
DONACIONES Y CRÉDITOS CONCESIONALES: IMPACTO EN EL DESARROLLO

RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN*
Y SERGIO TEZANOS VÁZQUEZ**

PALABRAS CLAVE

AOD; Eficacia de la Ayuda; Créditos concesionales; Donaciones; América Latina.

RESUMEN

Este trabajo pretende aportar luz al debate sobre el impacto diferencial de las donaciones y los créditos de ayuda en el desarrollo. Para ello se repasa el debate sobre la racionalidad económica de los créditos (comerciales y concesionales) frente a las donaciones, y se exponen los factores de otra índole que explican la rápida evolución de la AOD hacia el componente de donación y se plantea un estudio de caso sobre el impacto diferencial de las donaciones y los créditos de AOD en América Latina y el Caribe (ALC) en el periodo 1992-2007.

ABSTRACT

This paper aims to enlighten the debate on the differential impact of grants and loans in development aid. To this proposal it is done a review of debate on economic rationality of loans (commercial

* Director de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica y del Master Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad de Cantabria.

** Subdirector y coordinador de investigaciones de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica y Profesor Contratado Doctor del Departamento de Economía de esta Universidad de Cantabria.

and concessional) in opposition to donations, and outlines other factors that explain the rapid evolution of ODA towards donation. It also presents a new case study on the differential impact of grants and ODA loans in Latin America and the Caribbean (LAC) in the period 1992-2007.

RÉSUMÉ

Ce document vise à éclairer le débat sur l'impact différentiel des donations et des prêts d'aide au développement. Dans ce but, le débat de la rationalité économique des prêts (commercial et concessionnel) est révisé par rapport aux donations, et d'autres facteurs sont décrits pour expliquer la rapide évolution de l'APD vis-à-vis de la donation, ainsi qu'il propose une nouvelle étude de cas sur l'impact différentiel des donations et des prêts d'APD en Amérique latine et les Caraïbes (ALC) pour la période 1992-2007.

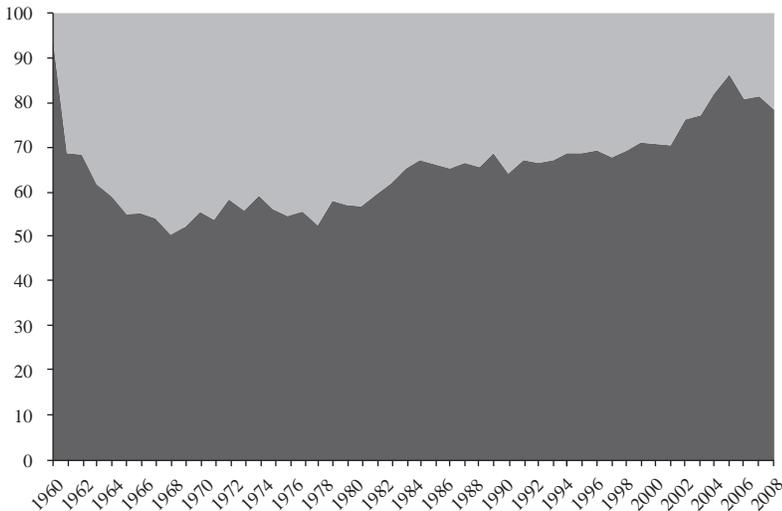
“Las naciones, en sus relaciones internacionales, son mucho más crueles, despiadadas, egoístas e inmorales que la mayor parte de la gente en sus relaciones personales, aunque si la nación como organización no ha de perder el amor y el respeto de sus propios ciudadanos debe crear un aspecto de su identidad que sea algo generoso, filantrópico y con las miras puestas en el bienestar de la humanidad” (Boulding, 1976: 114).

Una de las confusiones más extendidas entre los ciudadanos de los países desarrollados integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que financian las políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es la de asimilar “ayuda” a “donación”. No obstante, la ayuda internacional consiste tanto en recursos no reembolsables (“donaciones”) como reembolsables (“créditos concesionales”)¹. Y, dada esta doble composición de la ayuda, el debate sobre

1. De acuerdo con las directrices del CAD, la AOD desde 1969 consiste en donaciones y préstamos que cumplen los siguientes cuatro requisitos: *a)* se dirigen a países en desarrollo; *b)* son concedidos por el sector oficial; *c)* tienen el objetivo principal de promover el desarrollo económico y el bienestar; y *d)* en el caso de préstamos, se otorgan en términos financieros concesionales, con un elemento de donación de, al menos, el 25%, aplicando una tasa de descuento del 10%. Dicho elemento de donación (Ed) se calcula por la diferencia entre el valor nominal del crédito (Vn) y el valor presente del servicio de la deuda en la fecha de cancelación sumando todas las amortizaciones y los intereses (Vp). Por tanto, el elemento de donación ($Ed = Vn - Vp$), depende del tipo de interés del crédito en cuestión, de la duración o vencimiento del mismo y del período de gracia (la fecha hasta el primer desembolso del principal). El denominado elemento de concesionalidad (Ec) del crédito se calcula como Ed/Vn . Finalmente, el Ec de toda la AOD es la media ponderada del Ec de todos

la conveniencia de las donaciones y los créditos de AOD está vigente desde los inicios del CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En sus orígenes, el grueso de la ayuda desembolsada por los donantes bilaterales y multilaterales consistía en donaciones (más del 94% en 1960), pero tan pronto como se cuestionó la conveniencia de este tipo de ayudas, la ratio donaciones/créditos se redujo hasta ubicarse a finales de los 60 y durante la década de los 70 en una ratio 55:45 (gráfico 1). Desde 1980 hasta la actualidad las donaciones han recobrado parte de la importancia con la que iniciaron su andadura en el sistema de ayuda, suponiendo actualmente en torno a tres cuartas partes del desembolso global de AOD. Ahora bien, cuando se contabiliza el elemento de concesionalidad de cada uno de los créditos de ayuda y se pondera por el total de la AOD, el salto hacia la donación desde los 80 es mucho más elevado, hasta situarse en la actualidad en un 96% (gráfico 2).

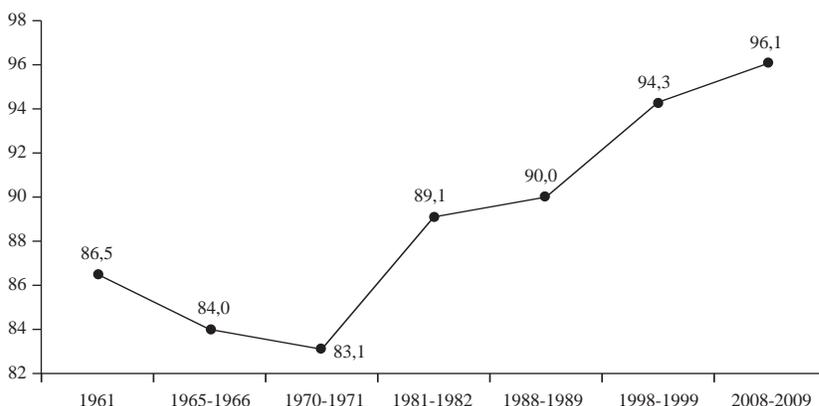
Gráfico 1. Evolución de las cuotas de donaciones y créditos de AOD (%), 1960-2009



Fuente: elaboración propia con datos del CAD (2011a). Cuotas porcentuales de donaciones y créditos de AOD respecto del desembolso bruto total de AOD de donantes bilaterales del CAD y donantes multilaterales.

los flujos individuales de ayuda y un donante puede aumentar su Ec incrementando la proporción de donaciones sobre su programa de ayuda o incrementando la concesionalidad de sus créditos de ayuda. Véase OECD (2011: 5-6, 14) y WHITE y WOESTAN (2011: 536-537).

Gráfico 2. Elemento de donación de la AOD total (%)



Fuente: elaboración propia. Para los datos de 1961, Pearson ed. (1969: 137); para 1965-66 y 1970-71, Poats (1986: 106); para el resto de datos, CAD (2011b).

