

## V Reunión de Economía Mundial (Sevilla 2003)

### “Análisis macroeconómico de las diferentes modalidades de ayuda oficial al desarrollo: proyectos, programas y asistencia técnica”

Mariola Gozalo Delgado<sup>1</sup>  
[mgozalo@ubu.es](mailto:mgozalo@ubu.es)

#### *Resumen*

En este trabajo, se propone un análisis del impacto macroeconómico de la ayuda oficial al desarrollo teniendo en cuenta una clasificación funcional de la misma. A pesar de que la literatura en este campo reconoce la existencia de diversas modalidades de ayuda, apenas se hace eco de esta distinción y considera los flujos de ayuda globalmente. La propuesta recogida en este estudio, plantea un marco teórico general en el que los distintos tipos de ayuda tienen efectos e implicaciones muy diversos sobre las principales variables económicas del país receptor.

#### **1. Introducción**

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>2</sup> ha experimentado una importante redefinición a lo largo de los años recogida en los diferentes estudios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>3</sup>. Este organismo ha tratado de actualizar el concepto de AOD a los cambios y nuevos retos que han ido apareciendo en el ámbito del desarrollo<sup>4</sup>. En la actualidad, de acuerdo con este comité, la AOD se define como:

“Aquellos flujos dirigidos a los países en desarrollo o a las instituciones multilaterales por parte de las agencias oficiales, incluyendo a los gobiernos estatales y locales, o para sus

---

<sup>1</sup> Profesora Asociada. Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Burgos. MA on Development Economics (Universidad de Sussex, Reino Unido).

<sup>2</sup> A lo largo del trabajo se utilizará también el término ayuda para referirnos a AOD.

<sup>3</sup> El CAD es un Comité de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) creado en 1960, el cual se encarga de todo los aspectos referentes a la cooperación al desarrollo.

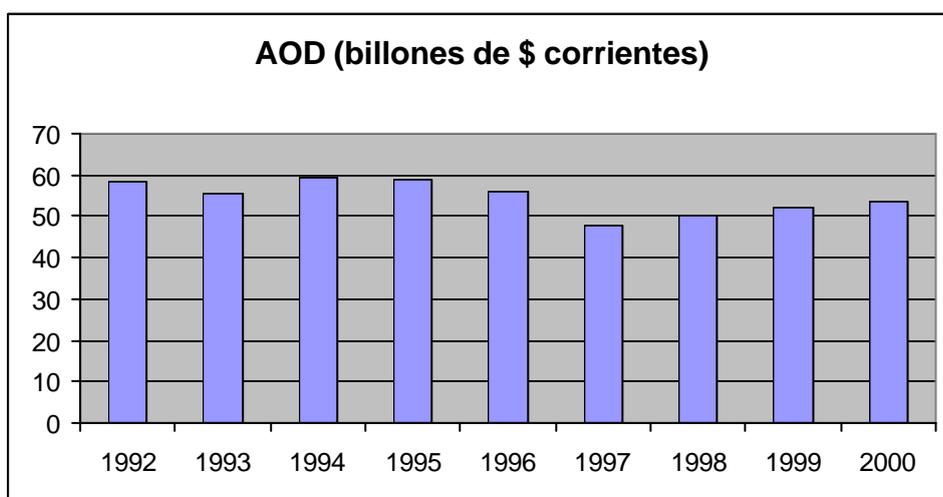
<sup>4</sup> Para un análisis más detallado consultar “The history of Official Development Assistance”, OECD (1996).

agencias ejecutivas, cuando cada una de las transacciones cumpla con los siguientes requisitos: a) se administran con el objetivo principal de promover el desarrollo económico y social de los países en desarrollo; b) tienen carácter concesional y contienen un elemento subvencionado de al menos el 25 por ciento”.

(OECD 1996: p. 24).

Los orígenes históricos de la AOD se sitúan a finales de la II Guerra Mundial, en concreto en el Plan Marshall a través del cual Estados Unidos otorgó un importante volumen de dinero a los países de Europa devastados tras la guerra. Posteriormente, el éxito obtenido por este plan llevó a mucha gente a concluir que un plan similar podría funcionar con los países en vías de desarrollo. Los flujos de ayuda crecieron en términos reales hasta principios de los noventa, representando un porcentaje relativamente constante del Producto Nacional Bruto (PNB) de los países donantes durante el período 1970-90. Sin embargo, a partir de 1990 debido a una serie de razones tales como el final de la Guerra fría, problemas fiscales en los países donantes y la denominada “fatiga de la ayuda” motivada por la percepción de que la ayuda había sido inefectiva, los flujos cayeron tanto en términos absolutos como en porcentaje del PNB de los países donantes. En 1998, la AOD experimenta un modesto aumento, modificándose así la tendencia a la baja de años anteriores, aunque los niveles de ayuda se mantienen más bajos que a principios de los años noventa.

**Figura 1: Evolución AOD 1992-2000**



Fuente: OECD (2002) *Development Co-operation Report*

La renta per cápita mundial se ha duplicado desde los años sesenta hasta el año 2000, sin embargo, la ayuda per cápita es menor que hace cuatro décadas. Un último dato a destacar es que tan sólo cinco países (Dinamarca, Holanda, Suecia, Noruega y Luxemburgo) cumplen el objetivo de destinar al menos un 0,7% de su renta nacional a ayuda al desarrollo<sup>5</sup>.

