



Nancy Happe, Mumtaz Hussain y Laure Redifer

**E**L HURACÁN Mitch azotó Honduras en octubre de 1998, causando inundaciones y deslizamientos de tierra catastróficos. Los costos humanos fueron enormes: más de 13.000 muertos o desaparecidos, otros 12.500 resultaron heridos y alrededor de medio millón perdieron sus hogares. En conjunto, el huracán afectó a casi un millón y medio de personas. Los daños directos se estimaron en US\$2.200 millones, alrededor del 47% del PIB del país de 1997.

En Zimbabwe, la sequía de 1991–92 redujo la producción de maíz en un 83%, la de algodón en un 72% y la de caña de azúcar en un 61%: estos tres cultivos representaron aproximadamente un tercio de la producción agrícola el año anterior. Más de un millón de reses (23% de la cabaña nacional) fueron borradas del mapa. La escasez de agua afectó a la calidad del procesamiento del tabaco con la consiguiente caída de precios en el mercado internacional, y redujo la producción de energía hidroeléctrica, lo que a su vez se tradujo en un racionamiento de la electricidad.

La caída de los precios mundiales del cacao y la subida del precio del petróleo en 1999–2000 redujeron los ingresos de divisas de Ghana en unos US\$900 millones (el 13% del PIB de 1998). La baja del precio del cacao también dio lugar a una reducción de los ingresos rurales, ya que la mayoría de los productores eran pequeños agricultores (alrededor de 1,6 millones con propiedades menores de tres hectáreas). De la misma manera, tras la caída de los precios del algodón en un 25% en 1992 y la consiguiente atonía en 1993, Malí perdió unos US\$95 millones en ingresos de exportación, es decir, un 4% del PIB de 1991.

Los desastres naturales, las grandes variaciones de precios de las exportaciones o importaciones de un país y el conflicto armado en los países vecinos y los disturbios populares constituyen, todos ellos, perturbaciones externas negativas, es decir,

sucesos que escapan al control de un país y que pueden dañar seriamente su economía. Recientemente, el tema ha suscitado interés y, por eso, el FMI, junto con el resto de la comunidad internacional, está acelerando los esfuerzos para ayudar a esos países a mitigar el impacto de las perturbaciones. Sin esta asistencia, dichos países tendrían que desplegar un esfuerzo aún mayor para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes de 2015.

#### ¿Cuál es la auténtica dimensión del problema?

Las perturbaciones que más a menudo afectan a los países de bajo ingreso son los desastres naturales y las grandes fluctuaciones de los precios de exportación o de importación. Los desastres naturales dañan el acervo de capital físico y humano de un país y reducen el ingreso y el producto (véase “Hay que prepararse”, en la edición de septiembre de 2003 de *Finanzas & Desarrollo*), mientras que las fluctuaciones de los precios de sus exportaciones reducen el ingreso de los sectores público y privado. Los conflictos que padece un país pueden contagiarse a los países del entorno y crear problemas por la afluencia de refugiados, pérdidas en los mercados de exportación, aumento de los costos del transporte, caída de las remesas e incluso una propagación del conflicto con el consiguiente incremento de los gastos de defensa. Las economías de Burkina Faso y Malí, por ejemplo, se han visto afectadas por los recientes disturbios en Côte d’Ivoire.

Además de los daños físicos y las pérdidas de ingreso, las perturbaciones también tienen efectos indirectos que pueden afectar a toda la economía, incidiendo en el producto y la inversión, trastocando el equilibrio macroeconómico e incrementando la deuda y la pobreza durante varios años (gráfico 1). Estos efectos no son fáciles de estimar por lo difícil que resulta identificar sus cauces de transmisión y aislar la magnitud de su impacto, sobre

todo cuando la economía se ha visto afectada por más de una perturbación o se está recuperando de una conmoción anterior.