Este trabajo pretende aportar luz al debate —en ocasiones sesgado e ideologizado— sobre el impacto diferencial de las donaciones y los créditos de ayuda en el desarrollo. En la primera parte se analiza la transición desde el concepto ayuda económica internacional de los años 50 y 60, caracterizada por el elevado peso del componente reembolsable, hasta la definición de la AOD por parte del CAD y su rápida evolución desde finales de los 60 hasta nuestros días hacia el componente no reembolsable. En la segunda parte se repasa el debate sobre la racionalidad económica de los créditos (comerciales y concesionales) frente a las donaciones, y se exponen los factores de otra índole que explican la rápida evolución de la AOD hacia el componente de donación, dada la falta de elementos concluyentes de la literatura académica sobre la racionalidad de los créditos frente a las donaciones y el hecho de que a largo plazo los créditos concesionales y las donaciones tienden a igualarse. En la tercera parte se plantea un estudio de caso sobre el impacto diferencial de las donaciones y los créditos de AOD en América Latina y el Caribe (ALC) en el periodo 1992-2007 y se extraen propuestas de política económica útiles para la correcta combinación de ayudas reembolsables y no reembolsables. El trabajo termina con el resumen de conclusiones.

Ayuda económica internacional: desde el reembolso a la donación

Hasta que el CAD definiera en 1969 el concepto de AOD para distinguirla de otros flujos oficiales similares al crédito comercial y aprobara las subsiguientes decisiones sobre el establecimiento del mínimo del 84% de elemento de

subvención para cada donante en 1972, que se elevará al 86% en 1978 (Domínguez, 2011), la mayor parte de la ayuda económica exterior o internacional se consideraba como ayuda financiera, es decir, subvenciones y créditos con diferentes grados de concesionalidad. A pesar de las ventajas que la literatura académica otorgó inicialmente a los créditos frente a las donaciones, la proporción de la ayuda reembolsable sobre la AOD neta no hizo otra cosa que descender desde los 70, como consecuencia del propio mandato del CAD (gráfico 2) y de la incorporación de algunos países europeos y Canadá al reparto de la carga de la ayuda, con proporciones muy elevadas de subvenciones a fondo perdido en sus aportaciones². Pero antes de que este organismo implantase su disciplina y excluyera los créditos de los bancos multilaterales de desarrollo en condiciones cercanas a las del mercado con la solución de compromiso de considerar como parte de la AOD los créditos concesionales además de las donaciones (Thérien, 2002: 451), la ayuda económica internacional fue en gran parte ayuda financiera con un elevado peso de los créditos y, por tanto, reembolsable.

Aunque el Plan Marshall se basó principalmente en donaciones (80% de la ayuda, que llegó a superar el 2% del PNB de EEUU en alguno de los años de vigencia), lo que se entendió después de 1949 por ayuda económica internacional fue una transferencia financiera de EEUU, en gran parte reembolsable, para el desarrollo de los llamadas “áreas subdesarrolladas”, definidas precisamente por la escasez de capital³. Así, el programa de los Cuatro Puntos de Truman lanzado el 24 de junio de 1949 se fue perfilando en su Punto Cuarto con dos pilares que se estructurarían con posterioridad: la cooperación técnica como transferencia de capital humano (o la tecnología incorporada en dicho capital para elevar las capacidades de absorción de los créditos y las subvenciones) y la cooperación financiera, entendida sobre la base de incentivar o apalancar la inversión privada en las áreas subdesarrolladas a partir recursos públicos (subvenciones y créditos), una tendencia que se acentuaría con la administración Eisenhower⁴.

2. Durante los 60 la incorporación de estos países sirvió para mitigar la caída de las donaciones. En esos años, el elemento de concesionalidad de los créditos se situó en el 75% con un tipo de interés del 5% (COFIN, 1964: 196; PEARSON dir. 1969: 140).

3. Entre 1949 y 1952, las donaciones norteamericanas al Programa de Recuperación Europea ascendieron a casi 12\$ millardos y los créditos a 1,6\$ millardos. En cambio, para las áreas subdesarrolladas sólo estuvieron disponibles 1,2\$ millardos en subvenciones a agencias de la ONU y otros programas multilaterales, y 1\$ millardo en créditos (MEIER, 1977: 659).

4. Véase KALIJARVI (1950: 6); HEILPERIN (1950); ROCKEFELLER dir. (1951: 78-86); HAYES (1951); y PATERSON (1972-73: 121-122). Como señaló THORP (1950: 25), “cuando la política del Punto Cuarto fue anunciada, no había programa”. En todo caso, las interpretaciones sobre lo que había querido decir Truman y lo que se debía hacer se multiplicaron de manera exponencial: en el trabajo de DANIELS ed. (1951) se recoge una bibliografía con 95 libros, panfletos y documentos y 239 artículos en prensa y revistas que se refieren al famoso Punto Cuarto a dos años vista de su enunciación. En ese sentido, resulta insostenible la afirmación de RIST (2002: 17) de que el Cuarto Punto “pasó casi desapercibido en su época”.

La situación a principios de la década de los 50 era simple. Dada la escasez del crédito privado internacional para las “áreas subdesarrolladas”, el conservadurismo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y la preferencia de los prestatarios por el crédito oficial, el número de potenciales prestamistas se reducía prácticamente a EEUU frente a unos 50 prestatarios y las previsiones de préstamos eran de 1\$ millardo contando las aportaciones al Export-Import Bank (EIB) y el Banco Mundial⁵. La idea de co-responsabilizar a los países receptores de la ayuda estaba tan extendida que hasta para las propuestas de cooperación técnica del Consejo Económico y Social, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas a fines de 1949 (35,8\$ millones el primer año y 50\$ millones para el segundo, de los cuales la Organización apenas pondría de su presupuesto regular el 2%), algunos expertos norteamericanos exigían que los países receptores pagaran “una parte substancial de los costes de los servicios prestados”⁶.

Quienes, como Han Singer, defendían la financiación en condiciones concesionales a través de la creación de un Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (SUNFED, en sus siglas en inglés), eran considerados directamente como “visionarios irresponsables” y “utópicos radicales” (Singer, 1986: 296-297). Pero si el crédito se instrumentaba a través del Export-Import Bank y el Banco Mundial, como planteó Morris S. Rosenthal, vicepresidente de la Cámara de Comercio de los EEUU —que sugería otorgar 10\$ millardos para el quinquenio 1951-55 a países en desarrollo en términos de elevada concesionalidad—, entonces se podía encajar dentro de la línea oficial de favorecer el comercio⁷. Una vez que se comprobó que los créditos concesionales estarían mejor controlados políticamente dentro de la órbita del Banco Mundial que la de Naciones Unidas, se abrió el camino para identificar la ayuda con los créditos (considerando las donaciones como algo más excepcional)⁸, aunque desde muy pronto quedó patente la imposibilidad

5. Véase VINER (1966: 155-157; HAYES (1951: 14); y JOHNSON (1968: 77).

6. WILCOX (1950: 45, 48). No obstante el *Gray Report* de 1950 ya planteó que se usaran subvenciones (*grants*) allí donde los “programas de desarrollo se necesitaran urgentemente y desde el punto de vista de los objetivos de EEUU no pudieran ser financiados mediante préstamos, y donde las subvenciones fueran un estímulo efectivo para el desarrollo económico” (Cfr. DANIELS ed., 1951: 74-75).

7. DANIELS ed. (1951: 136-138). La línea de crédito consistía en préstamos reembolsables en moneda local, con plazos de amortización de hasta 70 años, a un interés igual a los que prestaba el Tesoro más el coste administrativo, y un período de carencia de 10 años. Para situar la propuesta de Rosenthal en su contexto, téngase en cuenta que en 1951 el Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas calculó en 10\$ millardos anuales las necesidades de financiación de los países en desarrollo para crecer al 2% anual, a partir de las “donaciones (*grants-in-aid*) para propósitos específicos” (UN, 1951: 79, 95). Y por supuesto, la racionalidad comercial estaba fuera de toda duda, dado que, por definición, la ayuda sería totalmente ligada a la compra de bienes y servicios norteamericanos.

