Se pagan subsidios a las nuevas escuelas no gubernamentales con base en el número de niñas inscritas. Se espera que después de tres años las escuelas sean financieramente autofinanciables por cuotas y apoyo privado.

En las áreas urbanas una nueva escuela privada fue abierta en cada vecindario pobre seleccionado al azar para el programa. La matriculación de niñas aumentó en 25 puntos porcentuales, en comparación con su inscripción en vecindarios con grupos de control que no parti-

ciparon en el programa (figura 5.2). Además, aunque el programa proveía un subsidio directo sólo para la inscripción de niñas, tuvo un efecto secundario positivo en la matriculación de niños. Este éxito no fue afectado por el ingreso u otra característica socio-económica del vecindario, sugiriendo que la ampliación del programa a otras áreas pobres de Paquistán probablemente tendría un buen resultado.

En las áreas rurales, la inscripción de niñas es particularmente baja. Así que, el programa apoyó la creación de escuelas de niñas, con frecuencia dirigidas por una maestra, un factor que se cree aumenta significativamente el interés de los padres para enviar a sus hijas a la escuela. Nuevamente, los resultados mostraron que el programa aumentó significativamente la matriculación de niñas en comparación con las aldeas sin escuela para niñas. Como en las áreas urbanas, ha habido un beneficio secundario: una proporción más alta de inscripción de niños.

Un programa innovador para apoyar el inicio de las escuelas de niñas en Balochistan condujo a un salto inmediato en la inscripción de niñas.

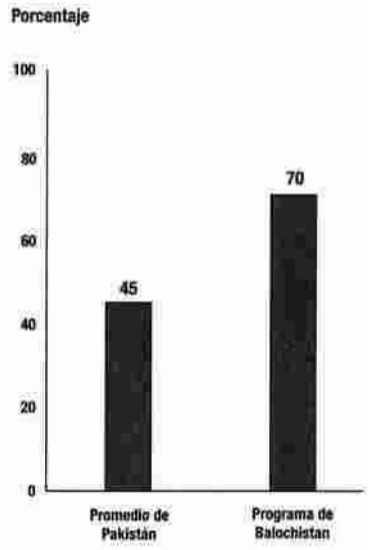
En el estado de Sao Paulo de Brasil,, el nuevo secretario de educación, Rose Neubauer, inició la decentralización y las mejoras en eficiencia. El sistema tradicional incluía utilizar el mismo edificio para la escuela primaria en la mañana y la escuela secundaria en la tarde, con maestros viajando a diferentes escuelas. Había también los problemas usuales de salarios bajos y baja moral. El resultado: bajas proporciones de inscripción, muchos repetidores y desertores y un pobre aprovechamiento del estudiante.

Las reformas tenían tres propósitos. Primero, el sistema fue racionalizado. Una proyección con mapas permitió la concentración de estudiantes de primaria en las escuelas primarias y los estudiantes de secundaria en las escuelas secundarias. Así los maestros fueron asignados a una sola escuela, reduciendo el tiempo de en transporte y creando un cuerpo docente más coherente. Esto liberó recurso para alargar el día escolar y aumentar los salarios de los maestros. El presupuesto estatal de educación incrementó en 10 por ciento, pero los salarios subieron en casi el doble—fue posible por la ganancia en eficiencia.

La segunda fue la decentralización. El estado dio la responsabilidad de la educación primaria a los municipios que tenían los recursos, capacidad y deseo de asumirla. Hubo una posterior decentralización de autoridad para los directores escolares. Anteriormente, estos eran nombrados políticamente y no siempre tenían las habilidades requeridas. En el nuevo sistema estos directores tenían que hacer un examen pedagógico y desarrollar un plan de acción para la escuela.

El tercer punto de la reforma fue un compromiso de evaluación e investigación—es decir, para un "enfoque de resultados." Una eva-

Figura 5.2 Paquistán: Inscripción escolar de niñas de cinco a ocho años de edad



Fuente: Kim, Alderman y Orazem, 1988

luación seria permitió al gobierno determinar rápidamente que las reformas estaban funcionando. En unos cuantos años las inscripciones en las escuelas primarias de los municipios se duplicaron de 600,000 a 1.2 millones. Las tasas de reprobación descendieron de más del 10 por ciento a menos del 4 por ciento. Las tasas de deserción bajaron de 9 por ciento a 5 por ciento en las escuelas primarias y de 20 por ciento a 12 por ciento en las escuelas secundarias. La última prueba de la reforma estará en el aprovechamiento de los estudiantes, y el sistema de exámenes permitirá una cuidadosa evaluación en los próximos años. Los primeros resultados son bastante prometedores y los maestros están más felices también. Después 20 años, Neubauer es la primera secretaria de educación que ha durado tres años sin una huelga de maestros.

¿Qué puede aprenderse de las reformas educativas de El Salvador, Paquistán y Brasil? En cada caso, la decentralización y el involucramiento de la sociedad civil llevaron a mejoras en los servicios públicos—específicamente, la disponibilidad amplia de educación para los grupos en desventaja. Un asunto clave en cada caso fue tomar una buena idea y ver si funcionaba para crear el potencial de cambio sistémico—es decir, para la reforma de todo el sector. En El Salvador y Brasil el gobierno está moviéndose en esa dirección. En Paquistán todavía falta ver si la innovación será ampliamente diseminada.

Pero para los donantes, estas proveen ejemplos claros de como la asistencia externa puede apoyar a los reformadores—en el pilotaje inicial, en la evaluación seria de impacto y en abarcar mayor población si hay demanda por "escalar". Además es posible que estos esfuerzos para estimular la decentralización y la participación de la comunidad en la educación tendrán más beneficios secundarios que conducen a más involucramiento de la comunidad en otras áreas (caminos, salud), un área importante para un estudio futuro.

Camerún: Financiamiento y Provisión de los Servicios de Salud

CAMERÚN ENTRÓ A LOS 80S CON UNA TASA ANUAL DE crecimiento de 10 por ciento y salió con un crecimiento anual de -10 por ciento. En parte el resultado de las sacudidas externas, la volatilidad fue exacerbada por una deficiente política económica. El gobierno se ajustó lentamente a un ambiente de cambio interna-

cional y permitió que su déficit fiscal ascendiera a un insostenible 12 por ciento del PIB en 1988. El desequilibrio fiscal llevó al gobierno a adoptar medidas de ajuste estructural, que incluía una reducción de 19 por ciento del gasto total. Como en otros países africanos confrontados con problemas similares, los recortes de gastos cayeron desproporcionadamente en la inversión pública y en los costos recurrentes no salariales. El presupuesto del sector salud decayó por una cantidad aun mayor—46 por ciento en términos reales entre 1987 y 1990.

Estos recortes fueron un factor que condujo a un servicio de salud de baja calidad y un uso deficiente de los centros de salud pública. Se dejaron los centros de salud con un personal de cuatro o cinco enfermeras pero virtualmente sin medicinas y artículos médicos. No sin sorpresa, el personal de salud estaba desmoralizado. Sólo unos cuantos pacientes visitaron los centros de salud para una curación y las oportunidades para proporcionar los servicios de medicina preventiva disminuyeron. La mayoría de la gente evitó pasar por el centro de salud y se "autorecetó" con medicina tradicional, o compró de vendedores ambulantes medicamentos de dudosa calidad o viajó a un pueblo distante para comprar medicinas caras de marcas en la farmacia.

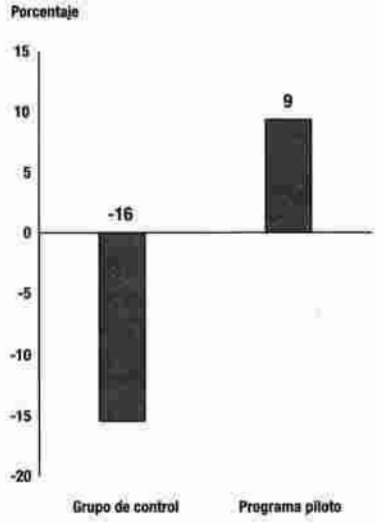
Luego, en 1989 el ministerio de salud decidió decentralizar la administración y el financiamiento de la entrega del servicio de salud rural. El enfoque fue similar al que se ensayó, con apoyo de la UNICEF, en varios otros países africanos. El ministerio solicitó a la USAID -Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos- que ayudara a diseñar y hacer operable este enfoque reorientado de servicio de salud pública en dos provincias. Otros donantes y organizaciones no gubernamentales (la GTZ de Alemania, la UNICEF, CARE, Save the Children) se enfocaron sobre diferentes aspectos del servicio primario de la salud. Pero el proyecto con fondos de la USAID fue el proyecto piloto en el cual el gobierno estaba experimentado con un nuevo enfoque comprensivo para financiar y entregar los servicios de salud.

Se formaron comités locales de salud para supervisar la operación de los centros de salud y decir a los aldeanos de la importancia de las medidas de salud preventiva. A los centros de salud se les proporcionó con medicinas y suministros médicos, los cuales fueron reabastecidos a través de cuotas de consultas y venta de medicamentos. Las medidas de salud preventiva (vacunas, planeación familiar, información sobre agua potable) fueron proporcionadas sin costo todavía.

En El Salvador, Paquistán, y Brasil la decentralización y el involucramiento de la sociedad civil llevaron a mejoras en los servicios públicos.

En un período de ajuste fiscal y recortes de gastos en Camerún, el uso del centro de salud disminuyó 16 por ciento. Pero en las aldeas con un programa innovador de cuotas para el usuario y fondos revolventes para medicamentos, el uso aumentó un 9 por ciento.

Figura 5.3 Camerún: Cambio en el uso y utilización del Centro de Salud, 1990 - 1991



Fuente: Litvack y Bodart 1993

Se pensó que teniendo disponibles medicamentos sin marca registrada y de buena calidad en los centros de salud a un precio razonable el uso de los centros de salud se elevaría. De hecho, el uso de los centros de salud aumentó significativamente para las familias en las áreas con la nueva política, pero declinó en las áreas del grupo de control (Figura 5.3). También se pensó que el acceso de los pobres podría disminuir debido a las cuotas de los usuarios. Pero esto no sucedió. A los pobres no se les dejo afuera. De hecho, parecía que ellos se beneficiaban proporcionalmente más que otros. ¿Por qué? Porque carecían de cualquier fuente de medicamentos de calidad confiable antes de esta política, así que esto tuvo un gran impacto en ellos (Litvack y Bodart 1993).

Aunque este pilotaje exitoso llegó a su fin en 1994, las oportunidades para ampliarlo en otras partes no se ha todavía realizado. Muchas de las políticas innovadoras implantadas en las dos provincias requería una renuncia de procedimientos normales y para repetir el programa piloto por todo el país se requerirían cambios más amplios en la política y la legislación. Por ejemplo, se ha visualizado que cada comité de salud se volvería una asociación privada no lucrativa con representación ministerial para asegurar su independencia. La legislación necesaria fue delineada durante el curso del proyecto con financiamiento de la USAID, pero todavía tiene que presentarse en la Asamblea Nacional. Otros temas necesitan ser resueltos antes de ponerlos a escala nacional. Cómo dirigirse a las áreas pobres, cómo diseñar transferencias intergubernamentales predecibles y transparentes para crear incentivos para la recuperación de los costos; y cómo mejorar el sistema central de procuración para la farmacéutica.

¿Cuál es el resultado de esta asociación entre los reformadores en el sector salud y las agencias donantes? Por lo menos dos provincias en Camerún están proporcionando mejor servicio de salud a su pueblo. Además, hay una reserva de conocimiento que la participación comunitaria con apoyo del gobierno puede ser una forma poderosa para mejorar la entrega de servicio rural, particularmente para los pobres. Esta podría ser una importante aportación en un programa más grande de reforma en el sector y más allá del sector. Pero como todavía no ha habido una reforma más amplia, es difícil para los donantes hacer mucho hasta que haya un movimiento local más grande para el cambio.

Iniciativa de mantenimiento de caminos de Africa

El sector de caminos de Africa provee buenos ejemplos de cómo el dinero—en un ambiente institucional y político débil—puede tener poco impacto.

El sector caminos de Africa provee buenos ejemplos de como el dinero -en un ambiente institucional y político débil—puede tener poco impacto. Casi un tercio de los $150 mil millones en caminos de Africa (muchos de ellos financiados por la ayuda externa) se ha perdido debido a una carencia de mantenimiento. Al entrar a los 90s casi la mitad de los caminos pavimentados de la región y el 70 por ciento de los caminos sin pavimentación estaban en condiciones de regulares a malas. El pobre estado de la red de transportes era un serio cuello de botella que disminuyó el valor de las reformas u otras inversiones públicas.

La debilidad institucional y política no permitió a los gobiernos proveer el mantenimiento carretero necesario a pesar de los fondos amplios. En la mayoría de los países hubo una confianza casi exclusiva en las compañías de mantenimiento de carreteras, que tendían a tener una gran reserva de capital (equipo) a bajos niveles de uso. Las compañías del sector público estaban también sobresaturadas de personal. Así que los fondos fueron dirigidos a equipo y empleo, pero frecuentemente no estaban disponibles para otros insumos críticos (refacciones, combustible). El problema subyacente: se usaron operaciones para satisfacer objetivos (digamos, empleo) diferentes de los de mantenimiento de caminos. Además, la debilidad general en el presupuesto nacional con frecuencia llevaba a un flujo desigual de fondos operativos, trabando más la eficiencia.