A través de sus efectos directos e indirectos, las perturbaciones pueden obstaculizar significativamente el crecimiento (gráfico 2). Tras la sequía que padeció Zimbabwe, cuya economía se basa en gran medida en la agricultura, el producto real se redujo en más del 8% en 1992 en vez de crecer un 4%, como se había proyectado antes. De la misma manera, en Honduras se preveía en 1999 un crecimiento del 5%, pero como consecuencia del huracán Mitch, el producto real sufrió una contracción del 2% (una pérdida total del 7% del PIB real). Además, si no se reemplaza el capital físico destruido por un desastre natural, el crecimiento a largo plazo se verá afectado. Tanto en Ghana como en Malí, la baja repentina de los precios de sus principales productos de exportación, al provocar la caída del ingreso real, redujo el consumo y la inversión. Así pues, el crecimiento del PIB real fue notablemente más bajo de lo previsto antes de la caída de los precios del algodón. De hecho, en Malí, el PIB real registró una contracción.

Las perturbaciones también inciden notablemente en las finanzas públicas y en la balanza de pagos (gráfico 2). Si bien es probable que reduzcan los ingresos públicos, la demanda de recursos para reconstrucción y ayuda puede aumentar y obligar a incrementar los gastos. La flexibilidad de cada país para hacer frente a las perturbaciones dependerá, en parte, de la situación fiscal de partida, de cómo financie su déficit y de la viabilidad de su deuda pública. Malí, por ejemplo, poco antes de la perturbación ya registraba un abultado déficit fiscal (12% del PIB en 1991), lo que le dejó muy poco margen para aplicar una política fiscal expansiva una vez que la perturbación hizo acto de presencia. En los cuatro países antes descritos, la evolución del saldo fiscal efectivo tras la conmoción fue mucho peor de lo previsto en un programa previo respaldado por el FMI. Además en todos ellos fue necesario otorgar préstamos adicionales al gobierno, con lo que aumentó la deuda pública externa en relación con el PIB. Tras la perturbación, también se produjo un deterioro del saldo comercial, debido a la caída de los ingresos de exportación y al aumento de las importaciones de alimentos (Zimbabwe) y materiales de reconstrucción (Honduras). Sin embargo, en Honduras, el impacto sobre la balanza en cuenta corriente se atenuó gracias al incremento de las donaciones oficiales y las remesas.

## Los países pobres son los más vulnerables

¿Por qué debe la comunidad internacional prestar particular atención al impacto de las perturbaciones en los países de bajo ingreso? Estos países son especialmente vulnerables y tienen más que perder (gráfico 3), presentan una mayor incidencia de desastres naturales y perturbaciones en los precios de las exportaciones y, en caso de desastre, suelen sufrir más daños y mayores pérdidas económicas en relación con el PIB. Desde finales de los años setenta, la frecuencia de los desastres naturales ha aumentado notablemente en todos los países en desarrollo, como consecuencia de los cambios climáticos y de una mayor concentración de su población en zonas vulnerables, especialmente en los países de bajo ingreso que, en promedio, sufren hoy día un gran desastre cada dos años y medio, mientras que en otros países en desarrollo, la frecuencia es de cuatro años y medio. Además, las pérdidas económicas medias, en relación con el PIB, están aumentando con el tiempo (gráfico 3). En los países de bajo ingreso se observa también una incidencia de perturbaciones que tienen su origen en la fluctuación de los precios de las exportaciones mucho mayor que en otros países en desarrollo, aunque las pérdidas medias de ingresos en relación con el PIB son similares.

Además, las perturbaciones afectan de forma desproporcionada a los pobres porque, en general, tanto su ahorro como el acceso al crédito son limitados, dependen en gran medida de los servicios sociales públicos —que se deterioran a medida que se contrae el gasto— y, debido a su escasa capacitación también tienen limitados sus ingresos. En dos casos de desastre natural para los que se dispone de información, se produjo una erosión del ingreso y de otros indicadores de pobreza, a pesar de los esfuerzos de las autoridades para incrementar el gasto social (Honduras) y las transferencias alimentarias (Zimbabwe).