A pesar de las frecuentes críticas en el pasado, existen en la actualidad diferentes argumentos para apoyar la continuidad de la ayuda en el futuro, especialmente motivos humanitarios que reflejan la preocupación por los niveles de pobreza y desigualdad en el mundo. Pese a que la reducción de la pobreza ha constituido un objetivo fundamental para muchos donantes, en particular desde principios de la década de los noventa, sorprendentemente la mayoría de estudios empíricos<sup>6</sup> revelan que sólo un pequeño porcentaje de la ayuda ha sido utilizado directamente para lograr una disminución de la pobreza. En consecuencia, el hecho de que la ayuda no haya conseguido substanciales avances en el objetivo de erradicar la pobreza no es porque no pueda, sino más bien porque no se ha utilizado con este fin (White 1999b: p. 517). Por lo tanto, parece ser urgente una reorientación de la AOD para tratar de eliminar este carácter “anti-pobreza”.

El objetivo fundamental de este trabajo es contribuir al análisis de los efectos que la AOD puede tener en el país receptor desde una perspectiva macroeconómica. En primer lugar, se presenta un estudio de la ayuda atendiendo a una clasificación funcional de la misma: ayuda por proyectos, ayuda por programas y cooperación o asistencia técnica. A continuación se incluye un marco teórico general tratando de explicar los principales mecanismos a través de los cuales la ayuda puede influir en las variables macroeconómicas del país y en última instancia en los niveles de pobreza del mismo (objetivo esencial de la AOD). Por último, se recoge un resumen de todo lo expuesto así como las conclusiones obtenidas y las líneas de investigación futuras.

## **2. Modalidades de Ayuda Oficial al Desarrollo**

---

<sup>5</sup> Este objetivo fue recomendado en 1969 por el Informe de la Comisión Pearson y adoptado por las Naciones Unidas en 1970.

<sup>6</sup> Por ejemplo véase Randel, J. y German, T. (1994) o Danida (1996).

La AOD ha sido concedida, bilateral y multilateralmente, por un amplio número de países con diferentes motivos y objetivos (declarados y tácitos) y para muchos propósitos tales como promover el crecimiento económico, responder a crisis humanitarias, facilitar la reforma de políticas económicas, fomentar el desarrollo a largo plazo a través de inversiones en infraestructura física e institucional, etc.<sup>7</sup> La ayuda ha adoptado a lo largo del tiempo diferentes formas. Durante muchos años, la principal parte de ayuda se concedía a través de proyectos concretos (Stokke et al 1996: p.93); sin embargo, en la actualidad se pueden distinguir diversas modalidades de ayuda.

### *2.1. Ayuda por Proyectos*

La ayuda por proyectos tiene una larga tradición como instrumento de cooperación al desarrollo. La literatura inicial en este campo asumía que toda la ayuda era ayuda por proyectos; por ejemplo, en el modelo de dos brechas, Chenery y Strout (1966) consideran la ayuda simplemente como un apoyo a las importaciones o a la inversión. Sin embargo, de acuerdo con fuentes oficiales (informes del CAD) esta modalidad de ayuda ha ido perdiendo importancia desde la década de los setenta hasta la actualidad, y otros tipos de ayuda han ido progresivamente sustituyéndola como respuesta a los cambios en los modelos de desarrollo en las últimas décadas.

Un proyecto supone una intervención precisa en el país receptor, con objetivos, marco temporal y recursos claramente definidos. Es generalmente aceptado que este tipo de ayuda pone un bien o activo particular a disposición de un beneficiario concreto. Entre las principales ventajas de la ayuda por proyectos destaca la flexibilidad e inmediatez de las intervenciones. Asimismo, la mayoría de agencias de cooperación coinciden en destacar su impacto directo sobre la población más necesitada a través de la transferencia de bienes productivos o conocimientos (en particular, en aquellos proyectos diseñados para sectores como la agricultura o sectores urbanos marginales). Cassen (1994: p. 91) indica que aunque la población más pobre no experimente una ganancia directa en términos de renta o bienes productivos, parecen haber ganado indirectamente gracias a proyectos que han permitido un abaratamiento de los alimentos o bien de proyectos destinados a

---

<sup>7</sup> En la realidad, en numerosas ocasiones los objetivos de los donantes han sido menos altruistas persiguiendo intereses comerciales o políticos (por ejemplo ver Griffin, K. 1991: "Foreign Aid after the Cold War", *Development and Change* 1991). La polémica sobre los diferentes motivos no es discutida en este trabajo.

sectores sociales (salud, planificación familiar, educación, etc.)<sup>8</sup>. Una última ventaja de esta modalidad de ayuda es que a través de ella, se puede seleccionar un conjunto de problemas dentro de una compleja y confusa realidad y prescribir los medios necesarios para promover el desarrollo local.

No obstante, la experiencia de numerosas agencias de desarrollo muestra que la ayuda por proyectos presenta también importantes limitaciones: este tipo de ayuda se presta menos a una integración coherente en una estrategia a medio plazo; por otro lado, si estos proyectos no se incluyen en los planes de gasto nacionales, pueden distorsionar severamente los presupuestos de gasto del gobierno receptor imponiendo en muchos casos un elevado coste de gestión. En particular, la política de los donantes a la hora de conceder este tipo de ayuda en muchas ocasiones, ha sido la de trasladar parte de los costes del proyecto a los países receptores. Esto ha generado grandes presiones sobre el sector público local y ha derivado en el fracaso de numerosos proyectos al carecer estos gobiernos de los recursos necesarios para mantenerlos.

En los últimos años, los donantes y los gobiernos de los países receptores han intentado superar algunos de los efectos negativos de la ayuda por proyectos mediante el establecimiento de programas de máximo alcance para sectores completos. Se ha producido un cambio de tendencia a favor de unos híbridos denominados “Ayuda por Sectores”. Esta modalidad de ayuda de reciente aplicación, trata de lograr el desarrollo integrado de un determinado sector.