En respuesta a las crisis crecientes, los ministros de transporte de Africa, lanzaron el Programa de Transporte Africa Sub-Sahara en 1987, con la iniciativa de mantenimiento de caminos como un componente clave. La premisa de la iniciativa es que el problema central del mantenimiento de caminos no es técnico o financiero, sino que las "causas reales son los débiles e inadecuados arreglos institucionales para la administración y financiamiento de carreteras" (Heggie 1994, p. 2). El objetivo fue fomentar el cambio sistémico a largo plazo, de tal manera que por el 2000 los países estarían en camino de desarrollar sistemas funcionales de mantenimiento.

¿Cuáles fueron las características innovadoras de la iniciativa? Primero, empezó reuniendo a los políticos del sector transporte y a los usuarios de las carreteras en seminarios. Su interés estaba sobre las consecuencias del abandono del mantenimiento y sobre la debilidad ins-

El problema central del mantenimiento de carreteras no es técnico o financiero –son los débiles e inapropiados arreglos institucionales.

titucional y política que dieron por resultado un deficiente mantenimiento. Los países descubrieron que tenían problemas comunes, y que ya había ejemplos importantes de reformas exitosas.

Segundo, la iniciativa se centró en las debilidades institucionales. El hecho de que las unidades de mantenimiento de carreteras fueran a menudo parte del servicio general civil con políticas inflexibles de empleo, hizo difícil reclutar, motivar, retener o despedir personal. Estableciendo autonomía puede, para las agencias de caminos, proveer más flexibilidad en el empleo. La autonomía financiera puede ser importante también. En general, el mantenimiento de carreteras es un bien público y las compañías de mantenimiento de carreteras no pueden cobrar directamente a los beneficiarios por su trabajo. Pero los impuestos por vehículos y combustible pueden estructurarse para aproximar fuertemente los "precios" para la construcción y el mantenimiento.

En un país con una administración presupuestal fuerte, un gobierno puede no desear destinar fondos de los vehículos e impuestos de combustibles para mantenimiento de los caminos. (cualquiera que sea la fuente de ingresos, esto debería idealmente ir al uso que tiene la ganancia social mayor.) Pero lo mejor puede ser enemigo de lo bueno. Si el presupuesto no está bien manejado y los fondos no fluyen al mantenimiento de las carreteras—aun cuando la ganancia para la actividad sea extremadamente alto—entonces es sabio buscar el arreglo institucional que mejor se adapte a este caso y proporcione un buen resultado.

Algunos países en la iniciativa de mantenimiento de caminos han empezado a recolectar "fondos para el camino" en el cual ciertos impuestos y cuotas son destinado para el mantenimiento de los caminos. Este arreglo tiene beneficios:

- Puede mejorar la recaudación de impuestos. La recaudación siempre depende, hasta cierto punto, de la voluntad de la gente para pagar. Cuando los usuarios de las carreteras están convencidos que sus impuestos no van a proporcionar un servicio público, la negación es alta. Si los usuarios están convencidos que los impuestos financiaran servicios que los benefician, ellos están más dispuestos a pagar.
- Puede proveer una fuente constante de financiamiento para las operaciones diarias. En el pasado, el equipo costoso y el personal podían quedarse inactivos mientras el gobierno resolvía la última crisis fiscal. En los nuevos arreglos institucionales, hay un flujo más estable de fondos.

- Puede mejorar el gasto. Los fondos para las carreteras son inspeccionados por la junta de caminos que incluyen al personal del gobierno del sector así como a usuarios de las carreteras—agricultores, hombres de negocios, compañías de transportes y de autobuses. Esta asociación entre el gobierno y el sector privado ha conducido no sólo a una mejor recaudación de impuestos sobre carreteras sino a un uso más eficiente de los fondos.

La asociación entre el gobierno y el sector privado ha conducido no sólo a una mejor recaudación de impuestos carreteros sino a un uso más eficiente de los fondos.

Las juntas de caminos también han proporcionado aportaciones en otros cambios institucionales, alejándose de la dependencia exclusiva del sector público para realizar el mantenimiento de las carreteras. Hay ahora una combinación de equipos comercialmente manejados, y tanto las tareas de mantenimiento de caminos como el mantenimiento de equipo están siendo alquilados a otros (Carapetis y otros 1991).

Una lección clave es la importancia de tener un plan de largo plazo para la reforma. La iniciativa empezó en 1987, pero vino a mostrar resultados mayores solamente en 1992. También demuestra la importancia de la "creación de conocimiento" como usamos el término en este reporte. En ambientes altamente distorsionados, la gente deja de esperar servicios del sector público y se vuelve escéptico acerca de las posibilidades de reforma. Lo que se necesita en esta situación no es sólo buenas ideas, sino demostraciones de que funcionan. Ahora que hay evidencia tangible de su valor, las buenas ideas de la iniciativa de mantenimiento carretero de Africa se están difundiendo rápidamente de país a país. La participación de la sociedad civil también es necesaria para la reforma de las instituciones públicas.

Conclusión

LA POBREZA SIEMPRE HA ESTADO CON NOSOTROS. La asistencia para el Desarrollo tiene sólo 50 años. Es alentador que haya habido un enorme éxito en los negocios de la ayuda externa—y no es sorprendente que haya habido algunos fracasos espectaculares. Muchos fracasos incluían inversiones basadas en consideraciones estratégicas (no de desarrollo) influenciadas por la Guerra Fría. Pero los fracasos de la ayuda externa no son simplemente el resultado de perseguii metas que no tienen que ver con el desarrollo. Muchos de los pobres del mundo viven en países con un gobierno débil y con políticas deficientes, así que las agencias de ayuda externa trabajan principalmente en ambientes difíciles. Las primeras consideraciones

Es posible ayudar al desarrollo en países con instituciones y políticas débiles, pero el interés necesita estar en apoyar a los reformadores en vez de desembolsar dinero.

sobre el desarrollo sugerían que una gran porción de capital en estos países estimularía el desarrollo. Este no es el caso. Los ejemplos aquí muestran que es posible ayudar al desarrollo en países con instituciones y políticas débiles, pero el interés necesita estar sobre los reformadores de apoyo en lugar de desembolsar dinero.

Estos ejemplos de asistencia efectiva tienen varios temas en común. Debe haber *paladines de la reforma con visión a largo plazo* al nivel nacional o local. La ayuda externa debe ayudarlos a *crear el conocimiento que ellos necesitan para un desarrollo efectivo.* En los ambientes difíciles, los servicios públicos son deficientes o inexistentes. Puesto que el gobierno en estos casos está funcionando deficientemente, las innovaciones efectivas incluyen típicamente *comprometer a la sociedad civil*—ya sea produciendo reformas gubernamentales o creando instituciones substitutas.

Aunque es posible hacer una diferencia en países con instituciones débiles y políticas débiles, escalar la asistencia para tener un efecto grande generalmente requiere una reforma nacional. En Vietnam, la reforma nacional a fines de los 80s estableció la etapa para una reducción dramática de la pobreza en los 90s. Pero en el sector salud de Camerún, una exitosa innovación en dos provincias no fue replicada nacionalmente. Esencialmente, la administración económica nacional siguió siendo débil y no sacó ventaja de las innovaciones exitosas.

Las transformaciones nacionales frecuentemente toman a los observadores por sorpresa. Ninguno a fines de los 80s pudo prever la transformación económica que le pasaría a la Unión Soviética. Las reformas en Vietnam, India al inicio de los 90s, Etiopía o El Salvador después de sus guerras civiles—todas hubieran sido difíciles de predecir unos cuantos años antes. Lo que esto significa para los donantes es que es valioso buscar oportunidades para apoyar a los focos de reforma en casos difíciles, pero que no tendrán mucho poder sobre si los éxitos locales se extienden para convertirse en transformaciones al nivel nacional.

Otro tema común concierne al comportamiento del donante. En los ejemplos de buenos resultados de asistencia los donantes eran más cooperativos que competitivos, más centrados en la creación del conocimiento que en desembolsar dinero. Para los donantes, ser efectivo más consistentemente, requiere cambiar la cultura interna y los incentivos para administradores de línea en las agencias donantes—las cuales han frecuentemente alentado un interés sobre el volumen de finanzas o unas medidas estrechas de "éxito" de proyectos, no en la

contribución de la asistencia para el cambio sistémico. Un estudio reciente de dependencia de la ayuda externa patrocinada por la ADIS analiza el problema:

> "Ambos donante y recipiente tienen sistemas de incentivos que premian el alcanzar un volumen alto de transferencia de recursos, medidos en relación a un techo predefinido... En muchas administraciones, bilaterales y multilaterales, el énfasis está sobre los desembolsos y las asignaciones del país. Las cantidades no desembolsadas serán observadas por juntas de ejecutivos o comités parlamentarios y pueden dar por resultado asignaciones reducidas para el próximo año fiscal.
>
> "En el lado recipiente, se premia a los funcionarios de los ministerios de finanzas y planeación por los compromisos que pueden captar de los donantes en negociaciones bilaterales o en reuniones de donantes. Si estos compromisos dan por resultado desembolsos es frecuentemente de menos consecuencia. Los resultados son medidos contra de las cifras de volumen, con ninguna consideración por la calidad de la administración. Se supone que la calidad va a medirse con evaluaciones regulares, pero esta dimensión de transferencias de ayuda externa es muy compleja y siempre pueden impugnarse. Además, cuando llega el tiempo de evaluar el resultado real, la mayoría de aquellos responsables del proyecto en ambos lados habrán sido transferidos.
>
> "Estas prácticas tienen una relación directa con la calidad del programa así como también con el sentimiento de pertenencia del programa. En los actuales países dependientes de la ayuda externa, los nuevos programas han sido aprobados apresuradamente durante décadas por los donantes así como también por los ministerios de planeación bajo una presión de tiempo que parece completamente injustificable en retrospectiva, considerando la lenta ejecución subsecuente. En estos programas, frecuentemente de muy gran escala, la calidad ha tomado un segundo lugar detrás de la cantidad, y la cuestión de la pertenencia nunca ha surgido: es el propietario quien presiona" (Edgren 1996, p. 11).

Las agencias donantes efectivas necesitan crear mecanismos e incentivos internos que fomentan la selectividad y que centren el financiamiento a gran escala en los países en desarrollo con buenas políticas.

Las agencias donantes efectivas necesitan crear mecanismos e incentivos internos que fomenten la selectividad y que se centren en el financiamiento a gran escala en los países en desarrollo con buenas políticas

En países con políticas deficientes, los donantes necesitan ser más pacientes y aceptar que la mejor asistencia puede incluir actividades que no dan por resultado mucho desembolso.

Las agencias donantes han aprendido de sus éxitos y fracasos. En los 90s todas las principales agencias han instituido reformas dirigidas a fortalecer el interés en los resultados concretos (cuadro 5.1). La mayoría de las agencias también han formulado las estrategias de asistencia de los países de manera que las actividades individuales deben adaptarse a un plan más grande para la reforma política y el cambio institucional. En el mismo sentido, el interés de la evaluación se ha elevado sobre el nivel del proyecto a una revisión total del programa del país. Estas esencialmente preguntan: ¿Han usado las agencias sus recursos para estimular los cambios políticos e institucionales que han conducido a servicios mejores y

Cuadro 5.1 Reformando las agencias de ayuda externa en los 90s

UN RETO MAYOR PARA LAS AGENCIAS DE AYUDA externa en los años recientes ha sido adaptar sus estrategias institucionales, culturales y capacidades para trabajar con el desarrollo participativo. Nuevos patrones de selección de personal, reclutamiento y evaluación del desempeño del personal, nuevos enfoques de administración de proyectos y nuevos criterios para juzgar el éxito—todos han emergido progresivamente. ¿Qué tan lejos ha llegado este proceso y qué queda por hacer?

Para los bancos de desarrollo multilateral, los reportes autocomisionados llevaron a una reconsideración de la eficacia de sus instrumentos tradicionales—préstamos para proyectos. Empezando con el Reporte Wapenhans del Banco Mundial, seguido por los reportes similares del Banco de Desarrollo Inter-Americano, el Banco de Desarrollo Asiático y el Banco Africano de Desarrollo, la conclusión fue que se le había dado primacía a la cantidad del préstamo sobre la calidad del préstamo. Asegurar la aprobación de los préstamos fue un motivador más poderoso para el personal que trabajar para asegurar el éxito del proyecto o metas más grandes de desarrollo. Se han pasado por alto factores decisivos para el impacto sostenible del desarrollo. Se están realizando cambios ahora en cada uno de los organismos multilaterales y los enfoques sectoriales están reemplazando a los proyectos individuales. El Banco Mundial ha concretado sus nuevos objetivos y cultura de organización en una estrategia de asociación que llega a sus contrapartes dentro y fuera del gobierno.

Cambios similares son evidentes en las agencias bilaterales, las cuales con frecuencia han sido motivados por el desembolso. Pero su principal instrumento ha sido donaciones no préstamos, con más flexibilidad en la preparación y la ayuda técnica. El énfasis ha cambiado de los proyectos de capital a la capacidad de construir y apoyar la reforma política.

En todos estos cambios el interés está en los resultados del desarrollo –sobre el progreso humano y el avance político y económico generado por los esfuerzos de los países en desarrollo y sus asociados.

Fuente: personal del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

una mejor calidad de vida? Esta no es una pregunta fácil de responder. Pero es la correcta. La Junta de Desarrollo Exterior recientemente patrocinó revisiones del impacto total de la ayuda en ocho países africanos, conducidas conjuntamente por los expertos de los países en desarrollo en cuestión y de los principales países donantes—el cual parece ser un procedimiento fructífero. En el mismo sentido, los accionistas del FMI recientemente recurrieron a un grupo de expertos del exterior para evaluar el apoyo del Fondo a reformadores de bajos ingresos. Y el Banco Mundial ha iniciado la revisión de asistencia a países con inversiones de una amplia variedad de involucrados.

