

Efectos fiscales de los flujos de Ayuda Internacional sobre los Países en Desarrollo

MARIOLA GOZALO DELGADO*

El principal objetivo de este trabajo es contribuir al análisis de la eficacia de la ayuda al desarrollo desde una perspectiva macroeconómica. La literatura en este campo se ha centrado fundamentalmente, en las relaciones entre ayuda y crecimiento. Sin embargo, dado que la mayor parte de los flujos de ayuda es recibida por los gobiernos de los países receptores, entender cómo responden o utilizan estos recursos se convierte en una pieza clave del debate sobre eficacia de la ayuda. Tras revisar la literatura teórica y empírica sobre ayuda y comportamiento fiscal de los gobiernos receptores, este estudio analiza los diferentes efectos de la ayuda internacional sobre las principales variables fiscales, en particular, impuestos, gasto público (inversión y consumo) y endeudamiento.

Palabras clave: ayuda internacional al desarrollo, fiscalidad, gastos públicos, política fiscal, deuda externa.

Clasificación JEL: F35, O23.



COLABORACIONES

1. Introducción

A pesar de que los flujos de ayuda internacional han disminuido notablemente en los últimos años, esta vía de financiación sigue jugando un papel importante en numerosos países receptores, en especial en los países más pobres. Dado que la cantidad de ayuda está limitada, su utilización por parte de los receptores debe llevarse a cabo de la forma más efectiva posible para el beneficio de la población necesitada. Parece razonable destinarla a financiar actividades que estos países no pueden afrontar con sus propios recursos, por ejemplo, la construcción de hospitales y escuelas, el pago de salarios de médicos, enfermeras y maestros o la mejora de infraestructuras (agua potable, redes viales o saneamiento). En todos estos casos, la ayuda beneficia directamente a los pobres y con-

tribuye a aumentar su nivel de vida en los países en desarrollo.

Los principales obstáculos a este uso eficaz de la ayuda se encuentran en la corrupción por parte de grupos de poder que procuran controlar la ayuda para sus propios fines y también, en los casos en que gobiernos bien intencionados utilizan esta ayuda para financiar proyectos inadecuados a las necesidades de la población. De acuerdo a los últimos trabajos (1), la solución a estos problemas, en principio parece clara, aunque muy difícil de aplicar en la práctica: «la ayuda debe asignarse a aquellos países cuyos sistemas políticos y administrativos son comparativamente sólidos y que aplican políticas macroeconómicas prudentes».

En este contexto, el impacto de la ayuda sobre el comportamiento fiscal de los gobiernos recep-

* Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Burgos.

(1) Por ejemplo, BURNSIDE y DOLLAR (1997, 2000) y WORLD BANK (1998).

tores (decisiones sobre gastos e ingresos públicos) es un área fundamental de análisis para maximizar los beneficios de la ayuda y convencer a los donantes de su eficacia y conveniencia en la actualidad. Entre otras cuestiones, se plantean las siguientes:

- ¿Cuáles son los efectos de la ayuda sobre las diferentes modalidades de gasto público, tanto inversión como consumo?
- ¿Cuál es su impacto sobre las decisiones de ingresos y financiación pública?
- ¿Se utiliza realmente la ayuda para aquellos fines para los que los donantes la conceden?

Las repuestas a estas cuestiones pueden variar dada la heterogeneidad existente en el grupo de países receptores y se explican en gran parte, por la continuidad y estabilidad de sus regímenes políticos. Las diferencias son más pronunciadas entre las categorías de países de renta media y baja, pero existen incluso dentro del grupo de países de renta baja (UNCTAD 2000).

Este trabajo en primer lugar, revisa la literatura teórica y empírica más reciente sobre ayuda y comportamiento fiscal de los gobiernos receptores. Posteriormente, la sección tercera trata de analizar los diferentes mecanismos a través de los que la ayuda influye o puede influir sobre las variables fiscales de los países receptores, en especial, impuestos, gasto público (inversión y consumo) y endeudamiento interno y externo. Por último se presentan las principales conclusiones obtenidas así como las propuestas de investigación futuras.

2. Ayuda y comportamiento fiscal: principales teorías y evidencia empírica

En general, la mayor parte de la literatura macroeconómica sobre ayuda se ha centrado en la relación ayuda-crecimiento, dejando de lado el hecho de que la ayuda se entrega principalmente a los gobiernos de los países receptores, y por lo tanto, cualquier intento de analizar el impacto de la ayuda sobre la economía será influido por el comportamiento del gobierno receptor. Se constata, que a pesar de que la literatura reconoce la importancia de las políticas económicas, la mayoría de estudios consideran la efectividad de la ayuda condicionada a las políticas, en lugar de

examinar y tratar de entender cómo la ayuda afecta e influye sobre estas políticas. Por lo tanto, la principal deficiencia de la literatura sobre ayuda y crecimiento es el no reconocer que la ayuda se entrega, en su mayor parte, a los gobiernos receptores y en consecuencia, entender el comportamiento de los gobiernos es fundamental para analizar los efectos macroeconómicos de la ayuda.