## *2.2. Ayuda por programas*

De acuerdo con el CAD (OECD 1996), la ayuda por programas se compone de todas aquellas contribuciones puestas a disposición de un determinado beneficiario, para lograr objetivos generales de desarrollo y que no están vinculadas a ningún tipo de actividades o proyectos específicos. Esta modalidad de ayuda tuvo escasa importancia hasta la década de los ochenta para comenzar después una tendencia creciente hasta los noventa. Las razones detrás de este cambio de tendencia son fundamentalmente dos propuestas por Mosley y Eeckhout<sup>9</sup>: primera, por el lado de la oferta, se

---

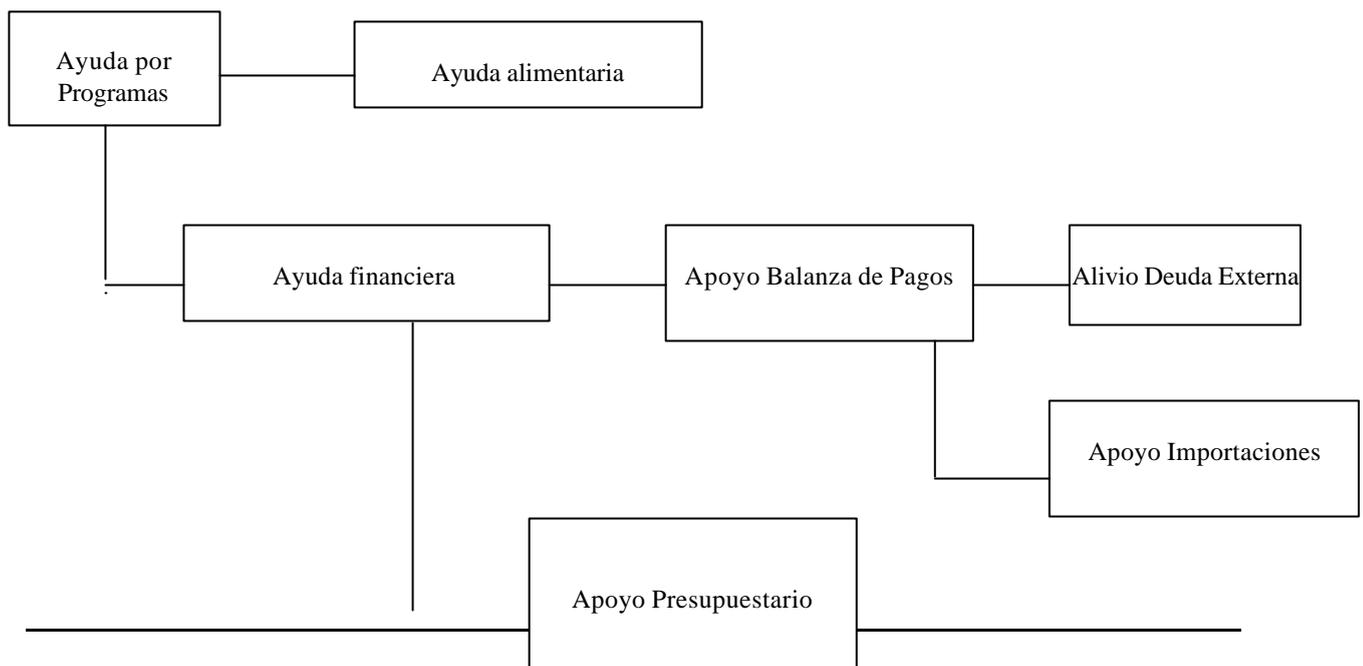
<sup>8</sup> Cassen, R. (1994: cap.5) explica detalladamente la forma de evaluar la ayuda por proyectos.

<sup>9</sup> Incluido en Tarp, F. et al (2000: cap. 5).

produce una especie de frustración con la ayuda por proyectos, especialmente en los países más pobres, vinculado a la percepción de que se requieren políticas e instituciones adecuadas para que los buenos proyectos funcionen. En segundo lugar, por el lado de la demanda, la severa recesión de la primera mitad de los ochenta provocó sucesivos impagos de la deuda externa por parte de los países en desarrollo, causando una precipitada retirada de préstamos bancarios e inversiones en estos países. Todo ello generó una enorme demanda de ayuda por parte de los países en desarrollo, pero en lugar de ayuda por proyectos se requería un rápido desembolso de fondos que pudiera auxiliar a estos países en una situación de extrema gravedad (apoyo a la balanza de pagos, apoyo presupuestario, ayuda alimentaria, etc.).

La principal diferencia con respecto a la ayuda por proyectos es que la ayuda por programas pone una determinada cantidad de dinero a disposición de un sector completo o del conjunto de la economía de un país. Además, este tipo de ayuda se acompaña normalmente de diálogo político; en otras palabras, en este caso aparece como contrapartida el establecimiento de unos objetivos o condiciones de carácter general respecto a la utilización de la ayuda que, con frecuencia, adquieren connotaciones políticas. Algunas de las principales instituciones multilaterales, el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) entre otros, han usado esta modalidad repetidamente en sus préstamos basados en condiciones políticas (“policy-based lending”).