Se requieren revisiones independientes de las agencias de desarrollo con una fuerte contribución de los países en desarrollo centrándose en dos preguntas: ¿El volumen de financiamiento ha ido a instituciones y ambientes políticos sanos? ¿Y las agencias han contribuido con la reforma política y los cambios institucionales? La evaluación de las cosas correctas debería retroalimentar la administración y los incentivos dentro de las agencias. Con una mejor evaluación y administración, las agencias de desarrollo deberían llegar a:

- *Ser más selectivas*—colocando más dinero en las economías con una administración sana.
- *Fundamentarse más en el conocimiento*—usando recursos para apoyar nuevos procedimientos para el servicio, entrega, ampliación del conocimiento acerca de lo que funciona y difundir esta información como una actividad central.
- *Estar mejor coordinadas*—las agencias orientadas a los resultados deberían preocuparse menos por plantar sus banderas sobre proyectos particulares y más por cómo pueden mejorar los servicios las comunidades, gobiernos y donantes.
- Ser más autocríticas—las agencias deberían continuamente preguntarse: ¿Por qué hacemos lo que hacemos? ¿y cuál es el impacto?

Con un mejor entendimiento del desarrollo y de la efectividad de la ayuda y con el fin de la presión estratégica de la Guerra Fría, hay razón de ser optimista en que la reforma de las agencias de ayuda externa tendrán éxito.

Anexo 1
Estimando el efecto de la ayuda externa sobre el crecimiento

Los anexos proporcionan detalles técnicos de algunos de los resultados originales importantes expresados en este reporte. Están basados en los artículos de investigación que están disponibles como artículos de revistas o artículos de trabajo que pueden bajarse de internet de la hoja de **Assessing Aid (http://www.worldbank.org/research/aid).** El lector que desea más detalles debería ir a estas fuentes. En la mayoría de los casos las bases de datos también estarán disponibles en la red. Este primer anexo tiene que ver con el efecto de la ayuda externa sobre el crecimiento.

El fundamento teórico de los recientes estudios empíricos del crecimiento descansa sobre modelos dinámicos de optimización intertemporal. En estos modelos la acumulación de capital físico y humano depende de las condiciones iniciales y las instituciones y políticas que afectan las ganancias de los ahorros y las inversiones. Así que, el crecimiento es una función de las condiciones iniciales, instituciones y políticas y choques externos como los cambios en términos de comercio o en patrones climáticos.

Para introducir la ayuda externa, esta clase de análisis debe explicar el hecho de que el crecimiento deficiente puede inducir a los donantes a proveer más ayuda. Las técnicas instrumentales variables esencialmente dividen los flujos de ayuda en componentes transitorios y permanentes. Sólo la ayuda externa permanente está contenida en la regresión del crecimiento. Las regresiones en la tabla A1.1 usa la base de datos desarrollada en Burnside y Dollar (1997). La variable dependiente es la tasa de crecimiento del PIB per capita, promediado sobre períodos de cuatro años, empezando con 1970-73 y terminando con 1990-93. Hay seis períodos de cuatro años y 56 países en desarrollo en

la muestra (tabla A1.2), aunque hay algunas observaciones perdidas donde los datos no estaban disponibles.

La Regresión 1 explica el crecimiento como una función de las condiciones iniciales, el régimen de incentivos y un término de error que captura los choques externos. Siguiendo otra literatura, las medidas del régimen de incentivos incluidos son la tasa de inflación (Fischer 1993), el superávit presupuestario, apertura comercial y calidad institucional (Knack y Keefer 1995). También se considera el nivel de consumo del gobierno, pero esto no tiene una relación fuerte con el crecimiento.

El índice de administración económica usado en este capítulo está formado como una suma ponderada de la tasa de inflación, el superávit del presupuesto, la apertura comercial y la calidad institucional, donde los pesos son los coeficientes de regresión en la regresión 1. Este índice puede interpretarse como la tasa de crecimiento pronosticada, dada la calidad del régimen de incentivos y suponiendo que el país tuviera el valor promedio de las variables de la condición inicial. El índice tiene una media de 1.1 con una desviación estándar de 1.6. (La frase "buena administración" en el texto se refiere a un nivel de 2.7 o máyor.)

En la regresión 2, el índice substituye los componentes individuales; puede verse que esto tiene una fuerte asociación con el crecimiento. La regresión 3 introduce la ayuda externa relativa al PIB e instrumentos de él con población y variables que reflejan los intereses estratéticos del donante. Como en Boone (1994), no hay relación entre ayuda externa y crecimiento. Sin embargo, la imagen cambia si la ayuda externa obra recíprocamente con el índice de administración. La regresión 4 incluye la ayuda accionada recíprocamente con el índice, así como a la ayuda elevada al cuadrado con el índice. (La endogeneidad potencial requiere que los instrumentos sean usados para la ayuda así como también para ambos términos interactivos.) El coeficiente positivo sobre el manejo de tiempos de la ayuda y el coeficiente negativo sobre el manejo de tiempos de la ayuda elevada al cuadrado indican que la ayuda tiene un efecto positivo sobre el crecimiento en un buen ambiente político pero que hay ganancias marginales decrecientes para la ayuda externa. Debería recalcarse, sin embargo, que la estimación de las ganancias decrecientes es imprecisa. Para medir esto se requieren casos en los cuales hay buena política y grandes montos de ayuda externa. Hay sólo unos cuantos casos de esos, así que la estimación depende de estos casos aislados. Si se desprenden de la base de datos, ya no hay un coeficiente significativo en el término de la ayuda

elevada al cuadrado por el de administración. Sin embargo, el coeficiente positivo en la ayuda multiplicado por la administración es bastante alto (regresión 5).

La muestra incluye algunos países de ingresos medios, como Chile y México, que han recibido poca ayuda externa y tienen acceso a mercados internacionales de capital. Las regresiones 6-8 repiten las regresiones 3-5, pero dejan afuera los países de ingresos medios. Los resultados son más fuertes en dos sentidos: primero, el impacto estimado de ayuda externa sobre el crecimiento en un buen ambiente de administración es más grande; segundo, la confianza estadística ha aumentado.

Para una calidad dada de política y nivel de ayuda, las regresiones 4, 5, 7 y 8 proporcionan cada una estimación de puntos diferentes del impacto marginal de 1 por ciento del PIB en ayuda externa para el crecimiento. Los cálculos de puntos promedios para las diferentes calidades de la política son:

Efecto marginal sobre el crecimiento de 1 por ciento del PIB en ayuda (puntos porcentuales)

Política deficiente	Política mediocre	Política buena
(índice = 0)	(1.1)	(2.7)
-0.3	0	0.5

Aunque el impacto estimado de ayuda externa en un ambiente político deficiente es negativo, el cálculo no es estadísticamente diferente de cero. El impacto estimado en un buen ambiente político es significativamente positivo. Estos promedios de las cuatro regresiones son los cálculos mostrados en la Figura 1.5. El coeficiente positivo sobre el término interactivo también significa que los mejoramientos políticos son más potentes si un país está recibiendo ayuda. Finalmente, observe que el consumo del gobierno no tiene relación significativa con el crecimiento—importante porque la ayuda frecuentemente financia el consumo del gobierno (capítulo 3).

Tabla A1.1 Calculando el efecto de la ayuda sobre el crecimiento

Variable dependiente: tasa de crecimiento del PIB per capita (promedio de cuatro años)

Muestra: 56 países en desarrollo, períodos de cuatro años (1970 - 73 hasta 1990 - 93)

	Regresiones							
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*
PIB per capita inicial	–0.60	–0.63	–0.76	–0.74	–0.95	–0.80	–1.14	–1.42
	(1.04)	(1.30)	(1.00)	(0.90)	(1.09)	(0.82)	(1.22)	(1.27)
Profundidad financiera	0.01	0.01	0.02	0.03	0.02	0.03[a]	0.05[a]	0.03[a]
	(0.95)	(1.12)	(1.68)	(1.66)	(1.62)	(1.99)	(1.99)	(1.99)
Inestabilidad política	–0.42	–0.42	–0.39	–0.34	–0.34	–0.72	–0.93	–0.69
	(1.50)	(1.57)	(1.43)	(1.15)	(1.19)	(1.15)	(1.75)	(1.32)
Administración económica	–	1.00[b]	1.03[b]	0.50[a]	0.70[b]	1.20b	0.01	0.58[a]
		(7.17)	(7.01)	(1.93)	(3.42)	(7.00)	(0.01)	(2.08)
Apertura comercial	2.11[b]	–	–	–	–	–	–	–
	(4.11)	–	–	–	–	–	–	–
Inflación	–1.56[b]	–	–	–	–	–	–	–
	(3.92)	–	–	–	–	–	–	–
Superávit presupuestario	4.07	–	–	–	–	–	–	–
	(1.03)	–	–	–	–	–	–	–
Calidad institucional	0.66[b]	–	–	–	–	–	–	–
	(3.75)	–	–	–	–	–	–	–
Consumo del Gobierno	–2.53	–1.96	–4.38	–1.53	–1.73	–2.38	2.10	1.13
	(0.55)	(0.52)	(0.68)	(0.21)	(0.25)	(0.40)	(0.29)	(0.17)
Ayuda Externa / PIB	–	–	–0.08	–0.15	–0.37	–0.10	–0.28	–0.53
			(0.28)	(0.35)	(0.89)	(0.49)	(0.79)	(1.69)
Administración x ayuda / PIB	–	–	–	0.66[a]	0.24[a]	–	0.99[b]	0.36[b]
				(2.11)	(2.38)		(2.69)	(3.64)
Administración x (ayuda / PIB)^2	–	–	–	–0.07	–	–	–0.09[a]	
				(1.63)			(2.10)	
R^2	*0.41*	*0.41*	*0.39*	*0.35*	*0.39*	*0.46*	*0.36*	*0.46*
Número de observaciones	*284*	*284*	*272*	*272*	*268*	*189*	*189*	*185*

a. Significativo en el nivel de 5 por ciento
b. Significativo en el nivel del 1 por ciento

Tabla A1.2 Países en la base de datos

Africa del Sub-Sahara	*Latinoamérica*	*Africa del Norte y Medio Este*	*Asia del Este*	*Asia del Sur*
Botswana	Argentina	Argelia	Indonesia	India
Camerún	Bolivia	Egipto	Corea	Paquistán
Costa de Marfil	Brasil	Marruecos	Filipinas	Sri Lanka
Etiopía	Chile	Túnez	Tailandia	
Gabón	Colombia	Siria	Malasia	
Gambia	Costa Rica	Turquía		
Ghana	República Dominicana			
Kenia	Dominicana			
Madagascar	Ecuador			
Malawi	El Salvador			
Malí	Guatemala			
Níger	Guyana			
Nigeria	Haití			
Senegal	Honduras			
Sierra Leona	Jamaica			
Somalia	México			
Tanzania	Nicaragua			
Togo	Paraguay			
Zaire	Perú			
Zambia	Trinidad y Tobago			
Zimbabwe	Uruguay			
	Venezuela			

Anexo 2
Explicando el Éxito o el Fracaso de los Programas de Ajuste Estructural

RECIENTEMENTE, LA TEORÍA DE LA POLÍTICA macroeconómica y las reformas económicas han cambiado el enfoque. En lugar de ver la hechura y ejecución de la política económica como un problema de control en el cual el punto de disputa es encontrar el régimen político óptimo, el centro del análisis ha cambiado al proceso político verdadero. La política económica seleccionada se explica recurriendo a unir las restricciones de incentivos que enfrentan los políticos optimizadores. La literatura teórica en la economía política ha identificado va rios factores que afectan la probabilidad de reformas con buenos resultados. (ver Rodrik 1996 para una reciente revisión de la literatura). Para probar estas teorías y para investigar si los factores bajo el control del Banco Mundial tienen algún efecto en el fracaso o éxito de la reforma, se necesita una medida de la extensión de la reforma política.

El trabajo previo para explicar el avance de la reforma ha usado diferentes medidas de los resultados (o cambios en ellos) como representantes de la reforma, pero que tiene defectos obvios. Por ejemplo, el resultado es parcialmente conducido por choques exógenos que son difíciles de desenredar de los efectos políticos, hay una distancia entre el cambio político y el resultado, y las reformas difieren en objetivos y pueden por lo tanto no ser capturados por una simple medida de resultado. Dollar y Svensson (1998) evitan estos problemas usando una variable cero-uno que refleja el fracaso o éxito de los programas de la reforma apoyados por el Banco Mundial (resultado). La variable binaria de evaluación (resultado) está determinada ex post por el Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial.

Usando la medida de reforma cero-uno como variable dependiente una regresión probit podría especificarse relacionando la probabili-

dad de una reforma de buen resultados con variables internas de economía política, variables de esfuerzo del Banco Mundial y otros controles. Las regresiones en la tabla A2.1 usan la base de datos desarrollada en Dollar y Svensson (1998), que consiste de 182 préstamos de ajuste completo durante el período 1980-95, para el cual podía reunirse información comparable: se juzgó que el 36 por ciento de estos programas de reformas no habían satisfecho sus objetivos.