En lo referente a la relación entre ayuda y comportamiento fiscal, se distinguen dos corrientes principales en la literatura: primera, una serie de estudios basados en la cuestión de la fungibilidad, que tratan de comprobar si la ayuda se destina a aquellos propósitos para los que el donante la concede. La segunda corriente se compone de los denominados modelos de respuesta fiscal, en los que el principal supuesto es la maximización por parte del gobierno receptor de una función de utilidad sujeta a una serie de restricciones presupuestarias.

2.1. Estudios sobre fungibilidad

El concepto de fungibilidad no es nuevo, fue introducido por Singer en 1966 para plantear la idea de que una parte de la ayuda puede ser utilizada con fines diferentes de aquellos para los que se entrega. En este caso, no se trata de un problema de corrupción, sino más bien de una serie de efectos que se plantean al disponer los gobiernos receptores de recursos financieros externos (2). Por lo tanto, este enfoque es, a priori, más relevante para los donantes dado que trata de verificar si los intereses de los países donantes se logran en la realidad.

McGillivray y Morrissey (2001) dividen la literatura sobre fungibilidad en dos grupos: el primero estima un sistema de ecuaciones lineales de gasto derivado de un problema de maximización de la utilidad, utilizando diferentes categorías de gasto (3); el segundo grupo no emplea ningún

(2) Para una revisión más completa de la literatura sobre fungibilidad, consultar MCGILLIVRAY y MORRISSEY (2000, 2001) o WHITE (1998), el cual distingue entre fungibilidad agregada o general y fungibilidad categórica (en términos de la composición sectorial del gasto).

(3) Por ejemplo FEYZIOGLU *et al* (1998), KHILJI y ZAMPPELLI (1991, 1994) y SWAROOP *et al* (2000).



COLABORACIONES

CUADRO 1
RESULTADOS DE LOS PRINCIPALES ESTUDIOS SOBRE FUNGIBILIDAD

Estudio	Impacto de la Ayuda sobre:								
	Muestra	Medida de fungibilidad	Ingresos Domésticos	Gasto Total	Gasto en Desarrollo	Gasto no Desarrollo	Gasto en Educación y Salud	Inversión	Consumo
Pack & Pack (1990)	Indonesia	0,00	0,29	1,37	1,37	0,00	0,19	n.r.	0,00
Cashel-Cordo & Craig (1990)	48 PMDs	n.r.	10,36a 4,25b	12,82 a -2,79 b	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Khilji & Zampelli (1991)	Pakistán	1,00	-0,01	0,26	n.r.	0,74	n.r.	n.r.	n.r.
Gupta (1993)	India	0,04	0,01	1,69	0,96	0,73	n.r.	n.r.	n.r.
Pack & Pack (1993)	República Dominicana	0,79	-0,39	-0,27	-0,05	-0,31	0,002	n.r.	0,08
Feyzioglu <i>et al.</i> (1998)	14 PMDs	-0,57	n.r.	0,95	0,23	n.r.	0,13	0,29	0,72
Swaroop <i>et al.</i> (2000)	India	n.r.	0,00	0,00	0,00	0,90	0,00	0,00	n.r.

a = países africanos; b= países no-africanos; PMD = Países menos desarrollados; n.r. = no reportado (o no puede ser obtenido).
Fuente: McGilivray y Morrissey (2001).

marco teórico explícito aunque estima un conjunto de ecuaciones simultáneas (4). Algunos de los principales resultados de estos estudios se resumen en el Cuadro 1.

Los resultados anteriores muestran que la evidencia es mixta. Pack y Pack (1990) y Gupta (1993), presentan conclusiones bastante alentadoras, sin embargo, otros trabajos como Pack y Pack (1993) y Khilji y Zampelli (1991) encuentran que la ayuda es altamente fungible (1,0 y 0,79, respectivamente). Asimismo, Pack y Pack (1993) y Swaroop *et al.* (2000) recogen evidencia de un impacto negativo o no significativo de la ayuda sobre los gastos en desarrollo. Por lo tanto, resulta difícil establecer un único modelo estable basado en la evidencia presentada. Claramente, la ayuda se utiliza de forma fungible pero no se puede precisar la medida es esa fungibilidad. Además, estos estudios presentan una serie de limitaciones que es preciso tener en cuenta como son: el modelo se basa en dos tipos de gasto únicamente, por un lado aquel gasto para el que la ayuda se concede (no fungible) y el resto para los que la ayuda no se concede (fungible), esta consideración limita enormemente el análisis de los efectos fiscales de la ayuda. Un segundo problema aparece en los datos que utilizan algunos de estos estudios (por ejemplo Feyzioglu *et al.* 1998), son datos de corte transversal sin tener en cuenta las especificidades individuales de cada país. Por último, en muchos casos, el método de estimación elegido (mínimos cuadra-

dos ordinarios) no es el más correcto dado que los componentes del gasto total no se determinan de forma independiente.