**Figura 2: Tipos de Ayuda por programas**



---

**Fuente:** White, H. (1998: p.72)

En general todas las formas de ayuda por programas tienen la misma motivación; el país receptor padece una limitación grave en sus posibilidades de gasto (importaciones de bienes de consumo o intermedios y consumo público) que provoca una infrautilización de los recursos locales existentes. Por ejemplo, en numerosos países el progreso en el sector agrícola se encuentra interrumpido por la falta de medios productivos tales como fertilizantes o sistemas de transporte eficientes; o también muchas escuelas carecen de los medios necesarios para llevar a cabo su función (libros de texto, tizas...) o finalmente en muchos casos las carreteras están en mal estado y no permiten la articulación del tejido productivo. Bajo este tipo de circunstancias, no parece tener mucho sentido invertir en nuevos proyectos y lo más razonable sería lograr que la capacidad productiva existente en ese momento se utilizara más eficazmente (White, H. 1998).

Tal y como se muestra en la figura 2, conviene tener en cuenta la distinción entre ayuda por programas financiera y ayuda por programas alimentaria dado que sus efectos pueden ser marcadamente diferentes.

En lo referente a la ayuda alimentaria<sup>10</sup>, la pauta habitual ha consistido en la entrega directamente al gobierno del país receptor para su posterior venta en los mercados locales, con la consiguiente afectación de fondos de contrapartida que permiten una disminución de los déficits de balanza de pagos y generan un importante volumen de moneda local a disposición del sector público. Esta modalidad de ayuda ha estado sujeta a numerosas críticas basadas en sus efectos desincentivadores para el sector agrícola local. La crítica más común insiste en que la ayuda alimentaria lleva a los gobiernos receptores a descuidar y posponer reformas necesarias, cambia los patrones de consumo y crea dependencia respecto de la ayuda. Asimismo, se considera que este tipo de ayuda puede tener un efecto negativo sobre los ingresos de los pequeños productores al contribuir a una reducción de los precios de sus productos. Sin embargo, estos argumentos han sido rebatidos al considerar que los efectos mencionados, pueden perfectamente evitarse usando medidas como por

---

<sup>10</sup> Existe la posibilidad de que la ayuda alimentaria se conceda también a través de proyectos específicos. No obstante, el uso de programas en esta área ha tenido un mayor protagonismo a lo largo de los años.

ejemplo, un aumento efectivo de la demanda o una sustitución de las importaciones de alimentos que venían realizándose con anterioridad.

Respecto a la ayuda por programas financiera, se distinguen a su vez dos modalidades diferentes: a) Apoyo a la Balanza de Pagos, bien mediante el alivio de la deuda externa o bien mediante el apoyo a las importaciones (divisas y mercancías no vinculadas a actividades o proyectos específicos); b) Apoyo presupuestario, consistente en aquellas divisas entregadas para su venta que permite la obtención de moneda local y con ello, reducir las limitaciones presupuestarias de los países receptores. Algunos de los argumentos introducidos, en particular los referentes a la ayuda por programas financiera, serán ampliados en la siguiente sección.

### *2.3. Asistencia o Cooperación Técnica*

“Cooperación técnica es un concepto similar al de pobreza: difícil de definir de forma precisa; pero uno lo reconoce fácilmente cuando lo ve”. (Tarp, F. et al 2000: p. 158)

En la actualidad, se pueden encontrar diferentes definiciones de este término propuestas por agencias e individuos. En este trabajo ha sido elegida la definición propuesta por el CAD. Así, “Cooperación Técnica” (CT) es definida como:

“Actividades financiadas por un donante cuyo propósito es aumentar el nivel de conocimientos, cualificaciones, habilidades técnicas y aptitudes productivas de los habitantes de los países en desarrollo, en otras palabras, aumentar su stock de capital humano, o su capacidad para lograr un uso más efectivo de la dotación factorial existente” (OECD 2000).

A diferencia de otras instituciones como por ejemplo el Banco Mundial, el CAD opta por una definición distinta para “Asistencia Técnica” (AT)<sup>11</sup> y es la siguiente:

---

<sup>11</sup> Notar que es importante tener en cuenta esta distinción debido a que el responsable oficial de las estadísticas sobre ayuda es precisamente el CAD.

“... la financiación de servicios por un donante con el objetivo primordial de contribuir al diseño y/o implementación de un proyecto o programa que trate de aumentar el stock de capital físico del país receptor” (OECD 2000).

Esta modalidad de ayuda ha adquirido una gran importancia en los últimos años y se ha convertido en una de los instrumentos claves para la cooperación internacional. El principal problema para analizar sus efectos radica en la gran variedad de actividades que engloba: acciones formativas, prestaciones de expertos, labores de consultoría técnica y asesoramiento y contribuciones vinculadas a la promoción de actividades en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la investigación. Por todo ello, es conveniente separar los efectos en efectos iniciales (aquellos que se producen de forma directa e inmediata al recibir la ayuda) y efectos últimos (aquellos que se espera obtener en el futuro como resultado de los anteriores). En general, los efectos iniciales son instrumentales, esto es, formación de la población, mejora de las cualificaciones y de la capacidad institucional, etc., y se espera tengan efectos posteriores en la producción, eficiencia y crecimiento económico.

Los efectos últimos de la asistencia técnica son difíciles de predecir debido a la necesidad de un período amplio de tiempo para poder evaluar estos efectos y en segundo lugar, efectos últimos como el crecimiento de la producción o la reducción de la pobreza son el resultado de otros muchos factores además de la ayuda (contexto político, recursos locales, etc.).

Por otro lado, existen estudios<sup>12</sup> que consideran que esta modalidad de ayuda puede provocar importantes distorsiones en los mercados de trabajo de los países en desarrollo provocando una “fuga de cerebros” e impidiendo el desarrollo del capital humano. Según estos autores, los puestos de trabajo que se crean son ocupados en su mayoría por personal extranjero con el resultado de que la mayor parte de individuos cualificados gracias a la cooperación técnica se encuentran en situación de desempleo o han emigrado hacia los países desarrollados.