La regresión 1 explica la probabilidad de éxito de la reforma como una función de solamente las variables centrales de la economía política. Todas las variables entran significativamente: el éxito es asociado con gobierno democrático y con estabilidad política. El fraccionamiento étnico y la duración del tiempo que el titular ha estado en el poder entran no linealmente: el mensaje básico es que los altos grados de fraccionalización son malos para la reforma política, y que los titulares con mucho tiempo en su cargo no son candidatos probables para la reforma. La regresión 1 predice correctamente 75 por ciento de las observaciones.

En la regresión 2, varias variables relacionadas con el Banco se agregan a la especificación, reconociendo que hay un tema de endogeneidad que no ha sido todavía considerado. Algunas de estas variables van a ser probablemente exógenas: sea que el préstamo de ajuste se centra en la reforma comercial o que la reforma sectorial depende de la naturaleza de los problemas políticos en el país y el deseo del gobierno para atacar problemas particulares. Lo que está claramente bajo la influencia del Banco es la cantidad de semanas de preparación del personal y la cantidad de semanas de supervisión del personal. En la regresión 2, la preparación se asocia positivamente con la probabilidad de éxito y la supervisión, asociada negativamente. Una vez que se controla por estas dos variables, otras variables relacionadas con el Banco como número de condiciones, tamaño del préstamo y la asignación de condiciones entre las partes no tiene ningún papel.

Un supuesto implícito que es la razón fundamental de la regresión 2 es que el Banco Mundial no responde a choques exógenos que reducen la probabilidad de éxito—es decir, el término error en la regresión 2 se supone que va a estar sin correlación con la cantidad de preparación y supervisión. Sin embargo, un choque exógeno que reduce la probabilidad de éxito va probablemente a producir más recursos de preparación y supervisión. Así, para calcular estas relaciones es necesario dividir el esfuerzo del Banco Mundial en una parte pronosticada que es independiente de choques exógenos—y una parte no pronosti-

cado. Es posible hacer esto empleando un probit de dos etapas desarrollado por Amemiya (1978). La regresión 3 reporta el resultado de incluir la parte pronosticada de las variables de esfuerzo del Banco Mundial. Una vez que estas variables de esfuerzo del Banco son tratadas como endógenas, no hay relación entre ninguna de ellas y el éxito o fracaso de los programas de ajuste, mientras que la relación entre las variables de la economía política y los resultados es estable. Este descubrimiento es consistente con el punto de vista de que hay factores institucionales y políticos que afectan la probabilidad de éxito de un programa de reformas. Dados esos factores, ninguna de las variables bajo el control del Banco Mundial afecta significativamente el éxito o fracaso de los programas de ajuste. Si la endogeneidad es ignorada, hay una relación positiva entre la preparación y los resultados y una relación negativa entre la supervisión y los resultados. Que estas relaciones desaparecen en las regresiones de dos etapas indica que las asociaciones reflejan cómo el Banco Mundial asigna los recursos.

Para explorar más el último tema, se especifican las ecuaciones de regresión para la supervisión y preparación en las columnas 4-6. La regresión 4 muestra que la preparación está fuertemente relacionada con un número de variables (modelos de prueba regionales, tamaño del préstamo, número de condiciones, ingreso y población) que a su vez no tienen relación con la probabilidad de éxito—pero tiene muy poca relación con las variables de economía política.

Hay una historia ampliamente similar para la asignación de recursos para la supervisión (regresión 5 y 6). A diferencia de la ecuación de preparación, los modelos de prueba regionales ya no son importantes. Los departamentos regionales del Banco Mundial tienen diferentes cantidades para preparar los préstamos, pero una vez que se aprueban estos préstamos las regiones dedican recursos similares para supervisar un préstamo de ciertas características. En la ecuación de supervisión, también se considera que la preparación puede afectar la supervisión. En la regresión OLS (regresión 5) hay una relación grande y positiva entre preparación y supervisión. Esto refleja el hecho de que los términos de error en las ecuaciones de preparación y supervisión están ciertamente correlacionados. Cualquier cosa inadvertida que conduce a una preparación más alta (más baja) que la pronosticada casi seguramente conduce a una supervisión más alta (más baja) que la pronosticada. El hecho de que los modelos de prueba regionales parecen pertenecer a la ecuación de preparación pero no a la ecuación de su-

pervisión significa que es posible usarlos como instrumentos para corregir este problema de simultaneidad. En la regresión de cuadrados mínimos de dos etapas (regresión 6), la relación entre preparación y supervisión ya no es significativa.

Tabla A2.1 Estimando el resultado de los préstamos de ajuste

	Regresiones					
	1	2	3	4	5	6
Variable dependiente	Resultado	Resultado	Resultado	Preparación	Supervisión	Supervisión
Método de regresión	Probit	Probit	Probit/IVa	OLS	OLS	IVa
Observaciones	220	182	179	179	179	179
Países	67	60	60	60	60	60
Constante	–0.098	–0.762	–0.366	3.311	2.685	3.272
	(0.32)	(0.72)	(0.25)	(4.38)	(4.02)	(3.11)
Fraccionalización étnica	5.930	8.176	7.763	0.018	–0.134	–0.144
	(4.16)	(4.40)	(4.04)	(0.04)	(0.42)	(0.46)
Fraccionalización étnica^2	–6.513	–8.501	–8.046	0.043	0.213	0.254
	(4.27)	(4.32)	(3.79)	(0.10)	(0.59)	(0.73)
Crisis gubernamental	–1.301	–2.372	–2.285	–0.223	–0.029	–0.017
	(3.94)	(4.46)	(4.29)	(2.48)	(0.39)	(0.18)
Elegido democráticamente	0.585	0.887	0.912	0.124	–6.1E–3	–0.009
	(2.61)	(3.11)	(3.09)	(1.98)	(0.01)	(0.18)
Tiempo en el poder	–0.089	–0.118	–0.113	0.004	0.003	0.004
	(2.07)	(2.23)	(2.09)	(0.36)	(0.29)	(0.48)
Tiempo en el poder^2	0.003	0.004	0.004	–3.7E–3	3.6E–3	–4.7E–3
	(2.15)	(2.17)	(2.02)	(0.99)	(1.14)	(1.47)
Semanas de preparación del personal (log)		0.966	0.323		0.339	0.364
		(2.31)	(0.24)		(5.14)	(1.34)
Semanas de supervisión del personal (log)		–1.410	–0.869			
		(2.92)	(0.67)			
Condiciones de financiamiento (por ciento)		1.217	1.423	–0.149	–0.078	–0.120
		(1.84)	(2.02)	(1.07)	(0.67)	(0.99)
Condiciones fiscales y macros (por ciento)		0.910	0.766	–0.260	–0.323	–0.256
		(1.04)	(0.89)	(1.33)	(1.97)	(1.41)
Condiciones sectoriales (por ciento)		1.386	1.161	0.002	0.180	0.175
		(2.26)	(1.83)	(0.02)	(1.65)	(1.59)
Condiciones comerciales (por ciento)		1.067	0.961	–0.021	–0.141	–0.141
		(1.70)	(1.46)	(0.15)	(1.25)	(1.23)
Número de condiciones (por ciento)				0.153	0.074	0.077
				(3.29)	(1.85)	(1.28)
Tamaño del préstamo (log)				0.281	0.210	0.220
				(5.29)	(4.37)	(2.50)
Préstamo de ajuste estructural				–0.145	–0.062	–0.105
				(2.16)	(1.10)	(1.58)
Africa del Sub–Sahara				–0.080	0.093	
				(0.78)	(1.09)	
Latinoamérica y el Caribe				–0.284	0.020	
				(3.06)	(0.25)	
Asia del Este				–0.148	–0.811	
				(1.39)	(1.33)	
PIB inicial per capita (log)				–0.064	–0.153	–0.184
				(1.04)	(2.69)	(3.39)
Población inicial (log)				–0.147	–0.099	–0.124
				(3.90)	(3.00)	(2.66)
Capacidad pronosticada	*0.75*	*0.80*				
R^2 ajustado				*0.34*	*0.45*	

a. La regresión 3 es calculada por un procedimiento de dos etapas descrito por Dollar y Svenson (1998), con especificaciones de preparación y supervisión dadas en las regresiones 4 y 6. La regresión 6 se calcula por 2SLS con especificación de preparación dada en la regresión 4. Estadísticas t en paréntesis.

Anexo 3

Análisis de la fungibilidad de la ayuda externa

UNO DE LOS PRINCIPALES CANALES POR EL CUAL la ayuda externa ejerce presión sobre los resultados del desarrollo es u impacto en el gasto público del país recipiente. Sin embargo, el vínculo entre la ayuda externa y el gasto público no es directo porque alguna parte de la ayuda puede ser "fungible". Un país recipiente de ayuda externa podría hacer fungible la ayuda externa asignada reduciendo sus propios recursos en el sector que recibe la ayuda y transferirlos a otro sector del presupuesto.

Feyzioglu, Swaroop y Zhu 1998 estudiaron este problema usando información anual de 1971 a 1990 de 14 países –Bangladesh, Costa Rica, Ecuador, Egipto, Honduras, Kenia, México, Malawi, Malasia, Perú, Sierra Leona, Tailandia, Turquía y Zaire. Se usaron dos variables de ayuda externa: la ayuda total a un país (el desembolso neto anual de la Asistencia Oficial para el Desarrollo u ODA—por sus siglas en inglés), y la composición sectorial de préstamos concesionarios de todas las fuentes, con tiempo y por países. Otras variables en la base de datos incluyó una clasificación total como sectorial del gasto público, PIB real per cápita, mortalidad infantil, años promedio de educación, proporciones de inscripción escolar, gastos militares de países vecinos y la participación de la agricultura en el ingreso nacional.

El modelo en el estudio desarrolla vínculos entre la ayuda externa y el gasto público suponiendo que la mezcla observada de gasto público resulta de una combinación de una selección que maximiza la utilidad del gobierno usando recursos fungibles –internos y externos– y la compra de bienes a partir de la porción no fungible de la ayuda externa. En el análisis empírico el impacto de ayuda externa agregada sobre el gasto total del gobierno se calcula primero para examinar si la

ayuda externa afecta el esfuerzo de movilización del país recipiente. El impacto de ayuda destinada a un sector específico sobre componentes del gasto del gobierno es calculado en seguida y la hipótesis de fungibilidad examinada.

Aunque el problema de simultaneidad existe en principio en este estudio, se hace un intento por minimízarlo (a) usando números de desembolso que en la mayor parte son predeterminados; y (b) incluyendo unos cuantos indicadores económicos, políticos y sociales del país recipiente como variables explicativas en el análisis de regresión.

Las Tablas A3.1 y A3.2 reportan los resultados de la regresión principal del estudio. La regresión 1 muestra una relación positiva y estadísticamente significativa entre la parte del gasto total del gobierno en el PIB y la parte del desembolso neto de ODA. La regresión muestra que un aumento de un dólar en la ayuda externa conduce a un aumento de 0.95 centavos en el gasto total del gobierno. No hay un efecto de aligeramiento de impuestos en esta muestra. Los aumentos en el desembolso neto de préstamos privilegiados, sin embargo, son más estimulantes de los gastos totales del gobierno. La regresión 2 muestra que un aumento de un dólar en préstamos privilegiados conduce a un aumento de $1.24 en los gastos del gobierno. La razón probable por qué los préstamos privilegiados o con concesión tienen un impacto relativamente más grande sobre los gastos del gobierno que toda ODA es que una porción de tales préstamos tiene requerimientos de igualación—esto es, por cada dólar que el gobierno gasta en una actividad específica obtiene una cantidad igual en préstamos con concesión. Entre las variables de control, la participación de la producción agrícola en el PIB—una medida de nivel de desarrollo en un país– es la única variable que es estadísticamente significativa en ambas ecuaciones. El coeficiente negativo sugiere que los países que tienen una participación más grande de su PIB de la agricultura y están por lo tanto menos desarrollados, tienen gastos de gobierno relativamente más pequeños. La regresión 3—que incluye la porción de gasto de acuerdo con la clasificación económica– indica que casi tres cuartos de la ODA se gasta en el gasto corriente del gobierno. El coeficiente de ODA en la regresión 5 muestra que un cuarto sobrante de la ayuda (después de dar cuenta del gasto corriente) va al gasto de capital.

Las regresiones reportadas en la mesa A3.2 examina el vínculo entre el desembolso neto de los préstamos concesionados con un sector particular y el gasto público en ese sector. En cada una de las seis re-

gresiones –cada una para la educación, salud, energía, agricultura, transporte y comunicación y defensa– el coeficiente sobre la variable Gasto neto del gobierno de ayuda externa en el PIB, el cual es estadísticamente significativo en todas las regresiones, indica como el gobierno distribuye un dólar adicional que obtiene de todos los recursos netos de préstamos con concesión. La regresión 5 tiene una relación positiva y estadísticamente significativa entre préstamos para el sector transportes y comunicación y el gasto público de ese sector; el coeficiente sobre la variable de ayuda es 0.92, el cual estadísticamente no es diferente del 1. Otros cálculos indican que los préstamos para los sectores de la agricultura y energía en los países muestreados, han sido fungibles. Pero para los sectores educación y salud ninguna hipótesis nula de interés puede rechazarse. La probable explicación es que basada en los datos disponibles para estos sectores, el poder de la prueba no es suficiente para rechazar cualquier hipótesis razonable. En años recientes, la comunidad donante ha estado cada vez más preocupada en que la asistencia para el desarrollo sea usada en financiar gastos militares. Sin embargo, la información de los países muestreados no apoya la hipótesis de que la ayuda externa es desviada para propósitos militares (regresión 6). Los resultados muestran que no hay un vínculo consistente entre la ayuda con el sector y el creciente gasto en ese sector –es decir, la ayuda tiende a ser fungible.