8. “la inversión de capital para el desarrollo... debería ser provista a un tipo de interés bajo. Nuestros pensamientos están moviéndose incluso hacia un sistema sostenido de subvenciones directas (*outright grants*) por parte de los países más avanzados. El tipo de interés debería ser más bajo que el aceptable para la empresa privada y, de acuerdo con ello, imaginamos que las agencias oficiales, nacionales o internacionales, juegan un papel importante” (HARROD: 1955: 342). “[L]a ayuda exterior en forma de subvenciones debería ser un

de establecer una clara diferenciación entre créditos blandos y subvenciones reembolsables (Behrman, 1955: 59).

Los principios de la incipiente arquitectura de la ayuda también se inclinaban en favor de la ayuda reembolsable frente a la generosidad del Plan Marshall: había empezado la época del “endurecimiento de los corazones” (Myrdal, 1977: 411). Ante la iniciativa para crear un fondo de financiación concesional vinculado a Naciones Unidas en 1949, calificada como “subversiva” (Singer, 1986: 296), los norteamericanos maniobraron rápidamente para que el crédito concesional multilateral recayera en el Banco Mundial. En 1951 el *Informe Rockefeller (Partners in Progress)* planteó la constitución de la Organización de Desarrollo Internacional (IDO, en sus siglas en inglés), que se retomó nuevamente en 1956 sobre el supuesto de que “la financiación debería ser predominantemente en forma de créditos”, eso sí, “con términos y provisiones para la devolución flexibles y ajustados a las circunstancias de cada país y a su grado de desarrollo”, lo que implicaba la aceptación del pago en moneda local y la provisión de asistencia técnica en forma de subvención o por debajo de coste para compensar la ortodoxia del Banco Mundial que ese mismo año había puesto en marcha la Corporación Financiera Internacional (Cleveland, 1956: 74-76). En 1957, una investigación, financiada por las fundaciones Ford y Rockefeller bajo la dirección de Max F. Millikan y Walt W. Rostow, proponía crear una “Asociación para el Crecimiento Económico”, basada “en un concepto de actividad bancaria más que en un concepto de subsidio”, aunque este “Plan para el crecimiento económico del mundo libre” (con un fondo de dotación por parte de EEUU estimado entre 10 y 12\$ millardos para el siguiente quinquenio, a completar por otros países desarrollados con 2-3\$ millardos adicionales) incluía una parte subvencionable para cooperación técnica con el fin de elevar las capacidades de absorción de los créditos (Millikan y Rostow, 1957: 57-58, 61, 127).

Frente a esta identificación de la ayuda con préstamos oficiales, los líderes de los países receptores de las transferencias internacionales unilaterales inicialmente habían cifrado sus esperanzas en el flujo de “masivas subvenciones a fondo perdido [*free grants*], especialmente de EEUU” como parte de una supuesta obligación moral, un “sueño holgazán” (Viner, 1955: 355), del que despertaron cuando arrancó finalmente la versión infrafinanciada del SUNFED en 1957 como Fondo Especial de Naciones Unidas para Proyectos, con solo 100\$ millones porque su principal contribuyente no estaba por la labor

elemento esencial en un programa de ruptura del círculo vicioso de la pobreza. Pero incluso aquí, el papel de las subvenciones no puede ser más que marginal y temporal, un expediente mediante el cual los avalistas de las ayudas introducen, en asociación con el alivio a la aflicción extrema, la iniciación de un programa practicable de auto ayuda”. VINER (1955: 356).

de facilitar fondos en los que la URSS podía acabar teniendo un cierto control⁹. Así, después de que la administración Eisenhower impulsara la ayuda internacional mediante compras de excedentes agrícolas norteamericanos a crédito pagable en moneda local (la famosa *Public Law 480* de 1954), era cuestión de tiempo que se pusiera en marcha un nuevo banco norteamericano para la financiación del desarrollo en condiciones de elevada concesionalidad (aunque con la prohibición expresa de realizar subvenciones) y destinado al sector privado de las áreas subdesarrolladas: el Development Loan Fund (1957)¹⁰.

Paralelamente, a la PL 480 y al DLF, la incipiente arquitectura de la ayuda se reforzó mediante la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (1959) y, finalmente, la apertura de una ventanilla blanda del Banco Mundial, alternativa al SUNFED. La International Development Association (1960) era, así, la culminación de la propuesta de 1951 de la IDO, pero mucho menor dotada y su recurso a los créditos concesionales no estuvo exenta de polémica¹¹. En esas condiciones la posición de los prestatarios (que habían aumentado con el proceso de descolonización hasta formar el Grupo de los 77 en la Conferencia Económica de los Países en Desarrollo de El Cairo de 1962) se acomodó a favor de los créditos blandos pues, al fin y al cabo y más allá de la retórica destinada a calmar a los congresistas norteamericanos del *lobby* antiayuda, aquellos podían convertirse en subvenciones no reembolsables durante mucho tiempo e implicaban teóricamente menos interferencias políticas y económicas que las donaciones bilaterales¹². Es probable que también hubiera otras razones de política interna por parte de los gobiernos de los países

9. CLEVELAND (1959: 220-223); MORRAY (1958: 686-687); y PATERSON (1972-73: 126).

10. CLEVELAND (1959: 222); MORRAY (1958: 671-682, 690-691); BALDWIN (1961); PATERSON (1972-73: 126); SINGER (1986: 297-303). Según datos de BALDWIN (1961), frente al tipo del 4,25-6% del EIB, que sólo admitía pagos en dólares, los préstamos del DLF eran al 3,25%, pagables en moneda local, con plazos de amortización hasta 40 años y períodos de carencia de entre 3 y 5 años. Por su parte la PL 480 cargaba un interés del 4% para los pagos en dólares y del 5% para los pagos en moneda local.

11. En ese período el BIRD operaba con un tipo de interés del 5,625% y daba créditos hasta 25 años pagables sólo en divisas convertibles, siguiendo la pauta conservadora del Banco Mundial, que desde 1949 hasta 1962 tuvo como presidente a Eugene Black, anteriormente vicepresidente del Chase National Bank. El BIRD cobraba en 1968 (el año final del mandato de George Woods, otro ex banquero, en este caso de la Boston Corporation) un 6,5-7% de interés. Véase HUDSON (1971: 110, 141); y HAYTER (1971: 48). No está demás recordar que todo este nuevo esquema de financiación se movía dentro de los parámetros de la Guerra fría, con la URSS que podía participar en el SUNFED, pero no en la futura IDA, dado su rechazo a incorporarse al Banco Mundial) ofreciendo ayuda económica bilateral por valor de unos 800\$ millones anuales a finales de la década, casi en su totalidad en forma de crédito concesional, al 2,5-3% de interés, con períodos de amortización de hasta 15 años y con períodos de carencia cortos ya que parte de los créditos eran pagables en especie, esto es, en exportaciones de *commodities* (JASTER, 1969: 456-457).

12. BENHAM (1961: 102-105); HAYTER (1971: 91) y MONTRIE (1973: 699). Cabe señalar que entre 1959 y 1968 que los fondos concedidos por el Congreso de los EEUU para la IDA y luego el BID correspondieron al 100% de las cantidades solicitadas por los sucesivos presidentes; en cambio, la Agencia Internacional de Desarrollo (USAID) sólo obtuvo el 81% de los fondos solicitados desde su fundación en 1961, y eso pese a que fue utilizando cada vez más la ayuda reembolsable a través de los denominados créditos-programa que implicaban la compra de bienes y servicios de EEUU (HUNTINGTON, 1971: 117).

del “Tercer Mundo” —así denominados para reafirmar su recién conquistada independencia—, por ejemplo, no aparecer ante la opinión pública nacional como dependientes de la caridad internacional asociada al “subdesarrollo”, e incluso podría caber la estrategia adaptativa de anticiparse a la preferencia de los congresistas norteamericanos y los parlamentos de otros Estados por los créditos frente a las subvenciones¹³.