## ¿Qué pueden hacer los países?

Lo mejor que puede hacer un país para reducir la vulnerabilidad de su economía a las perturbaciones es aplicar un programa de reformas y diseñar con atención las políticas para mitigar el impacto de las eventuales perturbaciones. Las políticas más acertadas varían desde alentar la diversificación de la producción (por ejemplo, liberalizando los mercados y desarrollando el sector privado) y adoptar y aplicar códigos de construcción

Gráfico 1

### Cuantiosas pérdidas

Cómo las pérdidas inmediatas que infligen los desastres naturales repercuten a largo plazo.

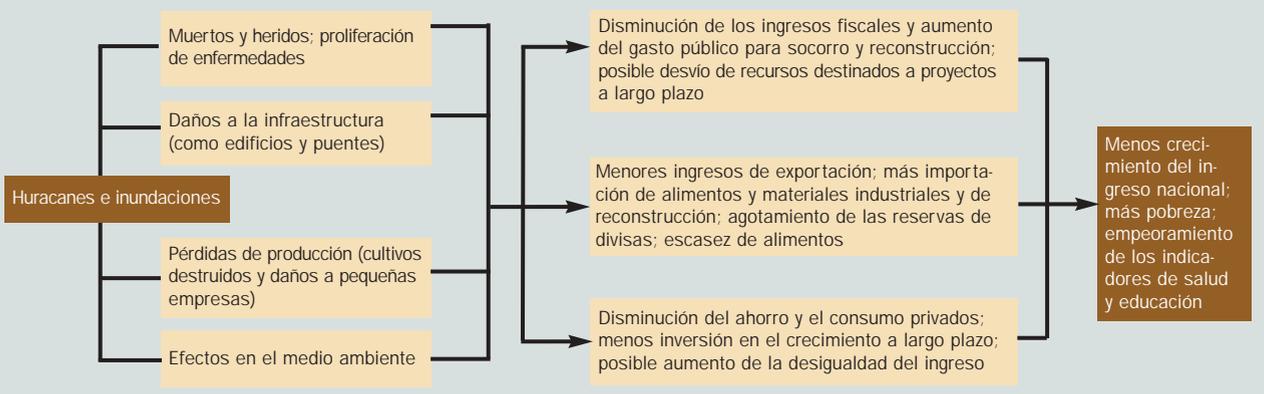
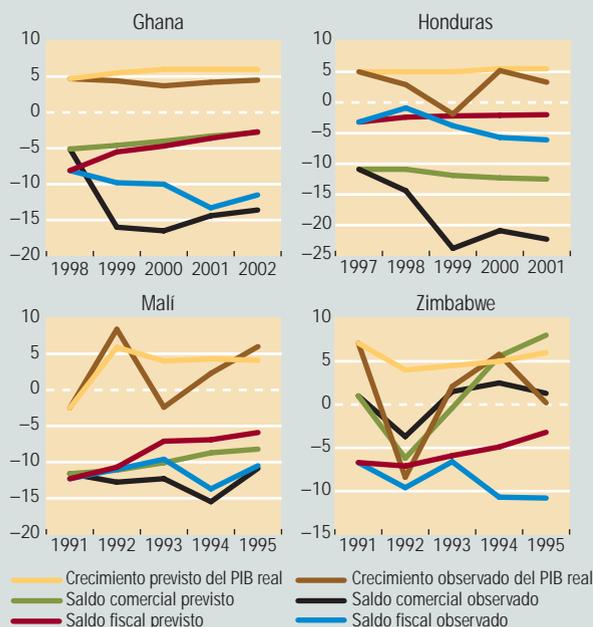


Gráfico 2

## A la zaga

Los desastres naturales y las oscilaciones de los precios afectaron al crecimiento y a los saldos comercial y fiscal. (Crecimiento del PIB en %; otros indicadores en % del PIB)



Fuentes: Informes del personal técnico del FMI sobre el uso de los recursos en los países; FMI, Departamento de África.