Tabla A3.1 Impacto de la ayuda externa en el gasto total público de capital y gasto corriente, 1971 - 90

	Regresión					
	Gasto total del Gobierno		*Gastos Corrientes Públicos*		*Gastos Públicos de Capital*	
Variable dependiente[a]	*1*	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
Constante						1.80
						(0.29)
Gasto del Gobierno			0.63	0.65	0.35	0.35
neto de ayuda en el PIB			(15.33)	(14.44)	(9.15)	(8.80)
Parte de ODA en el PIB	0.95		0.72		0.29	
	(5.82)		(10.59)		(4.65)	
Participación de préstamos		1.24		1.22		0.27
con concesión en el PIB		(4.08)		(8.97)		(1.97)
PIB real per cápita	0.01	0.01	–0.002	–0.004	0.002	0.002
	(1.67)	(1.10)	(0.43)	(1.05)	(0.59)	(0.80)
Gastos militares de	0.33	0.43	–0.10	–0.53	0.08	0.04
Vecinos en el PIB [lag(–1)]	(1.04)	(0.61)	(4.19)	(2.90)	(4.27)	(2.66)
Escolaridad promedio en	–1.78	–1.12	3.74	2.92	–3.58	–1.95
la fuerza de trabajo [lag(–1)]	(1.04)	(0.61)	(4.19)	(2.90)	(4.27)	(2.66)
Tasa de mortalidad infantil [lag (–1)]	0.09	0.06	0.06	0.01	–0.05	–0.02
	(1.51)	(0.94)	(2.19)	(0.26)	(1.91)	(0.89)
Participación de la producción total	–0.63	–0.53	–0.12	–0.09	0.07	0.15
de la agricultura en el PIB [lag(–1)]	(2.69)	(2.09)	(0.94)	(0.63)	(0.59)	(1.55)
Índice Gastil de las libertades	0.39	0.32	–0.17	–0.48	0.04	–0.03
civiles y políticas	(0.64)	(0.50)	(0.50)	(1.35)	(0.12)	(0.10)
R^2 ajustada	*0.87*	*0.84*	*0.97*	*0.97*	*0.79*	*0.19*
Observaciones	*128*	*128*	*89*	*89*	*89*	*89*
Modelo[b]	*Fijo*	*Fijo*	*Fijo*	*Fijo*	*Fijo*	*Aleatoreo*

a. Las variables dependientes se expresan como una parte del producto interno bruto (PIB)
b. El modelo indica si los habitantes del campo en la regresión representan un modelo de efectos fijos o efectos al azar.
Nota: Para las regresiones que representan un modelo de efectos fijos, los coeficientes de los habitantes del campo no son reportados. En paréntesis las t–estadísticas.

Tabla A3.1 Impacto de los préstamos sectoriales con concesión en el gasto sectorial del gobierno, 1971 – 90

	Regresión					
Variable dependiente[a]	*Educación* 1	*Salud* 2	*Energía* 3	*Agricultura* 4	*Transporte y comunicación* 5	*Defensa* 6
Constante	4.12	1.19	–0.63	–2.07	2.08	3.36
	(1.49)	(1.28)	(0.51)	(1.20)	(3.44)	(0.89)
Gasto del Gobierno	0.08	0.02	0.01	0.03	0.10	0.11
neto de ayuda en el PIB	(4.94)	(4.32)	(1.99)	(2.75)	(5.57)	(5.10)
Préstamos Sectoriales (como una parte del PIB)						
Educación	1.55	0.01	0.16	0.05	0.52	0.71
	(1.08)	(0.03)	(0.27)	(0.05)	(0.31)	(0.38)
Salud	–3.21	–0.31	307	3.45	1.10	5.19
	(0.73)	(0.23)	(1.61)	(1.29)	(0.21)	(0.91)
Energía	–0.71	0.12	0.36	0.21	0.17	0.02
	(1.21)	(1.84)	(3.82)	(1.59)	(3.75)	(0.07)
Agricultura	0.56	0.19	0.09	–0.05	–0.01	0.21
	(2.22)	(2.45)	(0.82)	(0.32)	(0.03)	(0.65)
Transporte y Comunicación	–0.59	0.14	0.16	0.21	0.92	0.36
	(3.01)	(2.44)	(1.92)	(1.77)	(3.98)	(1.44)
Otros sectores	–0.05	0.02	0.01	0.06	0.04	–0.01
	(1.65)	(2.30)	(0.79)	(3.25)	(1.09)	(0.35)
PIB real per cápita	0.0003	–0.0001	0.001	0.0003	–0.0002	0.0002
	(0.26)	(0.15)	(1.44)	(0.45)	(0.17)	(0.15)
Gastos militares de	–0.12	0.003	0.02	–0.004	–0.04	0.01
Vecinos en el PIB [lag(–1)]	(1.28)	(0.17)	(0.41)	(0.12)	(0.67)	(0.16)
Escolaridad promedio en	–0.19	0.08	–0.12	0.46	–1.65	–0.29
la fuerza de trabajo [lag(–1)]	(0.68)	(0.89)	(0.99)	(2.55)	(4.87)	(0.75)
Tasa de mortalidad infantil [lag (–1)]	0.01	–0.003	0.002	0.01	–0.03	–0.01
	(1.37)	(0.91)	(0.53)	(1.60)	(2.38)	(1.12)
Participación de la producción total	–0.05	0.008	0.02	–0.004	–0.08	–0.03
de la agricultura en el PIB [lag(–1)]	(1.17)	(0.65)	(1.12)	(0.18)	(1.92)	(0.56)
Indice Gastil de las libertades	–0.17	–0.06	–0.06	–0.02	–0.07	–0.03
civiles y políticas	(1.56)	(1.92)	(1.23)	(0.32)	(0.57)	(0.2)
R^2 ajustada	*0.04*	*0.24*	*0.18*	*0.09*	*0.89*	*0.34*
Observaciones	*128*	*128*	*128*	*128*	*128*	*128*
Modelo[b]	*Fijo*	*Fijo*	*Fijo*	*Fijo*	*Fijo*	*Fijo*

Ver Tabla 1

a. Las variables dependientes se expresan como una parte del producto interno bruto (PIB)

b. El modelo indica si los habitantes del campo en la regresión representan un modelo de efectos fijos o un modelo efectos al azar.

Nota: Para las regresiones que representan un modelo de efectos fijos, los coeficientes de los habitantes del campo no son reportados. En paréntesis las t–estadísticas.

Anexo 4
El Impacto de las libertades civiles y la democracia sobre el desempeño del gobierno

Para medir las "Libertades Civiles" el estudio emprendido como parte de la investigación sobre la efectividad de la ayuda externa uso una variedad de indicadores existentes construidos por los científicos políticos (Isham, Daufmann y Pritchett 1997). Los dos indicadores más generales fueron el índice de libertades civiles de la Freedom House (1997) que clasifica a los países anualmente sobre una escala de siete puntos sobre evaluaciones de 14 factores, como una prensa libre de censura, libertad de reunión y protesta, libertad religiosa y sindicatos autónomos. Un índice diferente compilado por Humana (1996) clasifica a los países en una escala de 0 a 100 por el grado en que el país cumple con los derechos humanos con los que se acordó en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos de la UN en 1966.

Para medir la "democracia," hay categorías similares construidas por científicos políticos que se centran más estrechamente sobre hasta que punto los líderes del país (ejecutivos y legislativos) fueron escogidos por elección. Esto incluye un índice político de democracia creado por la Freedom House así como otros también.

Para medir el desempeño del gobierno usamos un muestreo de las tasas económicas de ganancias (EER -por sus siglas en inglés) de los proyectos del Banco Mundial, que requiere una explicación. Puesto que el Banco Mundial aplica los mismos procedimientos de selección y ejecución de proyectos por todos los países, las diferencias en ganancias a través de los países son una indicación de que eficaz es el gobierno en la implementación de proyectos públicos.

Para evaluar el impacto de las variables del gobierno empezamos a partir de una especificación base de determinantes de EER de Isham y Kaufmann (en prensa), que incluye un conjunto de variables políticas

(remuneraciones del mercado negro, superávit fiscal), variables económicas (términos de cambios comerciales, crecimiento del PIB, el capital para la relación laboral), un "habitante rural" para "complejidad del proyecto" y un conjunto de modelos para el sector del proyecto. Para las variables que varían con el tiempo, usamos el valor promedio en los tres años previos en que se evaluó el proyecto (generalmente el mismo como el año de terminación). Experimentamos con y sin un conjunto de variables de modelos regionales. La Tabla A4.1 muestra los resultados del caso base, calculados usando un procedimiento Tobit para permitir el truncamiento descendente de la variable dependiente (El ERR es truncado como -5).

A esta ecuación se le agregan las variables de libertades civiles. Ambas variables de libertades civiles tenían un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre el desempeño de los proyectos gubernamentales financiados por el Banco (tabla A4.2). Las dos variables producen resultados cualitativamente similares y la variabilidad de los cálculos sugiere que mejorando las libertades civiles de lo peor a lo mejor mejoraría la tasa de ganancias en los proyectos de inversión del gobierno entre 8 puntos porcentuales (índice Freedom House) y 22 puntos porcentuales (índice Humana) (la utilidad promedio en la muestra fue de 16).

Otros dos resultados interesantes de esta regresión sugieren que este impacto reflejó el impacto de la voz de los ciudadanos sobre el desempeño del gobierno. Primero, los indicadores de lucha civil (tumultos callejeros, huelgas políticas y marchas de protesta) están positivamente relacionados con el ERR en los proyectos del Banco, pero esa correlación parcial es explicada por el hecho de que hay más de esta expresión de descontento en países con más libertades civiles. Una vez que uno da razón de las más grandes libertades civiles, esto elimina cualquier impacto independiente de lucha civil, indicando que cuando las libertades civiles lo permiten hay una expresión más grande de todo tipo de voz ciudadana y que principalmente esta voz es una fuerza para mejorar el desempeño de gobierno.

Segundo, una vez que las regresiones que explica las ganancias del proyecto incluían las libertades civiles no hubo un impacto adicional de democracia electoral. Así que, mientras la democracia electoral y las libertades civiles están obviamente vinculada estrechamente, en práctica y en la información, el canal principal de influencia parece ser la disponibilidad de las libertades civiles en lugar de mecanismos netamente políticos de selección de líderes.

Tabla A4.1 Especificación base para los determinantes no gubernamentales de la tasa económica de ganancias de los Proyectos del Gobierno, 1974 - 87

	Estimación sin modelos regionales	*Estimación con modelos regionales*
Variable exógena		
En (capital / trabajo)	–1.09	–1.66
	(0.067)[a]	(0.060)[a]
Modelo para la complejidad del proyecto	–4.29	–4.23
	(0.017)[b]	(0.016)[b]
Términos de choque comercial	0.0015	0.001
	(0.889)	(0.922)
Variable política		
Prima de mercado negro	–0.046	–0.037
	(0.000)[b]	(0.000)[b]
Superávit fiscal	0.197	0.266
	(0.149)	(0.063)[a]
Crecimiento del PIB	0.193	0.013
	(0.357)	(0.949)
Variable modelo regional		
Asia del Este		–3.33
		(0.154)
Latinoamérica y el Caribe		–4.74
		(0.072)[a]
Europa, el Medio Este y Africa del Norte		–4.93
		(0.100)[a]
Africa del Sub–Sahara		–10.8
		(0.000)[b]
Variable modelo sectorial		
Agricultura	0.027	1.39
	(0.992)	(0.602)
Energía y Utilidades públicas	–3.92	–3.18
	(0.136)	(0.220)
Transporte y Turismo	3.85	6.24
	(0.137)	(0.016)[b]
Urbano	10.1	11.9
	(0.011)[b]	(0.003)[b]

a. nivel –p menor que 0.10
b. nivel –p menor que 0.05

Nota: Reportamos los niveles –p de la prueba si el coeficiente es 0 en lugar de las estadísticas mismas de la prueba. El nivel –p es el nivel de significación en el cual la hipótesis nula puede rechazarse, de aquí que un nivel –p menor de 0.05 indica un rechazo de la hipótesis nula en (por lo menos) 5 por ciento del nivel. Los niveles –p están en paréntesis. El tamaño de la muestra es 761.

Tabla A4.2 Impacto de los indicadores de las libertades civiles en la tasa económica de ganancias de los proyectos del gobierno, controlando las variables económicas y de proyectos.

Indice	*Sin variables regionales*	*Con variables regionales*
Freedom House	1.95	1.32
libertades civiles, 1978 – 87	(0.000)[a]	(0.047)[a]
Humana, 1982 – 85	0.251	0.256
	(0.009)[a]	(0.025)[a]

a. nivel –p menor que 0.05.

Nota: los tamaños de la muestra son 649 para el índice de libertades civiles de la Freedom House y 236 para el índice Humana.

Anexo 5

Estimando el impacto del trabajo analítico

AUNQUE HA HABIDO VARIOS ANÁLISIS DEL IMPACTO de la ayuda externa en la totalidad, menos atención se ha dedicado a investigar el impacto de los diferentes tipos de ayuda y la composición de la cartera de ayuda. De particular importancia en este contexto es la relación entre las transferencias financieras y el trabajo analítico. Esta distinción y el esfuerzo para medir el impacto y la ganancia económica para los servicios analíticos, es de pertinencia particular en un contexto donde, con acceso en aumento de los países en desarrollo a fuentes no concesionadas de finanzas, es frecuente argumentar que las ventajas comparativas de las instituciones internacionales como el Banco Mundial cambiarán hacia la provisión de tales servicios de "no-préstamo".