Si se toma en consideración la ayuda económica exterior de EEUU a las áreas subdesarrolladas entre 1957 y 1960, las subvenciones (con una proporción reembolsable que desconocemos pero que cabe inferir era muy elevada) ascendieron a 6,7\$ millardos, mientras que los créditos se aproximaron a 4,7\$ millardos. Frente a esta proporción 60:40, la incipiente ayuda bilateral europea a los países en desarrollo entre 1958 y 1960 se mantuvo en 30:70 (Meier, 1977: 659 y 662). Teniendo en cuenta que la ayuda de EEUU suponía a principios de los sesenta el 60% del total, la definición estándar pre-CAD de ayuda económica internacional incluía una mayoría de elementos de reembolso¹⁴ y esta era una condición fundamental para conseguir el compromiso del Congreso de los EEUU, siempre renuente a las donaciones (Montgomery, 1962: 210-212). En este contexto cabe entender la propuesta de Albert O. Hirschman y Richard M. Bird en 1968 para asignar la ayuda económica exterior alternativa al predicamento que por entonces estaba alcanzando la ayuda programática y el apoyo presupuestario financiados cada vez más en condiciones de elevada concesionalidad. La iniciativa, precursora de otras que luego se han lanzado desde el *lobby* académico antiayuda, compartía la filosofía del reembolso, a partir de créditos fiscales otorgados voluntariamente por cada contribuyente de los países desarrollados a cambio de “participaciones en el desarrollo” que devengarían un interés moderado (2,5% anual durante 40 años)¹⁵.

Sin embargo, para entonces, la ayuda reembolsable, aunque había aumentado en los 60 frente a la no reembolsable, estaba muy alejada de las cifras de los 50, como consecuencia de la utilización masiva de los créditos blandos con

13. BALDWIN (1969: 437); y MYRDAL (1977: 433). La asociación entre el término Tercer Mundo y no alineamiento se puede ver en WOLF-PHILLIPS (1987: 1312-1313); y BERGER (2004: 10). En contraste, puede consultarse la asociación entre subdesarrollo y ayuda en LACOSTE (1982: 35-38, 43-44).

14. ROSESTEIN-RODAN (1961: 107-110). En la definición propuesta por este autor, la ayuda es un flujo internacional de capital, restringido “a aquellas partes del flujo de capital que los incentivos normales de mercado no facilitan” e incluye créditos a largo plazo (más de 10 años de amortización) en divisas internacionales, subvenciones y créditos blandos (pagables en moneda local no convertible, con plazos de hasta 99 años de amortización y períodos de gracia de hasta 20 años que les convierten en subvenciones de facto), venta de productos a cambio de pago en moneda local no convertible, y asistencia técnica excluida la ayuda militar. Por su parte, BENHAM (1961: 24, 28) lanzó una definición similar, introduciendo la importante cualificación “entre lo que se denomina ayuda que tiene que ser devuelta, tarde o temprano, y la ayuda que es entregada gratuitamente de una vez por todas”, y también la necesidad de considerar la ayuda en términos netos (una vez deducidas las devoluciones del principal de los créditos).

15. HIRSCHMAN (1973: 208, 211). La propuesta tiene una clara conexión con los bonos de desarrollo de EASTERLY (2006: 330-332).

elevados porcentajes de concesionalidad y del reparto de la carga de la ayuda entre los países del CAD, algunos de los cuales eran más proclives a las donaciones¹⁶. Así, lo que se había entendido hasta entonces por “ayuda económica” se definió ahora normativamente como “gratis en el sentido de que no (o no debería) requerir ningún correspondiente *quid pro quo* por parte del receptor”¹⁷ y se multiplicaron las denuncias acerca de los términos de la ayuda norteamericana y su alto componente reembolsable y ligado¹⁸, mientras que el concepto de “Tercer Mundo” y luego el de “países del Sur” acabaron asimilándose al de “países en desarrollo” a partir de las relaciones en torno al nuevo régimen o arquitectura de la ayuda¹⁹.

Dentro de las nuevas reglas de juego, el CAD se inclinó por incluir la posibilidad de la ayuda reembolsable en la definición de AOD de 1969, fijando un suelo del 25% de concesionalidad a una tasa de descuento (igual para todos los donantes) del 10%. En medio de una formidable afluencia del crédito

16. Tomando en consideración el período 1956-1968, el elemento de concesionalidad en los flujos de ayuda para los países del CAD y la URSS fue del 53%, con proporciones del 68% para EEUU y 52% para URSS, 90% para Australia, 58% para Canadá, 38% para los países europeos como promedio (oscilando entre el 12% para Austria y Suiza y el 58% para Dinamarca) y 26% para Japón. Sin embargo, si se toma en consideración el período 1966-1969, el elemento de donación de la ayuda bilateral de todos los países del CAD fue del 66%, frente al 60% de EEUU, que en ese momento suponía apenas el 49% de la contribución al CAD. Véase HORTH (1971: 434); y SEN (1971: 769).

17. “La ayuda económica es «gratis», por tanto, si el país receptor no es obligado a realizar un pago financiero en devolución o para cubrir alguna garantía relacionada con la liquidación” (ABBOTT, 1970: 1214, 1220). Este autor resalta la diferencia entre las subvenciones que permiten llevar a cabo al país receptor un proyecto específico que, aunque deseable, no podría ser llevado a cabo sin la ayuda, y las subvenciones que permiten llevar a cabo al país receptor un proyecto específico que el donante considera deseable. En el primer caso, la ayuda es gratuita para el receptor, mientras que en el segundo debería considerarse más bien como una adquisición por parte de este, y en ambos la ayuda tiene un coste real y de oportunidad. En ese sentido, para el donante nunca es gratis. Además, entre lo que debería ser (gratis para el receptor) y lo que es (reembolsable a través de intereses y amortizaciones de los créditos y de otras formas intangibles y en especie) sigue habiendo diferencias que deberían ser eliminadas (ABBOTT, 1970: 1216, 1220, 1223). El llamamiento a que la ayuda fuera totalmente “no reembolsable” también se encuentra en SEN (1971: 770) y MYRDAL (1977: 401), que, aunque estuvo personalmente en contra de “la política de ayuda como regalo” del Plan Marshall, en 1970 sí la consideraba pertinente cuando “el beneficiario sea un país subdesarrollado”.

18. En particular, la ayuda alimentaria a través de la PL 480, causante de una deuda de más de 21,8\$ billardos desde su puesta en funcionamiento en 1954 y que en el período 1954-1969 sólo tuvo un componente de donación del 19%, frente al 81% de reembolso, del que, además, un 11% era crédito (como anécdota señalar que en este programa estaba incluida la venta de tabaco, considerado un factor de desarrollo económico porque eliminaba el estrés o estimulaba a trabajar más duramente). Véase HUDSON (1971: 85-92) y, sobre la ayuda ligada, HUDSON (1971: 93-97) y MYRDAL (1977: 414-421). En los años 60 y primeros 70 la ayuda norteamericana mantuvo una proporción elevada y creciente del componente reembolsable (del 40 al 65% entre 1960 y 1974), que le reportó un promedio de flujo neto positivo entre 1969 y 1974 de más de 1,4\$ billardos anuales entre 1969 y 1974 (RICHARDS, 1977: 50-51, 61, 67-68). Entre 1966 y 1968 la ayuda ligada norteamericana alcanzó su techo del 91% del total (LUMSDAINE, 1993: 263).

19. Por régimen se entienden “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos y explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (KRASNER, 1982: 186). El CAD se refiere a este régimen internacional de la ayuda con la metáfora de la “arquitectura de la ayuda”, que define, siguiendo al Banco Mundial, como “un conjunto de reglas e instituciones que gobiernan los flujos de ayuda a los países en desarrollo” (CAD, 2011c: 5; World Bank, 2008: 1). Por su parte, BAUER (1981: 87) considera que el Tercer Mundo y sus términos consecuentes (el mundo en desarrollo, el Sur) y antecedentes (el mundo subdesarrollado) son “la creación de la ayuda exterior. Sin ayuda exterior no hay Tercer Mundo” y “la característica unificadora” de esos países es que sus “gobiernos reciben y demandan ayuda occidental”.

internacional al mercado privado de capitales y de la creación por parte de los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo nacidos en los 60 de sus respectivas ventanillas blandas (Fondo Africano de Desarrollo de 1972 y Fondo Asiático de Desarrollo de 1974), el CAD fijó objetivos mínimos para el elemento de subvención de cada donante del 84% en 1972, que se elevó luego al 86% en 1978²⁰, pese a que el debate donaciones *versus* créditos (comerciales primero y concesionales después) no llegó a conclusiones que apoyaran las subvenciones en porcentajes tan elevados.