### *Resumen*

---

<sup>12</sup> Ver por ejemplo Gong, L. y Zou, H. (2001).

En la práctica, la distinción entre las diferentes modalidades de ayuda no siempre es clara: proyectos en principio razonablemente buenos, pueden verse afectados negativamente por unas condiciones políticas desfavorables; o también, los programas de ayuda tienen en múltiples ocasiones ramificaciones sectoriales. Dadas las importantes sinergias que pueden lograrse mediante la combinación de diferentes tipos de ayuda, una estrategia ideal debería consistir en una mezcla de instrumentos. Por otro lado, la elección de instrumentos o modalidades de ayuda debería emerger de un análisis detallado de las necesidades del país receptor, derivado de un diálogo con el gobierno y otros participantes (OECD 2001).

En la siguiente sección se presenta un marco teórico general tratando de explicar los principales mecanismos a través de los cuales, las diferentes modalidades de ayuda pueden afectar al país receptor desde una perspectiva macroeconómica. Dado que el objetivo primordial de los donantes en la actualidad es la reducción de la pobreza, el análisis se centra en los factores que contribuyen a la consecución del mismo.

### **3. Marco teórico: ayuda y pobreza, un análisis de los mecanismos de transmisión**

Dado que la ayuda ha sido un recurso esencial para la financiación del desarrollo, existe una amplia literatura tratando de evaluar sus efectos, en particular su impacto macroeconómico en el ahorro, la inversión y el crecimiento económico. Tradicionalmente, el modelo de las dos brechas (basado en los modelos de crecimiento de Harrod-Domar) ha sido el marco teórico más utilizado para explicar las principales consecuencias de la ayuda desde un punto de vista macroeconómico. Este modelo fue propuesto por Chenery y Strout y su premisa básica consiste en que la existencia de escasez de capital es el principal obstáculo para el crecimiento económico. En este contexto, la ayuda puede proporcionar los recursos necesarios para aliviar la “brecha del ahorro” (diferencia entre ahorro nacional e inversión) o la “brecha comercial” (diferencia entre importaciones y exportaciones) y en consecuencia, impulsar el crecimiento económico.

Bacha (1990) y Taylor (1991, 1993)<sup>13</sup> amplían este análisis con la incorporación de una tercera brecha, la “brecha fiscal” (diferencia entre los ingresos y gastos públicos) en el denominado “modelo de tres brechas”. A lo largo de los años, se han sugerido otras brechas tales como tecnología, alimento, género o medio ambiente. En todos estos modelos se predice un papel positivo para la ayuda en la medida en que complementa el ahorro doméstico, las ganancias por exportación o los ingresos públicos. El efecto derivado de lo anterior es un aumento en la inversión, las importaciones y el gasto público y en teoría, una mejora del crecimiento económico del país receptor. No obstante, los estudios empíricos<sup>14</sup> no confirman estos resultados teóricos y muestran la presencia de notables dificultades para explicar la ausencia de una relación uno-a-uno entre la ayuda y la actividad económica tal y como los modelos de brecha consideran. Existe una amplia gama de estudios relacionando ayuda y crecimiento económico, directamente (mediante regresiones del crecimiento sobre la ayuda y otras variables) o indirectamente (mediante el análisis de variables intermedias como el ahorro). Los resultados varían notablemente desde significativamente positivos a totalmente insignificantes o incluso significativamente negativos (Bowen 1998) y no existe todavía una única teoría o perspectiva que permita el consenso respecto al papel de la ayuda en los procesos de crecimiento y desarrollo.

La figura 3 (véase anexo)<sup>15</sup> sintetiza las posibles vías a través de las que la ayuda puede afectar al país receptor teniendo en cuenta una clasificación funcional de la misma.

### *3.1. Ayuda y Equilibrio Externo*

La ayuda no condicionada pone a disposición del país receptor un volumen de recursos que puede dedicar a adquirir aquellos bienes de importación necesarios para fomentar el crecimiento económico del país. En este caso, conviene distinguir dos posibilidades: primero, si el país dispone de un sistema de tipos de cambio fijo, la llegada de ayuda implica una mayor cantidad de recursos para financiar las importaciones. Por otro lado, si el país receptor posee un sistema de tipos de

---

<sup>13</sup> Estos trabajos aparecen citados en Hjertholm, P. y otros (1998: p. 5).

<sup>14</sup> Tarp, F. et al (2000: cap. 4) y White, H. (1998: cap. 2) son dos excelentes resúmenes de alguno de estos estudios empíricos.

<sup>15</sup> Esta figura se obtiene de un trabajo previo realizado por la autora Gozalo-Delgado (2001).

cambio flexible, el efecto de la ayuda será una reducción en el precio de las divisas o lo que es lo mismo, una apreciación de la moneda nacional que reduce los costes de importación. En consecuencia, una determinada cantidad de moneda nacional permite ahora adquirir un mayor volumen de bienes importados (Danielsson y Nilsson 1999).

En este caso, el impacto va a depender parcialmente de la composición de las importaciones que la ayuda permite. Se pueden distinguir claramente tres casos:

- Si las importaciones son bienes de capital, la inversión productiva aumentará y ésta podría proporcionar un incremento en la tasa de crecimiento económico del país.
- Si las importaciones son bienes intermedios (materias primas, inputs productivos, etc.), la tasa de utilización de la capacidad productiva puede aumentar, lo cual a su vez puede incrementar la tasa de crecimiento económico del país.
- Si las importaciones son bienes de consumo, el impacto sobre el crecimiento económico del país es más difícil de predecir. Sin embargo, este tipo de bienes es considerado, en ocasiones, “bienes incentivo” en el sentido de que pueden incrementar el esfuerzo y en consecuencia el nivel de crecimiento económico.