En el caso del Banco Mundial, tal trabajo analítico abarcan dos áreas distintas. Los estudios del campo incluyen Memorias Económicas que contienen un relato comprensible del desempeño y prospectos económicos, así como reportes temáticos tales como Evaluación de la Pobreza, Revisiones del Gasto Público, etc. que apuntalan el dictamen político del Banco. Estos son complementados con estudios sectoriales como las revisiones del Sector Transporte, Reportes de Sector Salud y Educación -que proveen un marco conceptual amplio que generalmente sirve como base para subsecuentes operaciones de préstamos en estos sectores. Emprendiendo esta variedad y magnitud de trabajo no sale barato—los gastos anuales en análisis económico y recomendación son más de $100 millones.

Problemas, Enfoques y Datos

Las tres preguntas clave discutidas en Deininger, Squire y Basu (1998) son (1) si el trabajo económico y sectorial (TES) mejoran la calidad del proyecto, haciendo por esta razón una contribución positiva para el impacto del desarrollo; (2) si la redistribución del tiempo del personal de actividades relacionadas con la supervisión o preparación de proyectos específicos para el TES o viceversa podrían haber mejorado toda la calidad del proyecto; y (3) si otras metas, como una negociación (*tradeoff*) entre el volumen de préstamo y la calidad del préstamo, podría haber guiado la distribución de los escasos recursos de personal. La estimación de las ecuaciones de forma reducida para la calidad del proyecto (así como también la demanda de recursos en la preparación y supervisión de los proyectos, respectivamente) que pueden derivarse de la función de supuestos objetivos del administrador proporciona una base para la prueba política de estas hipótesis. La información del desempeño del proyecto se basa en clasificaciones del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco (DEO) de la tasa de interés como se estimó después de la terminación del proyecto (para el conjunto de proyectos donde esa estimación es realmente factible) o en una clasificación cero-uno que clasifica un proyecto como satisfactorio o insatisfactorio. Estas medidas están disponibles para 1,367 y 3,957 proyectos respectivamente, aunque la disponibilidad de la información sobre inversiones del TES reduce algo la muestra.

Resultados

Este enfoque encuentra que el TES tiene un impacto positivo significativo sobre varias medidas de calidad de los proyectos del Banco Mundial. Como indica la Tabla A5.1, un aumento de una semana de personal en la cantidad de tiempo dedicada al TES antes de la iniciación del proyecto se asocia con un aumento en la tasa de ganancias para un proyecto individual de entre 0.02 y 0.04 puntos porcentuales, traduciéndose en un aumento de entre $12,000 y $25,000 en el valor actual neto del proyecto para un costo que incluye todo (con gastos corrientes, viajes, etc.) de no más de $3,000 -un dólar del TES produce de cuatro a ocho dólares en el impacto del desarrollo. Hasta el punto que una semana de personal del TES beneficia a más de un proyecto, esto debería ser una subestimación. De hecho, examinando el impac-

to del TES en todo el programa de préstamos de un país indica que un dólar del TES produce entre 12 y 15 dólares de impacto del desarrollo. Y aun si esta cifra falla en capturar no-proyectos relacionados con beneficios del TES -como en la formulación de políticas de influencia más amplia y análisis en países específicos.

Una pregunta que surge del análisis es si la distribución de los recursos entre los diferentes tipos de apoyo han sido apropiados. Suponiendo que los recursos de personal son fungibles a través del tiempo y entre diferentes usos, uno esperaría la contribución marginal del TES a la calidad del préstamo sea más baja que la de prestar servicios—el TES puede tener beneficios más allá de su impacto inmediato sobre el préstamo. De hecho, el TES a menudo se emprende para proporcionar la base de la recomendación política para los gobiernos y no se vincula necesariamente con un proyecto particular o programa de préstamos. Deininger, Squire y Basu encuentran lo contrario, sin embargo—el TES tiene un efecto sistemáticamente positivo sobre la calidad del programa de préstamos, mientras que ni la preparación ni la supervisión resultó ser significativa. Esto sugiere que la redistribución de tiempo del personal de los servicios de préstamos al TES habría aumentado la ca-

Tabla A5.1 Impacto del trabajo económico y de sector sobre resultado del proyecto y la tasa económica de ganancias

Variable Dependiente	*Resultado de Proyecto*	*Tasa de Ganancias*
TES	0.090[b]	4.229[c]
	(0.407)	(1.664)
Superávit del Sector Público	0.719	14.974
	(0.963)	(53.654)
Inflación	–0.03[a]	1. 917
	(.021)	(10.248)
Apertura	0.739[c]	–3.495
	(0.018)	(21.888)
No. de proyectos	*873*	*302*
R^2 / LL	*–534.62*	*0.142*

a. Significante en el nivel 10 por ciento
b. Significante en el nivel 5 por ciento
c. Significante en el nivel 1 por ciento
Nota: Coeficientes y error estándar multiplicados 100. Los modelos del sector incluidos pero no reportados. Errores estándar en paréntesis.

lidad del programa de préstamos. Consistente con esto, encontramos que los administradores de tareas a nivel proyecto son capaces de reducir el tiempo asignado a los servicios de préstamos por aproximadamente 2.5 semanas de personal para cada semana gastada en el TES. Inferimos que el TES ayuda al personal a identificar y apoyar nuevas opciones de inversión (amplia el conjunto de proyectos factibles) y diseña mejores proyectos ex ante (mejora la calidad de los proyectos ya en el programa de inversión). La preparación y supervisión, por contraste, puede mejorar la calidad de un proyecto (sea bueno o malo) ex post.

Aunque los resultados precedentes sugieren que niveles mayores del TES mejorarán la calidad del programa de préstamos, todavía es posible que, dentro de una determinada cubierta de recursos, cambiando el tiempo del personal de servicios de préstamos al TES reducirá el volumen total de préstamos. Dirigiéndose a esta cuestión, encontramos que de hecho este fue el caso—los servicios de préstamo eran entre 40 y 50 por ciento más efectivos en aumentar los compromisos totales que el TES. Pero si los desembolsos—transferencia de recursos—es la variable del interés, encontramos que los administradores pudieron haber aumentado la calidad del préstamo y desembolsos cambiando los recursos de los servicios de préstamos al TES. Esto, junto con la conclusión de que ha habido subinversión en el TES desde el punto de vista de la calidad del proyecto, sugiere que el volumen de compromisos ha sido (por lo menos hasta cierto punto) un objetivo adicional que guía la disposición de los recursos de personal. Estos resultados proveen alguna introspección en este tradeoff entre calidad y cantidad-el análisis sugiere que en promedio un administrador era indiferente entre una caída de $2 millones en el valor actual neto del programa de préstamos y un adicional de $4 millones del volumen de préstamos. Si esta estimación es ampliamente exacta, sugiere que los administradores fueron preparados para permitir una reducción substancial en la calidad del programa en pago de sólo un pequeño aumento (2 por ciento) en compromisos relativos a la medida promedio del programa.

Bibliografía

Alesina, Alberto, and David Dollar, 1998, "Who Gives Aid to Whom and Why?" NBER Working Paper 6612. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Amemiya, T. 1978. "The Estimation of a Simultaneous Equation Generalized Probit Model." *Econometrica* 46.

Bauer, P.T. 1971. *Dissent on Development.* London: Weidenfeld and Nicolson.

Berg, Elliott. 1993. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa.* New York: United Nations Development Programme.

Birdsall, Nancy, and François Orivel. 1996. "Demand for Primary Schooling in Rural Mali: Should User Fees Be Increased?" *Education Economics* 4(3).

Boone, Peter. 1994. "The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth." London School of Economics.

Branson, William, and Carl Jayarajah. 1995. *Structural and Sectoral Adjustment: World Bank Experience, 1980–92.* A World Bank Operations Evaluation Study. Washington, D.C.

Bruno, Michael, Martin Ravallion, and Lyn Squire. 1998. "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues." In V. Tanzi and K. Chu, eds., *Income Distribution and High-Quality Growth.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

Burnside, Craig, and David Dollar. 1997. "Aid, Policies, and Growth." Policy Research Working Paper 1777. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

———. 1998. "Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction." Policy Research Working Paper 1937. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Campos, Ed, and Sanjay Pradhan. 1996. "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Government to Fiscal Performance." Policy Research Working Paper 1646. World Bank, Policy Research Department, Washington, D.C.

Carapetis, Steve, Hernán Levy, and Terje Wolden. 1991. *The Road Maintenance Initiative: Building Capacity for Policy Reform.* EDI Seminar Series. Washington, D.C.: World Bank.

Cashel-Cordo, P., and S. Craig. 1990. "The Public Sector Impact of International Resource Transfers." *Journal of Development Economics* 32(3).

Cassen, Robert. 1994. *Does Aid Work?* Oxford: Clarendon.

Chang, Charles, Eduardo Fernandez-Arias, and Luís Serven. 1998. "Measuring Aid Flows: A New Approach." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Collier, Paul. 1997. "The Failure of Conditionality." In C. Gwin and J. Nelson, eds., *Perspectives on Aid and Development.* Washington, D.C.: Overseas Development Council.

Collier, Paul, and David Dollar. 1998. "Aid Allocation and Poverty Reduction." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Deininger, Klaus, Lyn Squire, and Swati Basu. 1998. "Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?" *World Bank Economic Review* 12(3).

Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop, and Heng-fu Zou. 1996. "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth." *Journal of Monetary Economics* 37.

Dollar, David, and William Easterly. 1998. "The Search for the Key: Aid, Investment, and Policies in Africa." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Dollar, David, Jennie Litvack, and Paul Glewwe, eds.1998. *Household Welfare and Vietnam's Transition.* Washington, D.C.: World Bank.

Dollar, David, and Jakob Svensson. 1998. "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?" Policy Research Working Paper 1938. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Easterly, William. 1997. "The Ghost of Financing Gap." Policy Research Working Paper 1807. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett, and Lawrence Summers. 1993. "Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks." *Journal of Monetary Economics* 32(3).

Easterly, William, and Sergio T. Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation." *Journal of Monetary Economics* 32(3).

Edgren, Gus. 1996. "A Challenge to the Aid Relationship." In SIDA (1996).

Ehrenpreis, Dag. 1997. "The Changing Global Framework." In SIDA (1997a).

El Salvador, Ministry of Education. 1995. *EDUCO Learns and Teaches.* San Salvador: Algier's Impresores, SA de CV.

Fallon, Peter R., and Luiz Pereira da Silva. 1995. "Recognizing Labor Market Constraints: Government -Donor Competition for Manpower in Mozambique." In Lindauer and Nunberg (1995).

Feyzioglu, Tarhan, Vinaya Swaroop, and Min Zhu. 1998. "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid." *World Bank Economic Review* 12(1).

Filmer, Deon, Jeffrey Hammer, and Lant Pritchett. 1998. "Health Policy in Poor Countries: Weak Links in the Chain." Policy Research Working Paper 1874. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Filmer, Deon, and Lant Pritchett. 1997. "Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?" Policy Research Working Paper 1864. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Fischer, Stanley. 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth." *Journal of Monetary Economics* 32(3).

Fraker, Thomas, Alberto Martini, and James Ohls. 1995. "The Effect of Food Stamp Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Findings from Four Demonstrations." *Journal of Human Resources* 30(4).

Freedom House. 1997. *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties.* New York.

Haltiwanger, John, and Manisha Singh. Forthcoming. "Cross-Country Evidence on Public Sector Retrenchment." *World Bank Economic Review.*

Hanushek, Eric, and Dongwook Kim. 1995. "Schooling, Labor Force Quality, and Economic Growth." NBER Working Paper 5399. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Heggie, Ian. 1994. *Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform.* World Bank Technical Paper 275. Washington, D.C.

Hilton, Rita. 1990. "Cost Recovery and Local Resource Mobilization: An Examination of Incentives in Irrigation Systems in Nepal." Burlington, Vt.: Associates in Rural Development.

———. 1992. "Institutional Incentives for Resource Mobilization: An Analysis of Irrigation Schemes in Nepal." *Journal of Theoretical Politics* 4(3).

Hirschman, A. 1967. *Development Projects Observed.* Twentieth Century Fund. New York.

Hulten, Charles R. 1996. "Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important than How Much You Have." NBER Working Paper 5847. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Humana, Charles. 1996. *World Human Rights Guide.* London: Hodder and Stroughton.

Isham, Jonathan, and Daniel Kaufmann. Forthcoming. "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Impact on Projects." *Quarterly Journal of Economics.*

Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett. 1997. "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects." *World Bank Economic Review* 11(2).

Isham, Jonathan, Deepa Narayan, and Lant Pritchett. 1995. "Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data." *World Bank Economic Review* 9(2).

Ishikawa, Shigeru. 1960. *Economic Development in Asian Perspective.* Tokyo: Kinokuniya.

———. 1978. *Labor Absorption in Asian Agriculture.* Bangkok: ILO-ARTEP.

Jha, Shikha, and Vinaya Swaroop. 1997. "Fiscal Effects of Foreign Aid: A Case Study of India." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Jimenez, Emmanuel, and Yasuyuki Sawada. 1998. "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program." Impact Evaluation of Education Reforms Working Paper 8. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Jones, William. 1995. *The World Bank and Irrigation.* A World Bank Operations Evaluation Study. Washington, D.C.