Créditos (concesionales) frente a donaciones: iguales a largo plazo

Durante los 50, aunque no toda la ayuda reembolsable se implementó en forma de créditos, la difusión de estos frente a las subvenciones a fondo perdido permite considerar a los créditos oficiales en condiciones cuasi-comerciales como el tipo ideal de ayuda reembolsable. La literatura de la época resaltó dos problemas principales de las donaciones (y de los créditos blandos que acababan tendiendo a igualar las diferencias entre la subvención y el préstamo) frente al crédito comercial que implicaba reembolso asegurado por la capacidad de pago del prestatario.

El primer problema de las donaciones era de escasez relativa: las donaciones podían “limitar grandemente la tasa de desarrollo” porque tendían a ser más escasas que el crédito²¹. La razón es que las donaciones internacionales son un bien rival de las nacionales²² y los receptores de las primeras, a diferencia de los receptores de los segundos, no controlan ningún poder de voto en el país donante (Nurske, 1957: 85).

El segundo problema de las donaciones era de eficacia/eficiencia. Las donaciones a los gobiernos generaban incentivos perversos, bloqueaban el desarrollo de las capacidades productivas privadas y tendían a desactivar el ahorro interno (Viner, 1955: 355; Friedman, 1958: 507). Para algunos autores,

20. Además, había un objetivo adicional para los países menos adelantados, concepto creado en 1971 por Naciones Unidas, del 90%. Véase POATS (1986: 108, 172); WHITE y WOESTMAN (1994: 539); y WORLD BANK (2008: 33). Cabe señalar que la propuesta final del CAD de 1969 vino precedida en 1967 por el informe de Naciones Unidas, *The Measurement of the Flow of Resources to Developing Countries* (1967). Véase OECD (2011: 4).

21. BOULDING (1976: 125). El autor añade: “muchas más personas se han hecho ricas pidiendo prestatario que tomando limosna”.

22. “La disposición de cualquier gobierno para hacer donaciones a fondo perdido a otros pueblos sobre la base de la buena voluntad o un interés económico a largo plazo es sumamente débil. Ningún pueblo se siente tan próspero como para compartir voluntariamente un parte sustancial de sus riquezas. Ni como para responder a las necesidades de gentes distantes o a aspectos no urgentes cuando la pobreza doméstica espera su ayuda” (VINER, 1955: 355).

empero, este era un falso problema, ya que, precisamente por no controlar ningún poder de voto en el país donante, las transferencias internacionales en forma de donaciones siempre serían una “fuente limitada y precaria de las financiación del desarrollo” (Nurske, 1955: 85). Sólo cuando se puso en marcha la IDA la polémica volvió a surgir al considerar la tendencia de los créditos blandos a convertirse de facto en donaciones²³.

El viejo argumento de la (falta de) eficacia/eficiencia de las donaciones se reactualizó a raíz del informe de la Comisión Consultiva para la Institución Financiera Internacional (Comisión Meltzer) de 2000, que recomendaba al Banco Mundial reemplazar el programa de créditos concesionales de la IDA por subvenciones destinadas al alivio a la pobreza y a reformas estructurales. La Comisión, que se había formado en época de Bill Clinton, estaba compuesta por una mayoría de miembros apoyados por los republicanos y, pese a todo lo que se ha escrito sobre la neutralidad de sus intenciones, llegaba a conclusiones que laminaban el multilateralismo, como enseguida se pudo comprobar con la petición del George Bush en 2001 para que la mitad de los fondos de la IDA fueran en forma de subvenciones. Teóricamente se trataba de no lastrar con deuda adicional a los países menos desarrollados, máxime porque las donaciones deberían ir destinadas a programas sociales cuyos efectos positivos sobre el crecimiento son a largo plazo. Pero, en la práctica, la propuesta produjo un desplazamiento de la ayuda norteamericana a favor de la bilateral, aplicada mediante las subvenciones a ONG y empresas privadas en detrimento de la política pública, a través de la nueva Millenium Challenge Account, con unos criterios de selectividad que imponían múltiples condicionalidades para la ayuda por medio de los correspondientes indicadores para las políticas correctas²⁴.

Por eso, la propuesta de Bush, que se concentraba en la última trinchera de la concesionalidad dado que la práctica totalidad de la ayuda bilateral del CAD era donación (Nunnenkamp, Thiele y Wilfer, 2005: 4), fue rechazada por los demócratas (Clinton no tomó en cuenta las conclusiones de la Comisión Meltzer) y por el Reino Unido sobre la base de que limitaría rápidamente los fondos prestables de la IDA al aminorar sus ingresos por intereses y amortizaciones de créditos que ya eran de una concesionalidad muy elevada (0,75% de interés a 20-30 años y un período de gracia de 10)²⁵. Adicionalmente, varios

23. BALDWIN (1961: 89). Como explica JOHNSON (1968: 96), “los plazos más largos de los créditos, los períodos de aplazamiento y las bajas o nulas tasas de interés de los préstamos significan realmente para el prestatario donaciones equivalentes al valor actual de la diferencia entre los pagos futuros según las favorables condiciones acordadas y lo que debería pagar para la obtención de préstamos semejantes en condiciones comerciales”.

24. SANDFORD (2002: 741, 750); ODEDOKUN (2003: 2); GUPTA, S. *et al.* (2003: 18); COHEN, JACQUET y REISEN (2006: 4); y MORRISEY, ISLEI y M’ANJA (2007: 1).

25. SANDFORD (2002: 751-752), y ODEDOKUN (2003: 1-2, 12). Como señala este último autor, “el efecto inmediato [del desplazamiento de los créditos por las subvenciones] es una reducción en el volumen de ayuda... porque la subvención equivalente de un dólar de crédito es menos que 1” (ODEDOKUN, 2003: 28).

autores también se mostraron contrarios a las subvenciones ante la evidencia de la relación positiva entre créditos y rendimiento fiscal (medido por la presión fiscal), frente a la negativa (si bien débil) entre donaciones y rendimiento fiscal, aunque en este último caso podría haber algunos efectos circulares ya que las restricciones fiscales (las dificultades para elevar la presión fiscal) en los países más pobres es lo que haría precisas las donaciones pese al peligro cierto de fungibilidad de la ayuda²⁶. Algunos autores señalaron que la promesa de renovación de las donaciones se podía utilizar como incentivo para mantener la disciplina fiscal (Odedokun, 2003: 16, 18, 29; Cohen, Jacquet y Reisen, 2007: 2). Sin embargo, otros consideraron que la contabilidad de la AOD impide un uso más creativo de los instrumentos financieros para conseguir un adecuado *mix* entre créditos concesionales y subvenciones, de lo que se deriva la recomendación para abrir el concepto de AOD con el fin de incrementar la eficiencia de la misma y ya se empieza hablar de “una tercera vía para la Ayuda Oficial al Desarrollo”²⁷.

En cualquier caso, la pregunta que cabe hacerse es por qué, a la vista sobre todo del problema de eficacia/eficiencia centrado en el impacto sobre el rendimiento fiscal, el CAD impulsó las donaciones frente a los créditos. La primera razón es que los créditos tenían algunos efectos no deseados. Si se trataba de créditos concesionales pagables en moneda local podían elevar la cantidad de dinero en circulación al no encontrar más uso para tales ingresos por parte del sistema financiero que nuevos préstamos, generando inflación, por lo que sería necesario evacuar parte del excedente acumulado vía subvenciones (Johnson, 1959: 10). Otra cosa era qué hacer con dichas donaciones, que deberían ser “empleadas mejor para subvencionar a la inversión extranjera en lugar de realizar donaciones directas” (Boulding, 1976: 125).

Luego estaba la cuestión de la carga de la deuda que rompía la consistencia del régimen de la ayuda, construido en parte sobre el “deseo del donante de ofrecer una transferencia unilateral de renta” (Meier, 1977: 663). La carga empezó a generar alarmas ya a finales de los 60 cuando el servicio de la

Dicho de otra manera, con las subvenciones se pierde la posibilidad de apalancar fondos que tienen los créditos concesionales, con los que se podían movilizar hasta un 30% más de capital por parte del receptor (ROGERSON, HEWITT y WALDENBERG, 2004: 18). Véase también COHEN, JACQUET y REISEN (2006: 4, 11).