En los tres casos la mejora en el crecimiento económico se puede trasladar a las capas más desfavorecidas y lograr una disminución de la pobreza en el país receptor. Este tipo de proceso se denomina crecimiento a favor de los pobres (pro-poor growth)<sup>16</sup> y es esencial para conseguir el objetivo de erradicar la pobreza. La experiencia ha demostrado que el crecimiento económico sin más no se traduce automáticamente en una reducción de la pobreza. Es necesario adoptar medidas tales como una mejor distribución de la renta, inversiones en capital humano (educación y salud) y redes de protección social para los sectores más vulnerables.

---

<sup>16</sup> El análisis sobre la definición de pobreza y crecimiento “pro-poor” no se incluye en este trabajo. White, H. y Anderson, (2000) “*Growth versus Distribution: does the pattern of growth matter?*”, mimeo, realizan un interesante estudio sobre este aspecto.

El efecto de la ayuda sobre el tipo de cambio, bajo un sistema de tipos de cambio flexibles, es conocido comúnmente en la literatura como “Enfermedad holandesa”<sup>17</sup>. En la mayoría de los casos, este efecto es percibido como negativo debido a la pérdida de competitividad de las exportaciones del país receptor de la ayuda. Este fenómeno actúa a través de un efecto en la demanda: las actividades financiadas gracias a la ayuda provocan un incremento de la demanda, afectando en parte a los bienes no comerciables. El precio de estos bienes y servicios no comerciables aumentará en relación con los bienes comerciables, cuyo precio se considera dado (supuesto de país pequeño) y por lo tanto, se produce una apreciación de la moneda local. No obstante, este argumento puede ser debatido de la forma siguiente: mientras que es cierto que la apreciación de la moneda local deteriora la competitividad de las exportaciones estimulando una rápida inflación en el país receptor, es posible también considerar que el precio local de los bienes importados se reduce y por lo tanto, tiene un efecto estimulante en la producción nacional (en particular cuando las importaciones son no competitivas, esto es no existen sustitutos locales para estos bienes importados). La conclusión que se puede extraer es que el efecto de la apreciación de la moneda local va a depender de circunstancias concretas, tales como el contenido de importaciones de la producción, la composición de las importaciones financiadas por la ayuda y también de la elasticidad precio de las exportaciones.

Finalmente, la ayuda oficial al desarrollo puede tener un impacto positivo sobre las exportaciones a través de tres principales canales:

- Contribuyendo a establecer un marco político favorable.
- Financiando infraestructuras adecuadas (carreteras, redes de comunicación, etc.).
- Apoyo directo a la promoción de exportaciones (información de mercados, apoyo técnico e institucional, diversificación...) dado que los vínculos con socios comerciales incrementan las posibilidades de éxito de las exportaciones locales.

### 3.2. Ayuda y Deuda Externa

---

<sup>17</sup> Este concepto aparece recogido en White, H. (1998: p. 22) y se basa en los modelos macroeconómicos de economía abierta (Dorbush, R. 1980 “Open Economy Macroeconomics”: cap. 6). El nombre se deriva de la experiencia de los Países Bajos en los años sesenta después del descubrimiento de grandes reservas de gas natural.

La deuda externa constituye uno de los principales problemas en la actualidad para los países en desarrollo, en particular los más pobres. Por ello, resulta fundamental tratar de analizar los posibles efectos que la ayuda puede tener en la economía del país receptor a través de este mecanismo de transmisión.

En primer lugar, si la ayuda es creadora de deuda (es decir, se otorga en forma de préstamos en lugar de donaciones), el efecto más inmediato sobre el ahorro, el nivel de divisas y el equilibrio del sector público sería negativo. Sin embargo, el efecto neto es difícil de predecir debido a que es necesario tener en cuenta varios factores:

- 1) Si el crecimiento de la producción es suficiente para compensar el pago de la deuda externa.
- 2) La solvencia externa o la dimensión fiscal de la deuda externa, en otras palabras, los gobiernos de los países receptores se enfrentan frecuentemente a la decisión de usar los fondos para financiar inversiones en áreas como educación, salud o infraestructuras o bien, pagar el servicio de la deuda externa.

Los estudios empíricos<sup>18</sup> en esta área sugieren una relación estadísticamente robusta entre los indicadores de deuda externa y un comportamiento decepcionante de la economía (tasas de crecimiento económico e inversión bajas unido a un desarrollo humano inadecuado).

En segundo lugar, en el supuesto de que la ayuda se destine precisamente al pago de la deuda externa, conviene distinguir varios casos:

- (i) Si la deuda hubiera sido pagada en ausencia de este tipo de ayuda frente a la posibilidad de que esto no se hubiera producido.
- (ii) El caso de que exista inicialmente carga de la deuda o no.

---

<sup>18</sup> Ver por ejemplo Tarp, F. et al (2000: cap. 15).