Killick, Tony. 1991. "The Developmental Effectiveness of Aid to Africa." Policy Research Working Paper 646. World Bank, International Economics Department, Washington, D.C.

Kim, Jooseop, Harold Alderman, and Peter Orazem. 1998. "Can Private Schools Subsidies Increase Schooling for the Poor? The Quetta Urban Fellowship Program." Impact Evaluation of Education Reforms Working Paper 11. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7(3).

Krueger, Anne O., Constantine Michalopoulos, and Vernon Ruttan. 1989. *Aid and Development.* Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

Levy, Victor. 1987. "Does Concessionary Aid Lead to Higher Investment Rates in Low-Income Countries?" *Review of Economics and Statistics.* 69(1)

Li, Hongyi, Lyn Squire, and Heng-fu Zou. 1998. "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality." *Economic Journal* 108.

Lindauer, David, and Barbara Nunberg, eds. 1995. *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa.* Washington, D.C.: World Bank.

Lindert, Peter. 1994. "The Rise of Social Spending, 1880–1930." *Explorations in Economic History* 31(1).

Little, I.M.D., and J.M. Clifford. 1965. *International Aid.* London: George Allen and Unwin.

Litvack, Jennie, and Claude Bodart. 1993. "User Fees Plus Quality Equals Improved Access to Health Care: Results of a Field Experiment in Cameroon." *Social Science and Medicine* 37(3).

Ljunggren, Borje. 1993. "Market Economies under Communist Regimes: Reform in Vietnam, Laos and Cambodia." In B. Ljunggren, ed., *The Challenge of Reform in Indochina.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Lopez, Cecilia. 1997. *Impacto de la Ayuda Externa en America Latina, 1972–1992* (Impact of External Aid on Latin America, 1972–1992). Bogotá: Tercer Mundo.

Lucas, Robert. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 22(1).

Marshall, Katherine. 1997. "Vision and Relationships in the International Aid World: The Gambia–World Bank Kairaba Partnership Forum." HIID Discussion Paper 602. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.

Mauro, Paul. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110.

McCarthy, Desmond. 1995. "Review of Public Expenditure Work." World Bank, Policy Research Department, Washington, D.C.

Moffitt, Robert. 1989. "Estimating the Value of an In-Kind Transfer: The Case of Food Stamps." *Econometrica* 57(2).

Mosley, Paul. 1987a. "Conditionality as a Bargaining Process: Structural Adjustment Lending, 1980–86." Princeton Essays in International Finance 168. Princeton University, Princeton, N.J.

———. 1987b. *Overseas Aid: Its Defence and Reform.* Brighton, England: Wheatsheaf.

Mosley, Paul, Jane Harrigan, and John Toye. 1995. *Aid and Power.* Vol. 1. 2d ed. London: Routledge.

Musgrove, Philip. 1996. *Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns.* World Bank Discussion Paper 339. Washington, D.C.

Narayan, Deepa. 1995. *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects.* Environmentally Sustainable Development Occasional Paper 1. Washington, D.C.: World Bank.

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1998. *Development Cooperation: 1997 Report.* Paris.

———. 1996. *Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation.* Paris.

———. 1992. *Principles for Effective Aid.* Paris.

OECF (Overseas Economic Cooperation Fund) of Japan. 1996. *The Role of OECF toward 2010.* Tokyo.

OECF of Japan and World Bank. 1998. *A New Vision of Development Cooperation for the 21st Century.* Proceedings of a symposium held in Tokyo, September 1997. Tokyo

Ostrom, Elinor. 1996. "Incentives, Rules of the Game, and Development." In Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995.* Washington, D.C.: World Bank.

Pack, Howard, and Janet Rothenberg Pack. 1990, "Is Foreign Aid Fungible? The Case of Indonesia." *Economic Journal* 100(March).

———. 1993. "Foreign Aid and the Question of Fungibility." *Review of Economics and Statistics* 75(2).

———. 1996. "Foreign Aid and Fiscal Stress." University of Pennsylvania, Philadelphia.

Pritchett, Lant. 1996. "Mind Your P's and Q's: The Cost of Public Investment Is Not the Value of Public Capital." Policy Research Working Paper 1660. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

———. 1998. "Patterns of Economic Growth: Hills, Plateaus, Mountains, and Plains." Policy Research Working Paper 1947. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Ranis, Gustav. 1995. "On Fast-Disbursing Policy-Based Loans." Yale University, Economics Department, New Haven.

Ravallion, Martin, and Shaohua Chen. 1997. "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?" *World Bank Economic Review* 11(2).

Riddell, Roger. 1996. *Aid in the 21st Century.* ODS Discussion Paper Series. United Nations Development Programme, Office of Development Studies. New York: United Nations.

Riddell, R.C., A. Bebbington, and L. Peck. 1995. *Promoting Development by Proxy: An Evaluation of the Development Impact of Government Support to Swedish NGOs.* SIDA Evaluation Report 1995/2. Stockholm: Swedish International Development Authority.

Rodrik, Dani. 1996. "Understanding Economic Policy Reform." *Journal of Economic Literature* 34(1).

Sachs, Jeffrey. 1994. "Life in the Economic Emergency Room." In Williamson (1994).

Sachs, Jeffrey, and Andrew Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration." *Brookings Papers on Economic Activity,* no. 1.

SIDA (Swedish International Development Authority). 1996. *Aid Dependency.* Stockholm.

———. 1997a. *Development Cooperation in the 21st Century.* Stockholm.

———. 1997b. *SIDA Looks Forward.* Stockholm.

Summers, Robert, and Alan Heston. 1991. "The Penn World Table, Version V." *Quarterly Journal of Economics* 106.

Swaroop, Vinaya. 1997. "Experience with Public Expenditure Reviews." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Tan, Jee-Peng, and Alain Mingat. 1992. *Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing.* A World Bank Regional and Sectoral Study. Washington, D.C.

Tendler, Judith. 1975. *Inside Foreign Aid.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Thomas, Vinod, Ajay Chhibber, Mansour Dailami, and Jaime de Melo, eds. 1991. *Restructuring Economies in Distress: Policy Reform and the World Bank.* New York: Oxford University Press.

Thompson, Louis S., and Karim-Jacques Budin. 1997. "Global Trend to Railway Concessions Delivering Positive Results." Viewpoint 134. World Bank, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, D.C.

United Kingdom, Secretary of State for International Development. 1997. *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century.* White Paper on International Development. London.

van de Walle, Dominique. 1995. "The Distribution of Subsidies through Public Health Services in

Indonesia, 1978–87." In Dominique van de Walle and Kimberly Nead, eds., *Public Spending and the Poor.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

van de Walle, Nicholas, and Timothy Johnston. 1996. *Improving Aid to Africa.* Washington, D.C.: Overseas Development Council.

Wade, Robert. 1995. "The Ecological Basis of Irrigation Institutions: East and South Asia." *World Development* 23.

White, H. 1992. "The Macroeconomic Analysis of Aid Impact." *Journal of Development Studies* 28.

Williamson, John, ed. 1994. *The Political Economy of Policy Reform.* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

World Bank. 1992. "Effective Implementation: Key to Development Impact." Report of the World Bank's Management Task Force. Washington, D.C.

———. 1993. *World Development Report 1993: Investing in Health.* New York: Oxford University Press.

———. 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development.* New York: Oxford University Press.

———. 1995. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World.* New York: Oxford University Press.

———. 1996a. "Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement, 1986–1993." Environment Department Paper 032. Washington, D.C.

———. 1996b. "Technical Assistance." Lessons and Practices 7. World Bank, Operations Evaluation Department, Washington, D.C.

———. 1997a. "Annual Review of Development Effectiveness." Report 17196. World Bank, Operations Evalution Department, Washington, D.C.

———. 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World.* New York: Oxford University Press.

———. 1998a. *Global Development Finance 1998.* Washington, D.C.

———. 1998b. *World Development Indicators 1998.* Washington, D.C.

Distributors of World Bank Group Publications

Prices and credit terms vary from country to country. Consult your local distributor before placing an order

ARGENTINA
World Publications SA
Av. Cordoba 1877
1120 Ciudad de Buenos Aires
Tel: (54 11) 4815-8156
Fax: (54 11) 4815-8156
E-mail: wpbooks@infovia.com.ar

AUSTRALIA, FIJI, PAPUA NEW GUINEA, SOLOMON ISLANDS, VANUATU, AND SAMOA
D.A. Information Services
648 Whitehorse Road
Mitcham 3132, Victoria
Tel. (61) 3 9210 7777
Fax: (61) 3 9210 7788
E-mail: service@dadirect.com.au
URL: http://www.dadirect.com.au

AUSTRIA
Gerold and Co.
Weihburggasse 26
A-1011 Wien
Tel: (43 1) 512-47-31-0
Fax: (43 1) 512-47-31-29
URL: http://www.gerold.co/at.online

BANGLADESH
Micro Industries Development Assistance Society (MIDAS)
House 5, Road 16
Dhanmondi R/Area
Dhaka 1209
Tel: (880 2) 326427
Fax: (880 2) 811188

BELGIUM
Jean De Lannoy
Av. du Roi 202
1060 Brussels
Tel: (32 2) 538-5169
Fax: (32 2) 538-0841

BRAZIL
Publicacões Tecnicas Internacionais Ltda.
Rua Peixoto Gomide, 209
01409 Sao Paulo, SP.
Tel: (55 11) 259-6644
Fax: (55 11) 258-6990
E-mail: postmaster@pti.uol.br
URL: http://www.uol.br

CANADA
Renouf Publishing Co. Ltd.
5369 Canotek Road
Ottawa, Ontario K1J 9J3
Tel: (613) 745-2665
Fax: (613) 745-7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
URL: http:// www.renoufbooks.com

CHINA
China Financial & Economic Publishing House
8, Da Fo Si Oong Jie
Beijing
Tel: (86 10) 6401-7365
Fax: (86 10) 6401-7365

China Book Import Centre
P.O. Box 2825
Beijing

Chinese Corporation for Promotion of Humanities
52, You Fang Hu Tong,
Xuan Nei Da Jie
Beijing
Tel: (86 10) 660 72 494
Fax: (86 10) 660 72 494

COLOMBIA
Infoenlace Ltda.
Carrera 6 No. 51-21
Apartado Aereo 34270
Santafé de Bogotá, D.C.
Tel: (57 1) 285-2798
Fax: (57 1) 285-2798

COTE D'IVOIRE
Center d'Edition et de Diffusion Africaines (CEDA)
04 B.P. 541
Abidjan 04
Tel: (225) 24 6510; 24 6511
Fax: (225) 25 0567

CYPRUS
Center for Applied Research
Cyprus College
6, Diogenes Street, Engomi
P.O. Box 2006
Nicosia
Tel: (357 2) 59-0730
Fax: (357 2) 66-2051

CZECH REPUBLIC
USIS, NIS Prodejna
Havelkova 22
130 00 Prague 3
Tel: (420 2) 2423 1486
Fax: (420 2) 2423 1114
URL: http://www.nis.cz/

DENMARK
SamfundsLitteratur
Rosenoerns Allé 11
DK-1970 Frederiksberg C
Tel: (45 35) 351942
Fax: (45 35) 357822
URL: http://www.sl.cbs.dk

ECUADOR
Libri Mundi
Libreria Internacional
P.O. Box 17-01-3029
Juan Leon Mera 851
Quito
Tel: (593 2) 521-606; (593 2) 544-185
Fax: (593 2) 504-209
E-mail: librimu1@librimundi.com.ec
E-mail: librimu2@librimundi.com.ec

CODEU
Ruiz de Castilla 763, Edif. Expocolor
Primer piso, Of. #2
Quito
Tel/Fax: (593 2) 507-383; 253-091
E-mail: codeu@impsat.net.ec

EGYPT, ARAB REPUBLIC OF
Al Ahram Distribution Agency
Al Galaa Street
Cairo
Tel: (20 2) 578-6083
Fax: (20 2) 578-6833

The Middle East Observer
41, Sherif Street
Cairo
Tel: (20 2) 392-6919
Fax. (20 2) 393-9732
E-mail: mafouda@meobserver.com.eg
URL: www.meobserver.com.eg

FINLAND
Akateeminen Kirjakauppa
P.O. Box 128
FIN-00101 Helsinki
Tel: (358 0) 121 4418
Fax: (358 0) 121-4435
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
URL: http://www.akateeminen.com

FRANCE
Editions Eska; DBJ/Offilib
48, rue Gay Lussac
75005 Paris
Tel: (33-1) 43-29-21-32
Fax: (33-1) 43-29-91-67
E-mail: offilib@offilib.fr
URL: www.offilib.fr

GERMANY
UNO-Verlag
Poppelsdorfer Allee 55
53115 Bonn
Tel: (49 228) 949020
Fax: (49 228) 217492
URL: http://www.uno-verlag.de
E-mail: unoverlag@aol.com

GHANA
Epp Books Services
P.O. Box 44
TUC
Accra
Tel: 223 21 778843
Fax: 223 21 779099

GREECE
Papasotiriou S.A.
35, Stournara Str.
106 82 Athens
Tel: (30 1) 364-1826
Fax: (30 1) 364-8254

HAITI
Culture Diffusion
5, Rue Capois
C.P. 257
Port-au-Prince
Tel: (509) 23 9260
Fax: (509) 23 4858

HONG KONG, CHINA; MACAO
Asia 2000 Ltd.
Sales & Circulation Department
302 Seabird House
22-28 Wyndham Street, Central
Hong Kong, China
Tel: (852) 2530-1409
Fax: (852) 2526-1107
E-mail: sales@asia2000.com.hk
URL: http://www.asia2000.com.hk