A pesar de la imposibilidad de obtener conclusiones definitivas, este tipo de trabajos tiene una gran influencia en los debates políticos debido a que son el único tipo de estudios sobre aspectos fiscales de la ayuda utilizados en informes tan importantes como el «Assessing Aid», publicado por el Banco Mundial en 1998. Del mismo modo, este tipo de estudios basados en la fungibilidad general puede ser importante en el debate sobre efectividad de la ayuda: si la ayuda concedida para financiar inversiones se desvía hacia consumo público, se considera que el impacto potencial de la ayuda sobre el crecimiento es menor. En otras palabras, se está asumiendo que el impacto de la inversión sobre el crecimiento es superior al impacto del consumo, lo cual no tiene porque ser siempre cierto. Por lo tanto, desagregar el gasto por sectores puede ser una alternativa válida para analizar la fungibilidad de la ayuda.

2.2. Modelos de Respuesta Fiscal (MRF)

La aportación original de este tipo de estudios se debe a Heller (1975) cuyo supuesto principal es que los responsables de tomar decisiones en el sector público son racionales y tratan de distribuir las diferentes categorías de ingresos públicos (impuestos, endeudamiento interno y ayuda externa) entre las variadas modalidades de gasto público (consumo e inversión). Esta decisión se resuelve a través de un problema de maximización en el que los gobiernos tratan de maximizar una fun-

(4) Ejemplos de este segundo grupo son PACK y PACK (1990, 1993), CASHEL-CORDO (1990) y GUPTA (1993).



COLABORACIONES

ción de utilidad sujeta a una serie de restricciones presupuestarias. Esta función de utilidad se representa como una función cuadrática de pérdidas en la que los gobiernos se fijan una serie de valores objetivo para las diferentes variables (tanto de ingreso como de gasto), de forma que a medida que los gobiernos se alejan de estos valores objetivo, la utilidad disminuye.

A partir de la aportación inicial de Heller han surgido numerosos estudios tratando de mejorar y superar las limitaciones del modelo original. En algunos casos, por ejemplo Mosley *et al* (1987 y 1995), analizan además cómo los cambios en el comportamiento del gobierno pueden afectar al crecimiento del país receptor, sin embargo, las conclusiones no han sido muy positivas debido a las dificultades y falta de resultados robustos en este tipo de modelos.

Algunos de los últimos trabajos, Franco-Rodriguez *et al*, (1998) y McGillivray y Ahmed (1999), proponen considerar la ayuda como una variable endógena. Estos autores argumentan que aunque son los donantes los que deciden la ayuda concedida a los diferentes países, en la práctica, los donantes se comprometen a entregar una cantidad determinada cada año y los países receptores tienen capacidad para decidir qué parte de ese compromiso se desembolsa anualmente. Es decir, los receptores disponen de un cierto poder en las negociaciones para decidir la cantidad de ayuda realmente gastada en cada periodo. Este supuesto conduce a la inclusión de la ayuda como una variable más en la función de utilidad de los gobiernos.

Sin embargo, la realidad muestra que los países receptores no son capaces de controlar esta variable debido a que en la práctica, no disponen de poder en las negociaciones. Por todo ello, el supuesto de considerar la ayuda como variable exógena parece más realista. White (1995) propone permitir la posibilidad de que los gobiernos receptores la tengan en cuenta en sus planes presupuestarios, es decir, contemplar el supuesto de que parte de la ayuda puede ser anticipada. Según este autor, el resto de trabajos planteados en la literatura suponen que la ayuda no es anticipada, por lo que se tratarían como un caso especial del modelo más amplio con una parte de la ayuda anticipada por los gobiernos receptores.

Uno de los aspectos más importantes de los modelos de respuesta fiscal es la determinación de los valores objetivo de las variables. El procedimiento idóneo para obtener estos valores objetivo sería acudir a algún tipo de publicación oficial; sin embargo, en la práctica esta opción no es posible y resulta fundamental elegir una vía de definirlos. La estimación del modelo va a estar basada precisamente en estos valores objetivo y por lo tanto, el procedimiento utilizado para su estimación es crucial para el posterior análisis. A pesar de su importancia, esta área apenas ha sido objeto de investigación en la literatura y la mayoría de estudios utilizan simples regresiones en las que las variables para las que es necesario obtener valores objetivos son regresadas teniendo en cuenta una serie de instrumentos. Las últimas líneas de investigación (5) tienen en cuenta las propiedades de las series de tiempo de las diferentes variables, y los valores objetivo se establecen en términos de relaciones de cointegración. Esto implica que los valores objetivo y los valores actuales de las variables no pueden variar independientemente.