26. GUPTA (2003: 18); ODEDOKUN (2003: 16); NUNNENKAMP, THIELE y WILFER (2005: 10-11); y MORRISEY, ISLEI y M'ANJA (2007: 12-13).

27. COHEN, JACQUET y REISEN (2007: 13); y JAKELEN y ZIMMERMAN (2011). Estos autores proponen utilizar la AOD para favorecer la inclusión financiera de los receptores de los exitosos programas nacionales de transferencias sociales condicionadas, mediante la creación de cuentas de ahorro familiares, con cargo a créditos concesionales de AOD que permitan apalancar nuevos fondos para el desarrollo. Con este esquema, las mujeres de las familias pobres podrían recibir directamente las transferencias sociales, estarían en mejores condiciones para acceder a la economía formal y disfrutarían de las sucesivas ventajas de la inclusión financiera. Y los fondos de AOD llegarían directamente a los beneficiarios, evitando problemas de fungibilidad de la ayuda por corrupción y burocracia estatal o de las agencias privadas (ONG).

deuda pública de los países en desarrollo superaba los 5\$ millardos (por encima del 20% de sus ingresos por exportaciones que se utilizaba como ratio de solvencia) sobre una deuda viva de 59,3\$ millardos (Sen, 1971: 771; Hudson, 1971: 107). Así en el *Informe Pearson* de 1969 se consideró la necesidad de reconocer el “alivio de la deuda” como “una forma legítima de ayuda” y se incluyó la recomendación de que los términos de la AOD reembolsable debían incluir un interés inferior al 2%, un período de amortización de entre 25 y 40 años y otro de gracia de entre 7 y 10 años; adicionalmente se propuso la práctica del *blending* con fondos de la IDA y de los préstamos bilaterales para reducir los tipos de interés del BIRD²⁸.

Este tránsito del crédito blando hacia la donación de hecho —defendida por el Centro de Desarrollo de la OCDE en 1966 y por pioneros de la economía de la ayuda como Mikesell (1968: 265-269)— fue denunciada por los críticos de la ayuda como desencadenante del único y verdadero círculo vicioso: el de la ayuda y el endeudamiento (Bauer, 1975: 165-166; Johnson, 1972: 140). Así, pese a que el porcentaje de donaciones sobre la AOD alcanzó en 1973-1980 el 62% (74% de la AOD bilateral) y entre 1981-1990 el 71% (80% de la AOD bilateral), y que el elemento de subvención de los créditos concesionales a mediados de los 80 era de un 60% (con un promedio del 3% de interés, a 28 años y un período de gracia de 8 años)²⁹, para 1990 se esperaba que el servicio de la deuda consumiría el 90% de los créditos recibidos ese año y los ratios de solvencia utilizados para la concesión de créditos (20% sobre el total de las exportaciones como máximo) estaban ampliamente superados desde finales de los 60 (Lappé, Collins y Kinley, 1981: 103-164).

Otro problema de los créditos, en conexión con la carga de la deuda, era el empeoramiento del saldo de la balanza de pagos por el uso inadecuado de los créditos concesionales, que, en vez de ser destinados a un uso productivo (aumentar la inversión y la producción: al fin y al cabo esto es lo que permitiría devolver el dinero), se utilizaban para aumentar el consumo, de manera que el servicio de la deuda empeoraría la posición de balanza de pagos en vez de mejorarla (Griffin, 1972: 117, 134). Este argumento estuvo entre los principales para justificar las iniciativas HIPC (1996) y MDRI (2005), que, para algunos autores, simbolizan el fracaso de los créditos concesionales frente a las subvenciones, por la generación de incentivos perversos de los préstamos defensivos (aquellos que obligan a los prestamistas a conceder fondos a los

28. PEARSON dir. (1969: 18-19, 167, 222). Sobre el tema de la carga de la deuda, “que empieza a presagiar las sombras ominosas de los años treinta” (SINGER, 1970: 156), llamaron la atención también THORP (1970: 566), y MIKESELL (1968: 123).

29. HERTHOLM y WHITE (2004: 18, 31) para los datos de donaciones y elemento de concesionalidad; y POATS (1986: 106) para los datos sobre créditos.

prestatarios para hacer frente al pago de otros créditos): sencillamente, cancelando la deuda se acabaría con la condición de volver a prestar, máxime cuando el elevado grado de concesionalidad era, desde el lado de la demanda, un incentivo para pedir más dinero prestado (Cohen, Jaquet y Reisen, 2006: 13, 2007: 1; Odedokun, 2003: 26).

Finalmente estaba la cuestión de la condicionalidad. Frente a la suposición inicial de que los créditos, a diferencia de las donaciones, implicaban una menor interferencia en la toma de decisiones nacionales acerca de cómo gastar ese flujo de ayuda³⁰, pronto se comprobó que realmente sucedía lo contrario. La gestión conjunta de los fondos contraparte equivalentes exigidos por los acuerdos de ayuda de EEUU para entregar sus subvenciones fueron durante los 50 el principal medio de interferencia. Pero la sustitución progresiva de los fondos contraparte por créditos blandos, que llevaron a una enorme acumulación de monedas locales, permitieron un nuevo intervencionismo con la posibilidad de imponer una mayor disciplina en el uso de la ayuda y determinadas reformas. De hecho, los créditos concesionales facilitaban la intervención en los asuntos internos durante el tiempo de repago de los mismos sobre la base de las expectativas por parte del prestatario de recibir en el futuro algún tipo de subvención incluida en la parte concesional de un nuevo préstamo (Baldwin, 1969: 435-437; Hudson, 1971: 77). Esta política fue denunciada como parte de un programa imperialista o neocolonialista de EEUU, desarrollado a través de su agencia (USAID) y del control directo que ejercía sobre el Banco Mundial e indirecto sobre el BID y el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (Hayter, 1971: *passim*; BYRES, 1972: 86). Luego, los programas de la ayuda financiera vinculados a préstamos de ajuste estructural durante los 80 y primeros 90 demostrarían que la predicción sobre la relación entre créditos concesionales y ampliación de las condicionalidades era penosamente cierta (Tharp, 2006: 23), como no lo es menos la relación entre donaciones y nuevas condicionalidades democráticas a partir de la selectividad aplicada por la nueva Millenium Challenge Corporation de 2004 en adelante (Clark, 2005: 32).

Pero, además de los problemas que suscitaron los créditos frente a las donaciones, los racionalidad económica que inclinó al CAD a favorecer la ayuda

30. BENHAM (1969: 104). El mayor crítico de las donaciones internacionales, Jacob Viner, consideraba que "las donaciones intergubernamentales de índole recurrente están llamadas a acumular protocolo, condiciones y limitaciones humillantes, para acatar por parte del receptor, y descortesnes, para exigir por parte del donante", de manera que la donación es "mala economía, mala política y, tal vez, dudosa ética". (cfr. STREETEN, 1986: 348). Los trabajos de antropólogos y sociólogos como Marcel Mauss, Marshall Sahlins y Pierre Bourdieu corroboran que las donaciones simbolizan relaciones de jerarquía basadas en la obligación de corresponder al donante, por lo que cabe extender este esquema al régimen de ayuda internacional, en donde la legitimación de la jerarquía entre países donantes y receptores no deviene del orden material, sino del moral (de la superioridad virtuosa de los primeros sobre los segundos). Véase HATTORI (2003: 232-233, 237).

no reembolsable se basó tanto en evitar una situación de *free riding* (países que aprovechaban las donaciones de otros para recuperar los intereses y amortizaciones de sus créditos)³¹, como el balance de los costes comparativos entre donantes y receptores de la ayuda. La idea de que las donaciones planteaban problemas de eficacia/eficiencia suponía que los receptores eran agentes irracionales, pero si ello fuera así no había nada que permitiera presumir una utilización más eficiente de los créditos que de las donaciones por parte de estos. La clave para delimitar la superioridad de los créditos frente a las donaciones estaba en los costes comparativos. Cuando el rendimiento del capital era más (menos) elevado en el país oferente que en el demandante, el coste de oportunidad de la donación era inferior (superior) al crédito³². Esta conclusión no significa que el rendimiento del capital en los países en desarrollo fuera necesariamente siempre menor que en los países desarrollados, pero desde luego influyó en la decisión final del CAD a favor de la ayuda no reembolsable.