Nota: El huracán Mitch azotó Honduras a finales de 1998. Las perturbaciones de los precios afectaron a Ghana en 1999 y 2000 y a Malí en 1992 y 1993. Zimbabue sufrió una sequía en 1992.

adecuados para proteger a la población de los desastres, lo que puede limitar el impacto inmediato de una perturbación, hasta la constitución de reservas financieras que sirvan de amortiguador o la compra de seguros formales (véase “Hay que prepararse”). Ahora bien, esas medidas son costosas, sobre todo para los países de bajo ingreso, y algunas de ellas, como la diversificación de la producción tardan mucho tiempo.

Además, estos países no han podido beneficiarse de los seguros o de otros mecanismos del mercado para gestionar el riesgo. Uno de los motivos es que el escaso desarrollo de sus mercados financieros les dificulta el acceso a los mercados de seguros internacionales. Por ejemplo, durante los años 1985–99, menos del 1% de las pérdidas totales de los países de bajo ingreso como consecuencia de desastres naturales estaban cubiertas con un seguro. Pero, cuando un país no toma las medidas precautorias necesarias, lo más probable es que, para hacer frente al impacto de una perturbación, se desvíen recursos de inversiones a plazo más largo, como la educación, la salud o la infraestructura. Así pues, al decidir si se deben implementar medidas y políticas que permitan prepararse para enfrentar las perturbaciones, es necesario comparar los costos de esas medidas con los que entraña la corrección de las secuelas de dichas perturbaciones, sobre todo, si se producen con frecuencia.

### ¿Qué puede hacer la comunidad internacional?

La comunidad internacional puede ayudar brindando asistencia a los países de bajo ingreso para que apliquen medidas de atenuación de los desastres y recurran a mecanismos de mercado para la gestión del riesgo.

En este sentido se justificaría plenamente la asistencia externa en condiciones concesionarias para financiar las medidas de alivio y la reconstrucción en los países de bajo ingreso afectados por las perturbaciones. Con ello se podrían evitar caídas adicionales del ingreso, el consumo y la inversión para que el impacto directo de una perturbación no se contagie y mengue aún más el crecimiento económico y aumente la pobreza. Desde la perspectiva de la comunidad internacional también tiene sentido prestar oportunamente asistencia para financiar los gastos relacionados con las perturbaciones, ya que la rentabilidad de dicha asistencia es alta inmediatamente después de la perturbación. Esto significa que, aún suponiendo que la asistencia externa total disponible para un país en un período de tiempo sea fija, puede tener sentido reasignar parte de la misma para ayudar a contrarrestar los efectos de una perturbación. La asistencia también debe prestarse rápidamente, a fin de reducir el impacto inicial sobre el ingreso de los pobres para que éstos no tengan que tomar medidas irreversibles como la venta de su ganado para sobrevivir.

Los donantes y las instituciones financieras internacionales ya prestan asistencia a los países afectados por perturbaciones exógenas en forma de donaciones o préstamos, asistencia financiera, en especie o en efectivo, y a través de diversos cauces, ya sea, directamente o por medio de contribuciones a los organismos de las Naciones Unidas, o a través de organizaciones no gubernamentales. Aunque por su diversidad, esta asistencia es difícil de cuantificar, su eficacia puede potenciarse de varias maneras:

- *Asignar la ayuda en función de las necesidades:* Los desastres naturales de gran magnitud y visibilidad atraen más asistencia que los desastres menores o las perturbaciones en los precios de los productos básicos (crisis “silenciosas”). Sería útil identificar en forma más sistemática las necesidades para canalizar los recursos hacia donde puedan ser más eficaces.