Los principales trabajos sobre modelos de respuesta fiscal se encuentran resumidos en el Cuadro 2.

Dicho Cuadro 2 muestra de nuevo resultados mixtos para los diferentes estudios de respuesta fiscal, en especial en los primeros trabajos. Por ejemplo, la ayuda no produce ningún impacto significativo en la India y sin embargo, presenta efectos fiscales negativos en el caso de Indonesia. McGillivray y Morrissey (2001) se inclinan por dar más peso a los resultados de los tres últimos estudios del Cuadro 2 dado que se basan en datos de series de tiempo más largas y además, proporcionan resultados completos sobre el impacto incremental de la ayuda. El argumento tradicional de los estudios sobre fungibilidad de que la ayuda provoca un aumento mayor del gasto en consumo que en inversión no aparece corroborado por estos estudios. Por otro lado, se observa que la ayuda se asocia con frecuencia con reducciones en los ingresos impositivos, con la excepción del caso de Costa Rica. Asimismo, una parte de la evidencia muestra que la ayuda tiene efectos

(5) Por ejemplo, ver FRANCO-RODRIGUEZ *et al* (1998).



COLABORACIONES

CUADRO 2
RESULTADOS DE LOS PRINCIPALES ESTUDIOS SOBRE RESPUESTA FISCAL

Estudio	Impacto de la ayuda sobre:				
	Muestra	Ingresos Públicos	Gasto en Capital	Gasto en Consumo	Endeudamiento
Heller (1975).....	Países Africanos	-0,40	1,10	-0,10	
Gang&Khan (1991).....	India	0,00	0,00	0,00	
Khan&Hoshino (1992).....	Países Asiáticos	-1,20	1,20	0,30	
Rubino (1997).....	Indonesia	-1,40	-0,80	-0,70	
Iqbal (1997).....	Pakistán	0,00	0,00	1,60	
Franco-Rodríguez <i>et al.</i> (1998).....	Pakistán	-3,60	0,10	-2,40	0,90
McGillivray&Ahmed (1999).....	Filipinas	-0,10	-0,02	0,02	-1,81
Franco-Rodríguez (2000).....	Costa Rica	0,05	-0,02	0,07	-0,08

Fuente: MCGILLIVRAY y MORRISSEY (2001: página 28).

sobre el endeudamiento, provocando una reducción en los casos de Costa Rica y Filipinas y un aumento en el estudio de Pakistán. Por último, estos autores muestran que el impacto de la ayuda es diferente dependiendo del país analizado, por lo que se requiere seguir investigando en esta línea con nuevos casos de estudio.

Este segundo tipo de modelos presenta también numerosas limitaciones, desde las dificultades a la hora de estimar los modelos hasta la alta sensibilidad de los resultados cuando los datos cambian. Además, el modelo estimado asume una misma relación entre las variables a lo largo de todo el periodo, sin embargo, cabría esperar que esta relación puede cambiar en cualquier momento. Otro de los principales problemas empíricos inherentes es la necesidad de estimar los valores objetivo de las variables debido a la inexistencia de fuentes oficiales donde se publiquen los mismos. Por último, el marco teórico utilizado, la función de pérdidas, puede no ser siempre una representación realista del comportamiento de los gobiernos receptores.

Aún asumiendo estos problemas y limitaciones, los modelos de respuesta fiscal constituyen en la actualidad una línea de investigación muy útil para entender los efectos de la ayuda sobre la economía de los países receptores.

3. Principales efectos de la ayuda internacional sobre el comportamiento fiscal de los países receptores: impuestos, gasto público y endeudamiento

La política fiscal afecta sin duda al crecimiento y desarrollo de un determinado país.

Entender la manera en la que los flujos de ayuda influyen sobre las diferentes variables fiscales se convierte, en la actualidad, en una pieza clave del debate sobre efectividad de la ayuda. En esta sección se pretende analizar los diferentes mecanismos a través de los cuales la ayuda puede afectar al comportamiento fiscal de los gobiernos receptores. Las estadísticas (6) muestran que una importante proporción de la ayuda se destina a apoyar al sector público de los países receptores pudiendo éstos realizar un triple uso de la misma: aumentar el gasto público (consumo e inversión), disminuir los impuestos o completar la brecha entre ingresos y gastos (esta vía es habitual en países pequeños con grandes dificultades para acceder a los mercados financieros y endeudarse). El impacto macroeconómico de la ayuda a través de este mecanismo va a depender de la forma en la que el sector público utilice los fondos que recibe. En la práctica los gobiernos tienen normalmente, la posibilidad de elegir una combinación de las tres opciones.