En el caso en que el país receptor no hubiera sido capaz de hacer frente al pago de su deuda externa, este tipo de ayuda no proporciona directamente nuevos recursos. En la balanza de pagos los flujos de ayuda para alivio de la deuda se contabilizarían en la cuenta de capital (si es un préstamo) o en la cuenta corriente (si es una donación) y automáticamente se compensaría con un segundo apunte equivalente correspondiente al pago del principal y/o de los intereses. Por otro lado, en el supuesto de que el país receptor hubiera sido capaz de cumplir con sus pagos de deuda, este tipo de ayuda equivale a la entrega de recursos, dado que el dinero que hubiera sido destinado a pagar la deuda externa está ahora disponible para usos alternativos. Los posibles efectos son resumidos en la siguiente tabla:



En el caso en que la ayuda se dedique a incrementar los gastos públicos, el impacto vendrá determinado por los bienes y servicios que se adquieran con la misma. Resulta bastante realista suponer que el efecto más directo sobre la pobreza se logrará si el gasto se destina precisamente a los grupos más desfavorecidos. No obstante, también son posibles otras fórmulas tales como el uso de recursos para aumentar los salarios de los funcionarios públicos; esta medida reduce la corrupción e incentiva las inversiones tanto públicas como privadas. La eficiencia relativa de una estrategia de gasto que intente beneficiar a los más pobres indirectamente, a través de un aumento de la tasa de crecimiento económico en lugar de una estrategia directa, depende de varios factores y es complicado a priori predecir cuál es más eficiente.

La segunda opción propone destinar la ayuda recibida para reducir la carga impositiva del país. En este caso, el impacto se produce a través de la respuesta de la inversión y el crecimiento económico a esta rebaja de impuestos.

Por último, si la ayuda se usa a compensar el déficit público, el efecto más destacable es que las necesidades de financiación del sector público disminuyen. En el caso en que este déficit se estuviera financiando con la creación de dinero, la ayuda permite disminuir esta necesidad y en consecuencia reducir las presiones inflacionistas en la economía del país. Todo ello puede derivar en una menor incertidumbre para la inversión privada con resultados positivos para el crecimiento económico del país.

### *3.4. Ayuda y Marco político*

Es generalmente asumido por los donantes que el entorno o marco político es importante para avanzar en el desarrollo de un país y también para la efectividad de la propia ayuda. En este sentido, el papel de los donantes es fundamentalmente, tratar de influir en los resultados políticos a través de lo que se denomina procesos de “diálogo político”. White (1999a: p.37) identifica dos dimensiones en las que los donantes pueden influir: la primera es el grado de formalidad, el cual incluye: canales formales (negociaciones anuales, reuniones de los Grupos Consultivos y otros), semi-formales (comunicaciones de las embajadas a los ministros en un asunto específico) e informales (reuniones marginales); y una segunda dimensión de diálogo político es el canal a través del cual la influencia es

ejercida: directa sobre los gobiernos, indirecta vía instituciones internacionales o influencia sobre otros donantes bilaterales.

En la práctica, la ayuda ha sido usada frecuentemente como un instrumento de influencia en las decisiones políticas adoptadas por los gobiernos de los países en desarrollo. Esto incluye la provisión de asistencia externa bajo ciertas condiciones que especifican los cambios necesarios en la política económica (por ejemplo, la privatización de empresas públicas o una reducción de los funcionarios públicos). La condicionalidad ha sido empleada ampliamente con el objetivo de promover políticas económicas asociadas a programas de ajuste estructural (control del gasto público y de la inflación, medidas liberalizadoras de la economía...). A pesar de que existe cierta unanimidad en que un clima político estable con unas instituciones adecuadas contribuye a mejorar el desarrollo de un país, son muchas las voces críticas a cerca del coste de estos programas de ajuste estructural en términos de niveles de pobreza.

El trabajo que más atención ha atraído en esta área fue realizado por Burnside y Dollar (1997)<sup>20</sup> con una principal conclusión: *“la ayuda sólo funciona cuando el entorno político es adecuado”*. Estos autores concluyen también que no se ha producido una influencia sistemática de la ayuda en las diferentes políticas para el período analizado (1979-93). Sin embargo, los resultados han sido fuertemente criticados (Hansen y Tarp 2000 entre otros) y por lo tanto, no podemos extraer conclusiones convincentes en esta área.

### *3.5. Ayuda y Capital Humano*

La ayuda en forma de asistencia técnica puede contribuir realmente al desarrollo del capital humano, completando la brecha de capacidades e incrementando la eficiencia del país receptor. En particular, la ayuda desempeña un papel fundamental en la formulación de estrategias para la reducción de la pobreza y la implementación de programas a favor de los pobres. Por ejemplo, la asistencia técnica puede tener gran importancia en las políticas de distribución de la renta a través de la reforma de los sistemas de propiedad de la tierra. Asimismo, medidas como la asistencia y formación de pequeños

agricultores, el aumento de la investigación en cuidados sanitarios y nutrición o programas de planificación familiar, pueden conseguir notables mejoras en las condiciones de vida de los más necesitados.

Se considera que la efectividad de la asistencia técnica es menor al principio cuando los donantes y receptores están en el proceso de aprendizaje; sin embargo con el paso del tiempo, este aprendizaje debería tener éxito<sup>21</sup>. Es indudable que este mecanismo requiere de una mayor investigación para conocer más a fondo el impacto de esta modalidad de ayuda.

#### **4. Resumen y Conclusiones**

El propósito de este trabajo ha sido contribuir al entendimiento del impacto de la ayuda oficial al desarrollo desde una perspectiva macroeconómica. Aunque en el pasado se ha percibido que las diferentes modalidades de ayuda pueden tener efectos muy diversos, la mayor parte de autores considera la ayuda como un flujo de recursos no diferenciado. Este estudio trata de demostrar que la clasificación funcional de la ayuda proporciona puntos de análisis e hipótesis de trabajo a tener en cuenta en la valoración de la misma. Asimismo, la literatura revisada ha revelado que el papel de la ayuda es complicado de analizar y resulta esencial una meticulosa descripción de los mecanismos de transmisión entre las principales variables.

La tabla siguiente muestra un resumen de las distintas modalidades de ayuda indicando la motivación o racionalidad que se puede encontrar detrás de cada una de ellas y los principales efectos (positivos y negativos) que desde una perspectiva macroeconómica destacan.