Ahora bien, si el CAD finalmente se inclinó por las donaciones y los elementos de los créditos concesionales fue porque, de manera arbitraria, estableció una única tasa de descuento del 10% igual para todos los donantes y fija en el tiempo como referencia del coste de oportunidad de la inversión pública de los donantes en 1969, lo que obviamente sobrestimó los rendimientos del capital a largo plazo en un contexto que se caracterizaría a partir de la década de los 80 por las innovaciones financieras y la reducción posterior de los tipos de interés. Finalmente, en otra manifestación más de lo que Myrdal denominó “diplomacia a través de la terminología”³³, el CAD incluyó como AOD no la parte concesional del crédito, sino el valor nominal completo del mismo (lo que permitiría elevar las cifras de AOD merced los programas de alivio de deuda de finales de los 90 y el primer lustro de 2000) y además, en vez de presentar el cálculo del elemento de subvención de la AOD sobre el PIB, se limitó a ofrecer en sus estadísticas la proporción de la subvención sobre la AOD³⁴.

31. El presidente del CAD entre 1963 y 1967 cuenta cómo la armonización del objetivo del elemento de subvención se realizó entre 1963 y 1965 sobre la actuación de los países más liberales precisamente para afrontar el *free riding* (THORP, 1986: 47).

32. SCHMIDT (1964: 388-391). En el segundo caso (rendimiento del capital menor en el oferente que en el demandante), cuanto más cuantiosos fueran los créditos, a mayor interés y a menor plazo, menor sería el coste de oportunidad para el oferente.

33. “se prescinde de los hechos que plantean problemas agudos y esto se oculta bajo una inadecuada terminología económica” (MYRDAL, 1977: 26-27).

34. LEIPZIGER (1983: 330-334); y RENARD y CASSIMON (2003: 656-657). Estos dos últimos autores hablan de que el “CAD parece más interesado en intentar aplacar a los donantes con reglas bizantinas que satisfacer al resto del mundo con datos consistentes” (RENARD y CASSIMON, 2003: 672). Sobre los programas de alivio de deuda como fórmula para hinchar las cifras de AOD, véase SEVERINO y RAY (2009: 18).

Impacto diferencial de créditos y donaciones de AOD: el caso de América Latina y el Caribe

En esta sección se analizan los diferentes impactos ejercidos por las donaciones y los créditos de AOD sobre el ritmo de crecimiento de los países de ALC en el periodo 1992-2007³⁵. Para ello proponemos un modelo analítico del impacto de la ayuda sobre el crecimiento, adaptado a las particularidades de la región americana, y basado en la nueva teoría de crecimiento³⁶. El modelo evalúa la eficacia de los recursos en relación con la tasa de crecimiento del PIB *per capita* de los nueve deciles poblacionales de menores rentas, al objeto de evaluar de manera precisa el impacto deseado de la ayuda en un ámbito geográfico de elevados niveles de desigualdad.

El objetivo es evaluar cabalmente los impactos macroeconómicos —potencialmente distintos— de las donaciones y créditos de ayuda, y no tanto estimar un modelo de crecimiento para la región. No obstante, para captar fielmente la relación ayuda-crecimiento es preciso integrarla en el marco más amplio de la dinámica de crecimiento, incorporando las principales fuerzas (y limitantes) de la dinámica de progreso de ALC; de modo contrario, las estimaciones se verían sesgadas por la omisión de variables relevantes y por la insuficiente capacidad explicativa del modelo³⁷. A diferencia de otros trabajos, postulamos un modelo específico para el caso de los países latinoamericanos, por entender que aplicaciones más generales no consideran las peculiaridades de las dinámicas de crecimiento de cada región.

Modelo de impacto de la ayuda sobre el crecimiento

Para analizar los mecanismos potenciales de impacto de la ayuda sobre el progreso económico de los países de ALC utilizamos un modelo de crecimiento que es heredero de los estudios pioneros de Robert Barro (Barro, 1991) sobre los “determinantes últimos” de la tasa de crecimiento a largo plazo. Desde este enfoque se asume que la tasa de variación del ingreso *per capita*, $G_{i,t}$, del país i entre los años t_0 y T depende de su nivel inicial de ingreso *per capita*, y de un vector de variables que determinan el estado estacionario, $X_{i,t}$, según la ecuación:

$$G_{i,t} = \alpha_i + \beta y_{i,t_0} + \delta X_{i,t} + u_{i,t} \quad [1]$$

35. Véase una revisión de la extensa literatura sobre eficacia macroeconómica de la ayuda en TEZANOS (2010).

36. Véase TEZANOS y GUIJARRO (2010) para una explicación más detallada del modelo analítico utilizado.

37. Véase TEZANOS (Dir.) (2010) para un estudio exhaustivo de la AOD recibida por los países de ALC desde 1990.

donde a_i es el efecto fijo asociado al país i . De acuerdo con esta especificación, el parámetro β revela la existencia de convergencia condicional entre los países de ALC (esto es, la denominada β -convergencia, siempre y cuando se satisfaga la condición $\beta < 0$)³⁸. El parámetro δ indica el efecto de un conjunto de factores que explican el crecimiento a largo plazo. Obviamente, la clave para dotar de capacidad explicativa al modelo reside en la composición del vector de crecimiento, $X_{i,t}$, que, al objeto de captar cabalmente la relación ayuda-crecimiento, definimos, para cada i y t , como:

$$X_{i,t} = \delta_1 A_{i,t}^G + \delta_2 A_{i,t}^L + \delta_3 R_{i,t} A_{i,t} - \delta_4 D_{i,t} + \delta_5 Z_{i,t} + e_{i,t} \quad [2]$$

donde $A_{i,t}^G$ y $A_{i,t}^L$ son las dos principales modalidades de ayuda: donaciones y créditos, respectivamente (ambas expresadas como porcentaje de la renta nacional); $A_{i,t}$ es la ayuda agregada (porcentaje de la renta nacional); $R_{i,t}$ es un vector de variables relativas a las características de las economías receptoras que condicionan el impacto de la ayuda; $D_{i,t}$ es un vector de variables concernientes a las prácticas de gestión de los donantes que determinan el impacto logrado por la ayuda; $Z_{i,t}$ es un vector de otras variables explicativas del crecimiento; y $e_{i,t}$ es el término residual. Consiguientemente, los primeros cuatro parámetros de la ecuación [2] explican la relación ayuda-crecimiento: δ_1 y δ_2 indican las elasticidades ayuda-crecimiento de donaciones y créditos, y δ_3 y δ_4 recogen los distintos mecanismos potenciales de impacto de la ayuda sobre el crecimiento.

Por lo tanto, el modelo contempla la existencia de coeficientes diferentes para el impacto de donaciones y créditos de ayuda, lo que —como se explicó en el epígrafe 2— resulta coherente con las distintas implicaciones financieras que estos recursos tienen para las economías receptoras. De una parte, las donaciones de ayuda resultan financieramente menos onerosas que los créditos, dado que no generan deuda externa; sin embargo, la probabilidad de destinar estos recursos a fines no productivos es mayor, en parte porque no tienen que ser devueltos. De otra parte, los préstamos concesionales sí generan deuda externa, pero también ejercen un incentivo positivo a invertir productivamente los recursos al objeto de generar flujos futuros de renta que permitan hacer frente a las obligaciones de repago³⁹. Precisamente, el impacto de las donaciones será positivo ($\delta_1 > 0$) siempre y cuando su estímulo sobre el desarrollo logre compensar el desincentivo que ejercen sobre la inversión productiva. Análogamente, el impacto de los préstamos será positivo ($\delta_2 > 0$) siempre y

38. Véase GARCIMARTÍN (2007) para un análisis crítico de las regresiones de convergencia.

39. Es más, de acuerdo con COHEN, JACQUET y REISEN (2006) si se sustituyeran los créditos concesionales por donaciones se limitarían los recursos disponibles para los PED, se empeorarían sus incentivos fiscales y de eficiencia, y se aumentaría la carga del ajuste a *shocks* externos.

cuando el estímulo que ejerzan sobre el crecimiento compense la carga financiera que generan en forma de deuda externa. En última instancia, la estimación de los parámetros δ_1 y δ_2 permite comparar los impactos potenciales de donaciones y créditos y, así, guiar la elección del reparto óptimo de los recursos de ayuda entre estas dos modalidades. Se trata de un asunto relevante para las economías de ALC, que reciben importantes cuotas de créditos concesionales. Dos aspectos convierten a estos países en candidatos adecuados para la recepción de este tipo de préstamos. De una parte, su mayor capacidad de repago en comparación con otros países de menores ingresos; y, de otra parte, su aún frágil inserción en los mercados internacionales de capitales. No obstante, no debe olvidarse que ALC tienen también un largo historial de problemas de insostenibilidad de su deuda externa —en ocasiones coadyuvado por la concesión de créditos oficiales—, si bien las iniciativas multilaterales de reducción de la deuda están consiguiendo un notable éxito en la región⁴⁰.