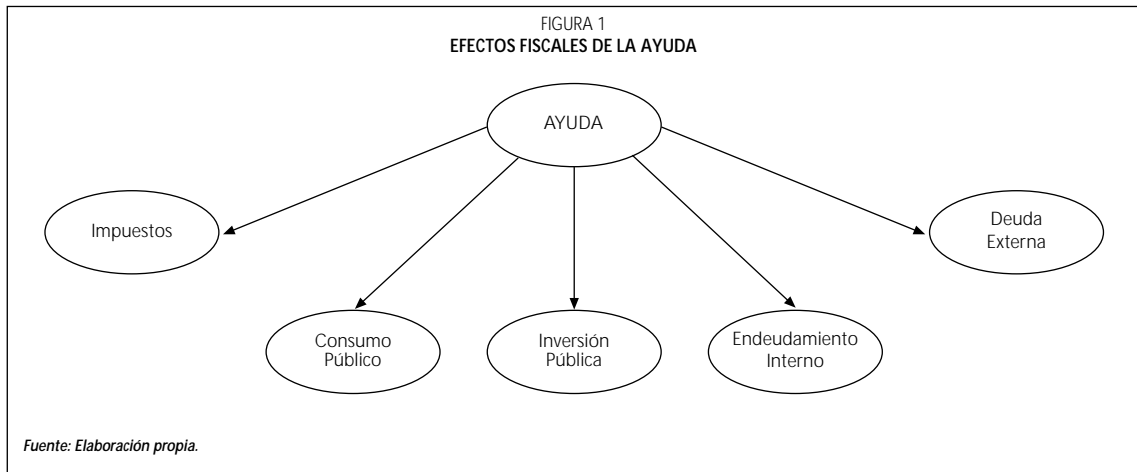
3.1. Ayuda e impuestos

El resultado más habitual en la literatura es que los flujos de ayuda inducen al gobierno del país receptor a una rebaja de impuestos. En principio, este efecto puede considerarse negativo dado que se reducen los recursos disponibles que el sector público podría destinar a financiar inversiones en sectores como la educación, la salud o las infraestructuras. Los flujos de ayuda se conce-

(6) Informes anuales publicados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (OECD Development Co-operation Reports).



COLABORACIONES



den, en la mayoría de los casos, como una fuente adicional de recursos y no para sustituir a los recursos domésticos.

Por otro lado, algunas teorías sobre crecimiento muestran que una reducción de impuestos podría beneficiar al crecimiento del país si esa reducción se produce en los denominados impuestos distorsionadores (Gemmell 2001). Una de las posibles explicaciones de este efecto es la puesta en práctica de políticas liberalizadoras, como por ejemplo medidas de liberalización comercial que reducen los ingresos impositivos en este caso, vía disminución de los aranceles. Precisamente, la liberalización del comercio ha sido una de las áreas principales de las reformas de política económica que han condicionado la ayuda desde los años ochenta. Este tipo de medidas provoca una caída de los ingresos públicos a corto plazo pero se espera que una mejor gestión de los impuestos, incluyendo la reducción del fraude y la evasión, promoverá un crecimiento de los ingresos impositivos a largo plazo. Durante este periodo de transición, la ayuda se considera una compensación por estas pérdidas de ingresos iniciales.

Hjertholm *et al* (1998) proponen sustituir los impuestos externos por impuestos nacionales sobre las ventas y, en particular esforzarse en la introducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA). Frente a sus numerosas ventajas (reduce las distorsiones e incentiva a las firmas a recaudar al poder compensarlo del importe soportado en sus compras), presenta dificultades en su gestión y en este sentido, es necesario que los países

donantes presten asistencia técnica para que los países en desarrollo puedan establecer un sistema impositivo eficaz.

3.2. Ayuda y Gasto Público (Consumo e Inversión) (7)

Los planes de ajuste que condicionan la ayuda desde los años ochenta insistían en la necesidad de reducir el déficit público primeramente mediante una disminución del consumo. Este hecho se argumentaba sobre la base de que las reducciones del gasto se pueden lograr a una tasa más rápida que el incremento de los ingresos.

La literatura sobre fungibilidad muestra que la ayuda provoca un aumento en el consumo en mayor medida que la inversión y por ello, los efectos sobre el crecimiento son bajos. Sin embargo, un aumento del consumo público si se produce en sectores como la educación o la salud también puede beneficiar al crecimiento y desarrollo del país receptor. Asimismo, el gasto en consumo está incluyendo el pago de intereses por el servicio de la deuda y, en muchas ocasiones, los flujos de ayuda se destinan (implícita y explícitamente) a esta finalidad. Esto podría explicar parte de los resultados obtenidos por la literatura (McGillivray y Morrissey 2001).