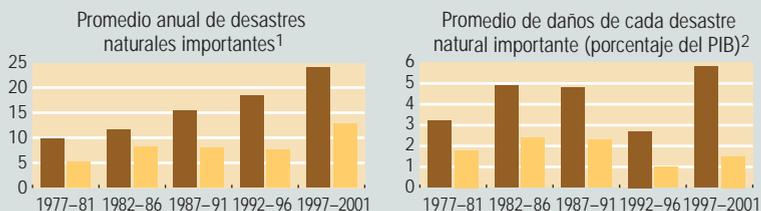
- *Reducir los retrasos en la respuesta:* Aunque la comunidad internacional ha respondido con más rapidez en los últimos años porque muchos organismos han creado servicios focalizados, el desembolso de los recursos todavía puede tardar mucho tiempo. Las causas de los retrasos pueden ser la falta de información respecto al impacto de los desastres y las necesidades de reconstrucción o las limitaciones de capacidad y absorción del país afectado. Por ejemplo, en la reunión del Grupo Consultivo sobre Honduras, celebrada en mayo de 1999, los donantes se comprometieron a otorgar US\$1.200 millones en forma de donaciones, pero en septiembre de 2000 solo habían aportado unos US\$400 millones. La gradual aparición de algunas perturbaciones (como las que afectan a la relación de intercambio) y la dificultad de proyectar cuánto durarán también pueden ser causas de retrasos.

- *Considerar el riesgo moral y reducir la vulnerabilidad:* Si los países saben que, en caso de verse afectados por una perturbación, se les brindará asistencia externa inmediata, pueden tener menos incentivos para adoptar medidas preventivas. Por lo tanto, es importante que dicha asistencia se condicione a la necesidad de que los países receptores tomen medidas para reducir la vulnerabilidad de sus economías. Ahora bien, esas condiciones deben diseñarse cuidadosamente para que no retrase aún más la respuesta a una perturbación.

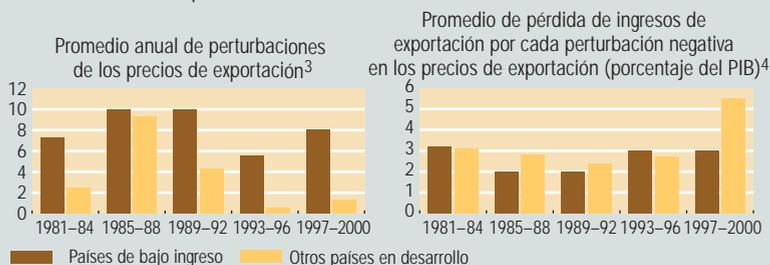
- *Considerar la viabilidad de la deuda:* A la hora de brindar asistencia externa, es necesario tener en cuenta la situación de

## La pobreza implica vulnerabilidad

Los países de bajo ingreso son especialmente susceptibles a los desastres naturales.



También sufren más perturbaciones de sus relaciones de intercambio.



Fuentes: Estimaciones del personal del FMI basadas en datos del Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2002; y FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial.

<sup>1</sup>Utilizando la base de datos de CRED, los desastres naturales se clasifican como importantes si afectaban a por lo menos 0,5% del 1% de la población del país o si provocaban daños equivalentes a 0,5% del 1% del PIB. La muestra comprende 59 países de bajo ingreso y otros 65 países en desarrollo.

<sup>2</sup>El promedio de daños por desastre se basa en los promedios no ponderados de la razón entre los daños y el PIB de cada país.

<sup>3</sup>Una perturbación se define como una reducción de por lo menos 10% del precio real de exportación respecto del nivel del año previo. La muestra comprende 37 países de bajo ingreso y otros 27 países en desarrollo. No se incluyen los países exportadores de petróleo ni los países en desarrollo pequeños.

<sup>4</sup>El promedio de pérdidas por perturbación se basa en los promedios no ponderados de la razón entre las pérdidas de ingresos y el PIB de cada país.

la deuda externa. En el caso de algunos países muy endeudados, no tiene sentido otorgar ni siquiera préstamos en condiciones sumamente concesionarias y la única opción pueden ser las donaciones.