La principal conclusión es que los resultados del análisis se basan en vínculos complejos y frágiles entre las variables económicas y por lo tanto, requieren de una mayor investigación tanto teórica como empírica. Sin embargo, inclusive aceptando estas limitaciones, esta línea de trabajo puede ser

---

<sup>20</sup> Este trabajo fue la base para un informe publicado por el Banco Mundial en 1998 titulado "Assessing Aid" y que supuso una nueva orientación en la literatura sobre ayuda. Se trató de poner énfasis en la importancia de tener en cuenta un índice político a la hora de conceder la ayuda a los distintos países en desarrollo.

<sup>21</sup> Cassen, R. (1994: p. 145) indica varios ejemplos tales como una estrategia de cuidados sanitarios primarios, servicios para niños malnutridos en las zonas rurales o nuevos métodos de extensión agraria y educación no formal.

útil en el futuro para clarificar la efectividad de la ayuda, su papel en la lucha contra la pobreza y derivar implicaciones políticas.

**Tabla 2: Resumen de los diferentes tipos de ayuda**

| <i>Tipo de ayuda</i>      | <i>Motivación</i>  | <i>Posibles efectos macroeconómicos positivos</i>                   | <i>Posibles efectos macroeconómicos adversos</i>  |
|---------------------------|--|---|---|
| Ayuda por Proyectos       | Inversión o rehabilitación                                       | Crecimiento de la producción (y mejora de los indicadores sociales) | Proyectos “elefante blanco”; distorsión modelos de gasto; vincular recursos corrientes. |
| Ayuda por Programas       |  |   |   |
| - Apoyo Importaciones     | Aumento capacidad productiva                                     | Incremento producción; aumento disponibilidad de bienes             | Fungibilidad (importaciones no prioritarias)  |
| - Alivio de Deuda Externa | Reducir restricciones de divisas; disminuir la carga de la deuda | Aumento importaciones e inversión                                   | Efectos políticos desincentivadores; altamente fungible                                 |
| - Ayuda Presupuestaria    | Reducir restricciones de gasto público                           | Mayor gasto público y menor inflación                               | Distorsión gasto público  |
| - Ayuda Alimentaria       | Seguridad alimentaria y apoyo al desarrollo agrícola             | Aumento producción agrícola   | Efectos desincentivadores   |
| Asistencia Técnica        | Rellenar la brecha de cualificaciones; desarrollo capital humano | Mayor eficiencia  | Distorsiones mercado de trabajo; impedir desarrollo capital humano                      |

**Fuente:** Elaboración propia basada en el cap. 4 de White (1998).

## Bibliografía

- Bowen, J. (1998): *“Foreign Aid and Economic Growth, A theoretical and empirical investigation”*. Ashgate Publishing Company.
- Bursinde, C. y Dollar, D. (1997): “Aid, Policies and Growth”, *Policy Research Working Paper* n. 1777 (World Bank).
- Cassen, R. y asociados (1994): *“Does Aid work?”*. Oxford University Press.
- Chenery, H. y Strout, W. (1966): “Foreign Assistance and Economic Development”. *American Economic Review*, vol. 66, Sept. pp. 679-733.
- Danida (1996) “Poverty reduction in Danish development assistance”. *Evaluation Report* 1996/4. Copenhagen: DANIDA.
- Danielsson, A. y Nilsson, M. (1999): “Trends and Turns in the 1990s. Programme Aid and the Swedish experience”. *Sida Evaluation* 99/17:9.
- Gong, L. y Zou, H. (2001): “Foreign Aid Reduces Labour Supply and Capital Accumulation”. *Review of Development Economics*, 5(1), 105-118.
- Gozalo-Delgado, M. (2001): “Foreign Aid and Poverty Reduction: A Macroeconomic Approach”. *MA on Development Economics dissertation*. University of Sussex (U.K.).
- Hansen, H. y Tarp, F. (2000): “Aid Effectiveness Disputed”, *Journal of International Development* 12, 375-398.
- Hjertholm P., Laursen J. y White H. (1998): “Macroeconomic Issues in Foreign Aid”. Paper presented at a Conference entitled *“Foreign Aid and Development: Lessons of Experience and Directions for the Future”*, Copenhagen 9-10 October, 1998.
- OECD (1996): *“The history of Official Development Assistance”*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2000): *“Geographic Distribution of Financial Flows to Aid Recipients”*, Development Assistance Committee (OECD)
- OECD (2001): *“DAC Guidelines on Poverty Reduction”*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD, *“Development Co-operation” DAC Reports*, varios números.

- OXFAM (1998): “Debt relief for Nicaragua: breaking out of the poverty trap”  
[www.oxfam.org.uk/policy/papers/nicdebt/nicdebt.htm](http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/nicdebt/nicdebt.htm)
- Randel, J. y German, T. (1994): “*The Reality of Aid*”. London: Earthscan.
- Stokke, O. (1996): “*Foreign Aid towards the year 2000: Experiences and Challenges*”. EADI Book Series 18. Frank Cass, London.
- Tarp, F. et al (2000): “*Foreign Aid and Development*”, London and New York: Routledge.
- White, H. (1998): “*Aid and Macroeconomic Performance*”. Institute of Social Studies. The Hague.
- White, H. (1999a): “Dollars, Dialogue and Development”. *Sida Evaluation Report* 99/17.
- White, H. (1999b): “Global Poverty Reduction: Are We Heading in the Right Direction?”. *Journal of International Development* 11, 503-519.
- World Bank (1998): “*Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*”, Oxford University Press, New York.
- World Bank, “*Global Development Finance*”, Banco Mundial varios números.