Dada la variedad de resultados, para entender los efectos de la ayuda sobre el consumo no es suficiente con el análisis realizado en la literatura

(7) Algunos autores utilizan la distinción entre gastos de capital y gastos corrientes en lugar de consumo e inversión.



COLABORACIONES

CUADRO 3
RESULTADOS EMPIRICOS DE LOS EFECTOS DE VARIOS TIPOS DE GASTO SOBRE EL CRECIMIENTO

	TODOS LOS PAISES	PAISES DE RENTA BAJA	PAISES DE RENTA ALTA	PAISES EXPORTADORES DE MINERALES	PAISES RECEPTORES DE UNA GRAN CANTIDAD DE AYUDA
Gasto corriente en bienes y servicios	-0,216 (-5,6)	-0,228 (-4,8)	-0,232 (-3,9)	-0,258 (-2,7)	-0,227 (-4,9)
Gasto corriente en sueldos y salarios	0,309 (1,5)	0,306 (2,2)	0,683 (3,4)	0,448 (0,5)	0,274 (1,8)
Gasto corriente en pago de intereses	-0,075 (-1,8)	-0,188 (-1,8)	-0,055 (-1,2)	-0,055 (-0,9)	-0,101 (-0,8)
Gasto corriente en subsidios y transferencias	0,001 (0,02)	0,025 (0,3)	0,027 (0,5)	-0,024 (-0,3)	0,249 (1,9)
Otros Gastos Corrientes	0,097 (0,5)	-0,096 (-0,8)	0,548 (3,0)	0,125 (0,1)	-0,139 (-1,7)
Gasto de capital	-0,083 (-3,0)	-0,028 (-0,9)	-0,172 (-3,9)	-0,203 (-2,9)	-0,019 (-0,5)
R2 ajustado	0,218	0,168	0,283	0,435	0,124
Nº de datos	978	372	606	164	189

La variable dependiente es la tasa de crecimiento del PIB real per capita calculada como una media móvil de cinco años. Los valores entre paréntesis corresponden a los t-ratios (el estimador de un parámetro es estadísticamente significativo al nivel 10 por 100, 5 por 100 y 1 por 100 si el valor del ratio supera en valor absoluto a 1,6; 2 y 2,5 respectivamente).
Fuente: Odedokun (2001: página 14).

anterior, es preciso la descomposición del gasto público en diferentes categorías. Odedokun (2001) distingue cinco tipos de gasto corriente: gasto en bienes y servicios; sueldos y salarios; pago de intereses; subsidios y transferencias y otros gastos.

El Cuadro 3 muestra que los efectos de los diferentes tipos de gasto sobre el crecimiento son diversos y además, varían en función del grupo de países analizados. En primer lugar, los gastos en bienes y servicios tienen efectos negativos en todos los grupos de países dado que sus coeficientes son negativos y estadísticamente significativos en todos los casos. La conclusión opuesta se obtiene para el gasto en sueldos y salarios, los coeficientes son positivos en todas las ecuaciones y estadísticamente significativos excepto en la ecuación de los países exportadores de minerales. En relación con el pago de intereses, aunque sus coeficientes son negativos, sólo son estadísticamente significativos en la ecuación que representa a los países de renta baja. El gasto en subsidios y transferencias es significativo sólo en el grupo de países que reciben una elevada cantidad de ayuda externa, aunque en este caso el efecto sobre el crecimiento es positivo. Por último, el resto de gastos corrientes no provoca ningún efecto significativo sobre el crecimiento con la excepción del grupo de países de renta alta, en el que se recoge un efecto positivo significativo.

En el caso del gasto en capital, los datos anteriores muestran un efecto negativo sobre el creci-

miento en todos los casos, aunque sólo significativo para los grupos de países de renta alta y los exportadores de minerales. Una de las explicaciones más frecuentes de este hecho es que la inversión pública puede desplazar a la inversión privada y con ello, provocar un efecto negativo sobre el crecimiento. Además, el largo periodo de gestación de los proyectos de inversión públicos puede contribuir a este resultado. En el caso de los países receptores de grandes cantidades de ayuda, este efecto negativo puede verse diluido debido a los proyectos vinculados y a otras formas de control por parte de los donantes.

3.3. Ayuda y Endeudamiento

Los países receptores de ayuda por lo general presentan déficits fiscales elevados, es decir, gastan mucho más de lo que ingresan. En general, las nuevas teorías sobre crecimiento consideran que un nivel alto de déficit público afecta negativamente al crecimiento del país receptor tanto si se financia con recursos domésticos como externos (8). En cualquier caso, los efectos macroeconómicos son diferentes en función de la vía de financiación que se utilice. Si se financia acudiendo a la emisión de dinero por parte del banco central, el país se enfrentará con serios problemas inflacionistas. La alternativa de emitir títulos públicos

(8) Consultar por ejemplo, GEMMELL (2001) para un análisis más detallado de esta cuestión.