HUNGARY
Euro Info Service
Margitszgeti Europa Haz
H-1138 Budapest
Tel. (36 1) 350 80 24, 350 80 25
Fax: (36 1) 350 90 32
E-mail: euroinfo@mail.matav.hu

INDIA
Allied Publishers Ltd.
751 Mount Road
Madras - 600 002
Tel: (91 44) 852-3938
Fax: (91 44) 852-0649

INDONESIA
Pt. Indira Limited
Jalan Borobudur 20
P.O. Box 181
Jakarta 10320
Tel. (62 21) 390-4290
Fax: (62 21) 390-4289

IRAN
Ketab Sara Co. Publishers
Khaled Eslamboli Ave., 6th Street
Delafrooz Alley No. 8
P.O. Box 15745-733
Tehran 15117
Tel: (98 21) 8717819; 8716104
Fax: (98 21) 8712479
E-mail: ketab-sara@neda.net.ir

Kowkab Publishers
P.O. Box 19575-511
Tehran
Tel: (98 21) 258-3723
Fax: (98 21) 258-3723

IRELAND
Government Supplies Agency
Oifig an tSoláthair
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel: (353 1) 661-3111
Fax: (353 1) 475-2670

ISRAEL
Yozmot Literature Ltd.
P.O. Box 56055
3 Yohanan Hasandlar Street
Tel Aviv 61560
Tel: (972 3) 5285-397
Fax (972 3) 5285-397

R.O.Y. International
PO Box 13056
Tel Aviv 61130
Tel: (972 3) 649 9469
Fax (972 3) 648 6039
E-mail: royil@netvision.net.il
URL: http://www.royint.co.il

Palestinian Authority/Middle East
Index Information Services
P.O.B. 19502 Jerusalem
Tel: (972 2) 6271219
Fax: (972 2) 6271634

ITALY
Libreria Licosa Commissionaria Sansoni SPA
Via Ouca Di Calabria, 1/1
Casella Postale 552
50125 Firenze
Tel: (39 55) 645-415
Fax: (39 55) 641-257
E-mail: licosa@ftbcc.it
URL: http://www.ftbcc.it/licosa

JAMAICA
Ian Randle Publishers Ltd.
206 Old Hope Road, Kingston 6
Tel: 876-927-2085
Fax. 876-977-0243
E-mail: irpl@colis.com

JAPAN
Eastern Book Service
3-13 Hongo 3-chome, Bunkyo-ku
Tokyo 113
Tel: (81 3) 3818-0861
Fax: (81 3) 3818-0864
E-mail: orders@svt-ebs.co.jp
URL: http://
www.bekkoame or.jp/~svt-ebs

KENYA
Africa Book Service (E.A.) Ltd.
Quaran House, Mfangano Street
P.O. Box 45245
Nairobi
Tel: (254 2) 223 641
Fax: (254 2) 330 272

Legacy Books
Loita House
Mezzanine 1
P.O. Box 68077
Nairobi
Tel: (254) 2-330853, 221426
Fax: (254) 2-330854, 561654
E-mail: Legacy@form-net.com

KOREA, REPUBLIC OF
Dayang Books Trading Co
International Division
783-20, Pangba Bon-Dong,
Socho-ku
Seoul
Tel: (82 2) 536-9555
Fax: (82 2) 536-0025
E-mail: seamap@chollian.net

Eulyoo Publishing Co., Ltd.
46-1, Susong-Dong
Jongro-Gu
Seoul
Tel: (82 2) 734-3515
Fax: (82 2) 732-9154

LEBANON
Librairie du Liban
P.O. Box 11-9232
Beirut
Tel: (961 9) 217 944
Fax: (961 9) 217 434
E-mail: hsayegh@librairie-du-liban.com.lb
URL: http://www.librairie-du-liban.com.lb

MALAYSIA
University of Malaya Cooperative Bookshop, Limited
P.O. Box 1127
Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Tel: (60 3) 756-5000
Fax: (60 3) 755-4424
E-mail: umkoop@tm.net.my

MEXICO
Mundi-Prensa Mexico S.A. de C.V.
c/Rio Panuco, 141-Colonia Cuauhtemoc
06500 Mexico, D.F.
Tel: (52 5) 533-5658
Fax: (52 5) 514-6799

INFOTEC
Av. San Fernando No. 37
Col. Toriello Guerra
14050 Mexico, D.F.
Tel: (52 5) 624-2800
Fax: (52 5) 624-2822
E-mail: infotec@rtn.net.mx
URL: http://rtn.net.mx

NEPAL
Everest Media International Services (P.) Ltd.
GPO Box 5443
Kathmandu
Tel: (977 1) 416 026
Fax (977 1) 224 431

NETHERLANDS
De Lindeboom/Internationale Publicaties b.v.
P.O. Box 202, 7480 AE Haaksbergen
Tel: (31 53) 574-0004
Fax: (31 53) 572-9296
E-mail: lindeboo@worldonline.nl
URL: http://www.worldonline.nl/~lindeboo

NEW ZEALAND
EBSCO NZ Ltd.
Private Mail Bag 99914
New Market
Auckland
Tel. (64 9) 524-8119
Fax: (64 9) 524-8067

Oasis Official
P.O. Box 3627
Wellington
Tel: (64 4) 499 1551
Fax: (64 4) 499 1972
E-mail: oasis@actrix.gen.nz
URL: http://www.oasisbooks.co.nz/

NIGERIA
University Press Limited
Three Crowns Building Jericho
Private Mail Bag 5095
Ibadan
Tel: (234 22) 41-1356
Fax: (234 22) 41-2056

PAKISTAN
Mirza Book Agency
65, Shahrah-e-Quaid-e-Azam
Lahore 54000
Tel: (92 42) 735 3601
Fax: (92 42) 576 3714

Oxford University Press
5 Bangalore Town
Sharae Faisal
PO Box 13033
Karachi-75350
Tel: (92 21) 446307
Fax: (92 21) 4547640
E-mail: ouppak@TheOffice.net

Pak Book Corporation
Aziz Chambers 21, Queen's Road
Lahore
Tel: (92 42) 636 3222; 636 0885
Fax: (92 42) 636 2328
E-mail: pbc@brain.net.pk

PERU
Editorial Desarrollo SA
Apartado 3824, Ica 242 OF. 106
Lima 1
Tel: (51 14) 285380
Fax: (51 14) 286628

PHILIPPINES
International Booksource Center Inc.
1127-A Antipolo St. Barangay. Venezuela
Makati City
Tel: (63 2) 896 6501; 6505; 6507
Fax: (63 2) 896 1741

POLAND
International Publishing Service
Ul. Piekna 31/37
00-677 Warzawa
Tel: (48 2) 628-6089
Fax: (48 2) 621-7255
E-mail: books%ips@ikp.atm.com.pl
URL
http://www.ipscg.waw.pl/ips/export

PORTUGAL
Livraria Portugal
Apartado 2681, Rua Do Carmo 70-74
1200 Lisbon
Tel: (1) 347-4982
Fax: (1) 347-0264

ROMANIA
Compani De Librarii Bucuresti S.A.
Str. Lipscani no. 26, sector 3
Bucharest
Tel: (40 1) 313 9645
Fax: (40 1) 312 4000

RUSSIAN FEDERATION
Isdatelstvo <Ves Mir>
9a, Kolpachniy Pereulok
Moscow 101831
Tel: (7 095) 917 87 49
Fax: (7 095) 917 92 59
ozimarin@glasnet.ru

SINGAPORE; TAIWAN, CHINA MYANMAR; BRUNEI
Hemisphere Publication Services
41 Kallang Pudding Road #04-03
Golden Wheel Building
Singapore 349316
Tel: (65) 741-5166
Fax: (65) 742-9356
E-mail: info@hemisphere.com.sg

SLOVENIA
Gospodarski vestnik Publishing Group
Dunajska cesta 5
1000 Ljubljana
Tel (386 61) 133 83 47; 132 12 30
Fax: (386 61) 133 80 30
E-mail: repansekj@gvestnik.si

SOUTH AFRICA, BOTSWANA
For single titles:
Oxford University Press Southern Africa
Vasco Boulevard, Goodwood
P.O. Box 12119, N1 City 7463
Cape Town
Tel: (27 21) 595 4400
Fax: (27 21) 595 4430
E-mail: oxford@oup.co.za

For subscription orders:
International Subscription Service
P.O. Box 41095
Craighall
Johannesburg 2024
Tel: (27 11) 880-1448
Fax: (27 11) 880-6248
E-mail: iss@is.co.za

SPAIN
Mundi-Prensa Libros, S.A.
Castello 37
28001 Madrid
Tel: (34 91) 4 363700
Fax: (34 91) 5 753998
E-mail: libreria@mundiprensa.es
URL: http://www.mundiprensa.com/

Mundi-Prensa Barcelona
Conseli de Cent, 391
08009 Barcelona
Tel: (34 3) 488-3492
Fax: (34 3) 487-7659
E-mail: barcelona@mundiprensa.es

SRI LANKA, THE MALDIVES
Lake House Bookshop
100, Sir Chittampalam Gardiner Mawatha
Colombo 2
Tel: (94 1) 32105
Fax: (94 1) 432104
E-mail: LHL@sri lanka.net

SWEDEN
Wennergren-Williams AB
P. O. Box 1305
S-171 25 Solna
Tel: (46 8) 705-97-50
Fax: (46 8) 27-00-71
E-mail: mail@www.se

SWITZERLAND
Librairie Payot Service Institutionnel
Cotes-de-Montbenon 30
1002 Lausanne
Tel: (41 21) 341-3229
Fax: (41 21) 341-3235

AOECO Van Diermen Editions Techniques
Ch. de Lacuez 41
CH1807 Blonay
Tel: (41 21) 943 2673
Fax: (41 21) 943 3605

THAILAND
Central Books Distribution
306 Silom Road
Bangkok 10500
Tel: (66 2) 2336930-9
Fax: (66 2) 237-8321

TRINIDAD & TOBAGO AND THE CARRIBBEAN
Systematics Studies Ltd.
St. Augustine Shopping Center
Eastern Main Road, St. Augustine
Trinidad & Tobago, West Indies
Tel: (868) 645-8466
Fax: (868) 645-8467
E-mail: tobe@trinidad.net

UGANDA
Gustro Ltd.
PO Box 9997, Madhvani Building
Plot 16/4 Jinja Rd.
Kampala
Tel: (256 41) 251 467
Fax: (256 41) 251 468
E-mail: gus@swiftuganda.com

UNITED KINGDOM
Microinfo Ltd.
P.O. Box 3, Omega Park, Alton, Hampshire GU34 2PG
England
Tel: (44 1420) 86848
Fax: (44 1420) 89889
E-mail: wbank@microinfo.co.uk
URL: http://www.microinfo.co.uk

The Stationery Office
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel: (44 171) 873-8372
Fax: (44 171) 873-8242
URL: http://www.the-stationery-office.co.uk/

VENEZUELA
Tecni-Ciencia Libros, S.A.
Centro Ciudad Comercial Tamanaco
Nivel C2, Caracas
Tel: (58 2) 959 5547; 5035; 0016
Fax: (58 2) 959 5636

ZAMBIA
University Bookshop, University of Zambia
Great East Road Campus
P.O. Box 32379
Lusaka
Tel: (260 1) 252 576
Fax: (260 1) 253 952

ZIMBABWE
Academic and Baobab Books (Pvt.) Ltd.
4 Conald Road, Graniteside
P.O. Box 567
Harare
Tel: 263 4 755035
Fax: 263 4 781913

Programas Educativos, S.A. de C.V.
Calz. de Chabacano No. 65, Local A
Col. Asturias, C.P. 06850, México, D.F.
Fecha: Diciembre de 1999
Empresa Certificada por el
Instituto Mexicano de Normalización
y Certificación A.C., bajo la Norma
ISO-9002: 1994/NMX-CC-004: 1995
con el No. de Registro RSC-048

MUNDI-PRENSA

ISBN 968-7462-19-1

EVALUACIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO

BANCO MUNDIAL

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 E.E.U.U.

Tel.: 202-477-1234

Fax: 202-477-6391

Télex: MCI 64145 WORLDBANK
MCI 248423 WORLDBANK

Internet: http://www.worldbank.org

Correo electrónico: books@worldbank.org

GRUPO MUNDI-PRENSA

MUNDI-PRENSA MÉXICO, S.A. DE C.V.

Río Pánuco, 141 Col. Cuauhtémoc 06500 México, D.F.

Tels.: 55 33 56 58 al 60 - Fax 55 14 67 99

Correo electrónico: 101545.2361@compuserve.com

MUNDI-PRENSA LIBROS, S.A.

Castelló, 37, Madrid

Tel.: 914 36 37 00

Fax: 915 75 39 98

Correo electrónico: librería@mundiprensa.es

Internet: www.mundiprensa.com

MUNDI-PRENSA BARCELONA

EDITORIAL AEDOS, S.A.

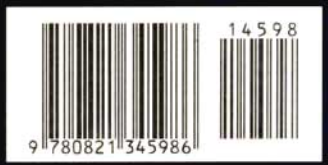
Consell de Cent, 391 - 08009 Barcelona

Tel.: 934 88 34 92

Fax: 934 87 76 59

Correo electrónico: barcelona@mundiprensa.es

BANCO MUNDIAL



ISBN 0-8213-4598-2
BANCO MUNDIAL