### ¿Dónde encaja el FMI?

En un contexto en el que la comunidad internacional está esforzándose por alcanzar los ODM, el FMI ha reconsiderado lo que puede hacer para ayudar a los países de bajo ingreso. Para alcanzar los ODM, estos países han de lograr altas tasas de crecimiento sostenido, pero incluso aunque estén adoptando todas las medidas acertadas para reducir la pobreza y fomentar el crecimiento, pueden verse afectados por una perturbación externa y sufrir un revés económico. El FMI ya ayuda a diseñar políticas macroeconómicas apropiadas antes y después de una perturbación y presta asistencia financiera, pero el papel que desempeña puede reforzarse principalmente de tres maneras:

- **Focalizando de forma más sistemática el asesoramiento en materia de políticas y la asistencia técnica en ayudar a los países a prepararse para las perturbaciones y a hacerles frente.** El personal del FMI, en el contexto de los acuerdos al amparo del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) alentará a los países a tener más en cuenta el riesgo de perturbaciones y asistirá a las autoridades en la preparación de planes de gasto para contingencias. También se están elaborando directrices respecto a los nuevos préstamos para los países de bajo ingreso y se está considerando cómo afecta a la flexibilidad de las autoridades para hacer frente a una perturbación la situación de la deuda externa. Con la asistencia técnica del FMI, para el fortalecimiento del marco institucional, los países de bajo ingreso pueden prepararse

mejor para hacer frente a las perturbaciones. El FMI puede asesorar en materia de políticas y prestar asistencia en el contexto de sus programas y en el ejercicio de la supervisión.

- **Proporcionando a los países de bajo ingreso que sufren perturbaciones externas asistencia con fines de balanza de pagos en forma más coherente.** Como el FMI puede proporcionar financiamiento con relativa rapidez, puede brindar asistencia financiera temporal, en caso de urgencia, hasta que haya otras fuentes de financiamiento disponibles. Aunque puede recurrir a varios instrumentos actualmente solo se puede otorgar financiamiento en condiciones concesionarias al amparo del SCLP.

- **Identificando a los países que necesitan más financiamiento de los donantes.** Un seguimiento sistemático de las perturbaciones ayudaría también al FMI a identificar las necesidades de financiamiento no cubiertas de las que los donantes deben tomar conciencia. El financiamiento del FMI seguiría constituyendo una parte relativamente pequeña del esfuerzo internacional para ayudar a los países afectados por las conmociones, porque es, en general, menos concesionario que el de otras fuentes y porque muchas de las medidas necesarias para reducir la vulnerabilidad a las perturbaciones no entran generalmente dentro del ámbito de competencias del FMI.

La consecución de los ODM será un reto de capital importancia tanto para los países de bajo ingreso como para la comunidad internacional que se ha comprometido a respaldar sus esfuerzos.

Es un hecho cada vez más reconocido que las perturbaciones exógenas pueden echar por tierra esos esfuerzos. Los países de bajo ingreso tienen que solucionar sus problemas estructurales, que han contribuido a su situación de vulnerabilidad. Los que sufren frecuentes desastres naturales o conmociones negativas que afectan al comercio tienen que incorporar mecanismos de blindaje a sus políticas, por ejemplo, acumulando un alto nivel de reservas de divisas y manteniendo políticas fiscales prudentes.

La comunidad internacional también tendría que intensificar su asistencia a los países vulnerables de conformidad con lo analizado anteriormente. El FMI está aunando esfuerzos con otros miembros de dicha comunidad para prestar más atención al tema respaldando, en sus ámbitos de competencia, las medidas adoptadas por los países de bajo ingreso para reducir la vulnerabilidad y responder mejor cuando se produzca una perturbación, a fin de contener los daños.

*Nancy Happe es Jefa de División del Departamento de Desarrollo y Examen de Políticas. Mumtaz Hussain y Laure Redifer trabajan como economistas en el mismo Departamento.*

Véase un análisis más detallado de estos temas en el estudio titulado "Fund Assistance for Countries Facing Exogenous Shocks" (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2003), disponible en <http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/080803.htm>