COLABORACIONES

para financiar el déficit en los países más pobres se ve limitada por la existencia de unos mercados financieros ineficientes y poco desarrollados. Por último, acudir a la financiación externa provoca un incremento de la deuda, la cual sigue presentando en la actualidad, niveles muy altos en estos países convirtiéndose en uno de sus principales problemas.

El efecto neto de un incremento en el déficit público va a depender de los cambios simultáneos en los ingresos y/o gastos públicos. Si por ejemplo, un aumento del déficit público se acompaña con una reducción de los impuestos distorsionadores, el efecto final podría ser positivo sobre el crecimiento del país. Además, si el aumento del déficit se debe a un incremento del gasto en sectores como educación, salud o infraestructuras, también puede obtenerse un resultado positivo a largo plazo. Por lo tanto el resultado final va a depender de cómo se genera ese incremento del déficit, bien por un aumento del gasto (productivo o no productivo) o por una reducción en los impuestos (distorsionadores o no) o una combinación de ambos, y por supuesto, dependerá también de la forma de financiación.

Una parte de la literatura sobre respuesta fiscal sugiere la posibilidad de que la ayuda esté asociada con un incremento en el endeudamiento del país receptor. La explicación más frecuente es que los prestamistas perciben que los países receptores de ayuda incrementan su capacidad de pago del servicio de su deuda y, en consecuencia, aumentan sus préstamos. En este sentido, McGillivray y Morrissey (2000) mantienen que la entrega de la ayuda puede llevar a los responsables de tomar decisiones en el gobierno receptor a percibir erróneamente su restricción presupuestaria (9) e incrementar sus gastos.

Por otro lado, algunos estudios muestran que la ayuda está asociada con reducciones en el endeudamiento doméstico. En este caso, el efecto se debería básicamente, a la condicionalidad y ajuste macroeconómico exigido por numerosos donantes para conceder su ayuda, con el objetivo de lograr una mayor disciplina fiscal. Asimismo,

si la ayuda se usa para 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 Deuda Externa

En cuanto al problema de la deuda externa, 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: primero, si el crecimiento de la producción es suficiente para compensar el pago de la deuda externa; segundo, 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 (10) 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 el supuesto de que la ayuda se destine precisamente al pago de la deuda externa, White (1998) señala la necesidad de distinguir varios casos: si la deuda hubiera sido pagada en ausencia de este tipo de ayuda frente a la posibilidad de que esto no se hubiera producido; o el caso de que exista inicialmente carga de la deuda o no. 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



COLABORACIONES

(9) Estos autores utilizan un marco teórico basado en el concepto de «ilusión de la ayuda» para explicar este efecto.

(10) Ver por ejemplo TARP, F. *et al* (2000: capítulo 15).

CUADRO 4
EFECTOS MACROECONOMICOS DEL ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA

¿Alivia la ayuda la carga de la deuda externa? No Si	¿Se hubiera pagado la deuda externa en ausencia de ayuda?	
	No	Si
	Sin efecto	Aumento de divisas
	Estímulo de la inversión	Aumento de divisas y estímulo de la inversión

Fuente: White, H. (1998: página 73).

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.

Finalmente, el concepto de carga de la deuda implica básicamente que la inversión está limitada por altos niveles de deuda externa a través de varios mecanismos:

- La incertidumbre alrededor de estos altos niveles de deuda externa, dado que las fluctuaciones en el tipo de interés, tipo de cambio y términos de intercambio afectarán al tamaño de los recursos necesarios y por lo tanto, condicionará la trayectoria de las políticas económicas del gobierno (monetaria y fiscal).
- Un país altamente endeudado se enfrenta a serias restricciones para acceder a los mercados financieros internacionales.
- La probabilidad de cumplir con los pagos de deuda es mayor cuanto más ligera es la carga, por lo que los gobiernos tienen menos incentivo a abandonar los programas de estabilización y ajuste estructural.

Por lo tanto, reducir la carga de la deuda puede estimular tanto la inversión nacional como exterior en el país receptor incluso en el caso en el que la ayuda no proporcione fondos adicionales directamente. No obstante, la ayuda entregada para el alivio de la deuda externa es altamente

fungible y, en muchos casos, está sujeta a efectos políticos desincentivadores (11).

4. Resumen y conclusiones

Este trabajo ha tratado de demostrar la importancia del análisis de los efectos de la ayuda sobre el comportamiento del sector público de los países receptores para entender su impacto macroeconómico global. Esta relación entre ayuda y comportamiento fiscal apenas ha sido tenida en cuenta en la literatura, la cual se ha centrado en el estudio de los vínculos entre ayuda y crecimiento.

A pesar de las debilidades y limitaciones encontradas en los diferentes modelos de fungibilidad y respuesta fiscal, este tipo de estudios proporciona un mayor entendimiento de los mecanismos a través de los cuales la ayuda influye sobre las diferentes variables económicas, en particular sobre los impuestos, el gasto público (inversión y consumo) y el endeudamiento. Asimismo, la evidencia empírica muestra una gran variedad de resultados y plantea la necesidad de mejorar los modelos teóricos así como la calidad de los datos utilizados en la estimación.

Si retornamos a las preguntas formuladas en la introducción, estamos en condiciones de responder lo siguiente:

- ¿Cuáles son los efectos de la ayuda sobre las diferentes modalidades de gasto público?
- En general, la ayuda produce un aumento del gasto público en mayor cuantía que la cantidad de ayuda recibida. La distribución entre las diferentes categorías de gasto (consumo e inversión) varía de un país a otro.
- ¿Cuál es su impacto sobre las diferentes decisiones de ingresos y financiación pública?
- Los resultados empíricos obtenidos en este campo son mixtos, no pudiendo establecerse conclusiones generales. Los efectos varían entre los países analizados y, en cualquier caso, se observa que la ayuda puede tener efectos significativos sobre los impuestos y el endeudamiento público.
- ¿Se utiliza realmente la ayuda para aquellos fines para los que los donantes la conceden?

(11) KRUGMAN, P. (1988) realiza un análisis muy interesante sobre esta cuestión.



COLABORACIONES

La literatura que recoge los estudios sobre fungibilidad tampoco es concluyente. En muchos casos, se observa que la ayuda no se utiliza para los fines que el donante la concede, aunque esto no tiene porque tener una lectura negativa. La razón puede encontrarse en una diferencia de objetivos entre donante y receptor por desconocimiento en el caso de los donantes de los problemas más graves del país receptor.

Por último, dado que existe una cierta unanimidad entre la comunidad donante acerca del objetivo principal por el que se concede la ayuda, esto es, la reducción de la pobreza, esta línea de investigación abre las puertas a las posibles medidas de política fiscal que contribuirían a este objetivo. Se trata de una tarea complicada debido a las dificultades para vincular explícitamente la reducción de la pobreza con las diferentes variables fiscales, pero no por ello, una opción rechazable.

Bibliografía

1. BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (1997): «Aid, Policies and Growth», *Policy Research Working Paper*, número 1.777, Washington DC: World Bank. Versión revisada publicada en *American Economic Review* (September, 2000).
2. FRANCO-RODRIGUEZ S., MCGILLIVRAY M. y MORRISSEY O. (1998): «Aid and the Public Sector in Pakistan: Evidence with Endogenous Aid», *World Development*, 26, 1.241-1.250.
3. GEMMELL, N. (2001): «Fiscal Policy in a Growth Framework», *WIDER Discussion Paper*, número 2001/84. United Nations University.
4. HELLER, P. (1975): «A model of public fiscal behaviour in developing countries: aid, investment and taxation», *American Economic Review*, 65(3): 429-445.
5. 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*, held in Copenhagen, 9-10 October, 1998.
6. KRUGMAN, P. (1988): «Financing versus forgiving a debt overhang», *Journal of Development Economics* volumen 29: 253-268.
7. MCGILLIVRAY, M. y MORRISSEY, O. (2000): «Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern?», *Journal of International Development*, 12:3, 413-428.
8. MCGILLIVRAY, M. y MORRISSEY O. (2001): «A Review of Evidence on the Fiscal Effects of Aid», *Credit Research Paper*, número 01/13, University of Nottingham.
9. MCGILLIVRAY, M. y AHMED, A. (1999): «Aid, Adjustment and Public Sector Fiscal Behaviour in the Phillipines», *Journal of the Asia-Pacific Economy*, 4, 381-391.
10. MOSLEY, P. y HUDSON, J. (1995): «Aid, Policy Reform and Endogenous Growth in Less Developed Countries», *University of Reading, Discussion Papers in Development Economics*, número 13.
11. MOSLEY, P., HUDSON, J. y HORRELL, S. (1987): «Aid, the public sector and the market in less developed countries», *Economic Journal*, 97: 616-641.
12. ODEDOKUN, M. (2001): «Public Finance and Economic Growth», *WIDER Discussion Paper*, número 2001/72. United Nations University.
13. TARP, F. (2000): «*Foreign Aid and Development*», London and New York: Routledge.
14. UNCTAD (2000): «*The Least Developed Countries 2000 Report*», Geneva.
15. WHITE, H. (1995): «Developing Country Fiscal Behaviour and Aid Inflows: The Case of India», paper presented at *Development Studies Association Conference, Dublin*, 7th-9th September.
16. WHITE, H. (1998): «*Aid and Macroeconomic Performance. Theory, Empirical Evidence and Four Country Cases*», McMillan Press, Ltd. Londres.
17. WORLD BANK (1998): «*Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*», Oxford University Press, New York.



COLABORACIONES