Por su parte, el parámetro δ_3 recoge la interactividad entre la ayuda y las características de las economías receptoras que influyen positivamente en la eficacia, de tal manera que el vector $R_{i,t}$ puede expresarse en función de diversos factores que tienen una relación directamente proporcional con el impacto de la ayuda (de acuerdo con la literatura especializada, se trataría de la gobernabilidad, los *shocks* económicos, las ventajas estructurales y los escenarios post-conflicto).

El parámetro δ_4 recoge el efecto perverso que ejercen las (malas) prácticas de gestión de los donantes sobre el ritmo de crecimiento del país socio; prácticas que, en última instancia, constituyen características intrínsecas de los flujos de ayuda que limitan su eficacia. Este es el caso de la *volatilidad* de la ayuda, que penaliza el crecimiento a través de cuatro posibles vías: en primer lugar, amplificando los ciclos económicos recesivos, especialmente cuando la ayuda se comporta de manera procíclica y se contrae en contextos de recesión económica. En segundo lugar, distorsionando las decisiones de inversión, especialmente cuando la incertidumbre de la ayuda sesga la inversión al corto plazo e, incluso, alienta la sustitución parcial de inversión por consumo. En tercer lugar, dislocando el comportamiento fiscal de los gobiernos socios, sobre todo en aquellos países en los que la ayuda financia directamente el presupuesto público, como sucede en buena parte de los países latinoamericanos.

40. Siete países de ALC participan en la *Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados* (PPME) del FMI y el Banco Mundial: Bolivia, Dominica, Granada, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití. Cinco de estos siete (exceptuando Dominica y Granada) participan en la iniciativa de alivio de la deuda del Banco Interamericano de Desarrollo. En conjunto, el servicio de la deuda de ALC como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios se ha reducido desde el 21% registrado en 1990, hasta el 8% de 2008 (WORLD BANK, 2009), lo que encamina a la región a cumplir la meta 8.12 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Y, en cuarto lugar, generando fluctuaciones en los tipos de cambio que tienden a apreciar la moneda local (en el caso de entradas de divisas extranjeras, como es el caso de la AOD), lo que mina la competitividad de las exportaciones y agrava el “síndrome holandés”.

Finalmente, δ_5 mide el impacto de otros factores relevantes para el crecimiento de las economías latinoamericanas, tales como la gobernabilidad, el capital humano, los *shocks* económicos, la conflictividad y la dotación de recursos naturales. Nótese que dos de estos factores (gobernabilidad y *shocks* económicos) actúan simultáneamente como condicionantes del impacto de la ayuda, y como factores endógenos de crecimiento.

Estimación econométrica

El modelo de eficacia de la ayuda definido en las expresiones [1] y [2] se estima mediante el siguiente modelo de regresión con datos en panel:

$$\begin{aligned} G_{i,t} &= \alpha_i + \beta y_{i,t0} + \delta X_{i,t} + v_{i,t} \\ v_{i,t} &= \alpha_i + u_{i,t} \\ E[\alpha_i] &= E[u_{i,t}] = E[\alpha_i u_{i,t}] = 0 \end{aligned} \quad [3]$$

Donde el término de error, $v_{i,t}$, es suma de dos componentes ortogonales: los efectos fijos asociados a cada país, α_i , y el efecto idiosincrático, $u_{i,t}$.

El modelo incluye variables explicativas que no son estrictamente exógenas (es decir, que están correlacionadas con realizaciones pasadas, y/o actuales, del término de error), lo que incumple los supuestos del modelo clásico de regresión lineal y sesga las estimaciones. Este es el caso de la ayuda, cuya distribución geográfica está negativamente relacionada con los ritmos de crecimiento de los países socios, lo que revela un problema de *endogeneidad* entre ayuda y crecimiento. De manera análoga, algunas de las variables del vector $Z_{i,t}$ (gobernabilidad, *shocks* económicos y renta *per capita* inicial) pueden no ser estrictamente exógenas, ya sea porque presentan un doble sentido de causación con la variable dependiente (por ejemplo, la relación crecimiento-gobernabilidad), o porque están relacionadas con otra variable explicativa (por ejemplo, la ayuda y los *shocks* económicos, en la medida en que estos últimos suelen atraer mayores cantidades de ayuda).

Para resolver este problema aplicamos el sistema GMM (método generalizado de momentos) propuesto por Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond

(1998), que constituye un caso particular de los modelos con variables instrumentales. El modelo se estima mediante el *software* econométrico STATA, implementándose cuatro comandos que optimizan la estimación: *i*) errores estándar de White, que son robustos ante heteroscedasticidad arbitraria para un mismo país; *ii*) corrección para muestras pequeñas en la estimación de la matriz de covarianzas; *iii*) restricción de la matriz de instrumentos, creándose un instrumento para cada variable y distancia de retardo, en vez de un instrumento para cada periodo, variable y distancia de retardo, lo que, en muestras pequeñas (como la nuestra) reduce el sesgo que surge cuando el número de instrumentos se aproxima (o supera) el número de observaciones; y, *iv*) estimaciones en dos pasos, aplicándose la corrección para muestras finitas de Windmeijer, que evita el sesgo por defecto de los errores estándar. Finalmente, para comprobar si la estimación del sistema GMM es apropiada, realizamos los contrastes de hipótesis de Sargan y Hansen de restricciones sobre-identificadas para comprobar la validez de la matriz de instrumentos en niveles, y el *test* de Arellano-Bond de autocorrelación del término de error ideosincrático (autocorrelación que, de existir, anularía la validez de utilizar los retardos como instrumentos).

Variables, muestra y estructura temporal

La elección de las *proxies* utilizadas para la estimación del modelo trata de maximizar la disponibilidad de los datos (reduciéndose así el sesgo de selección debido a la omisión no aleatoria de información⁴¹), y de evitar la redundancia informativa (que ocasionaría problemas de multicolinealidad). El Anexo 1 ofrece información detallada de las fuentes y los procedimientos de elaboración de dichas variables.

Variable dependiente

Los estudios sobre eficacia de la ayuda han empleado generalmente la tasa de crecimiento del PIB *per capita* como variable dependiente. Este procedimiento permite contrastar la eficacia agregada de los recursos, pero plantea un “problema de atribución”: no es posible distinguir qué parte del impacto de la ayuda beneficia al ritmo de crecimiento de las rentas más altas de los PED, y qué parte favorece a las rentas más bajas (que constituyen, en realidad, la población objetivo de las políticas de cooperación). Dicha distinción resulta especialmente relevante para ALC, que registra las mayores cotas de desigualdad del mundo en desarrollo, como revela el hecho de que el 10% de la población con rentas más altas acapare, en promedio, el 34,5%

41. Los países más pobres carecen frecuentemente de información estadística, por lo que su exclusión del análisis sesgaría sistemáticamente las estimaciones. Por esta razón es importante utilizar un conjunto de variables explicativas ampliamente disponibles en estos países.

de la renta regional⁴². Como resultado, los 7.418 dólares de PIB *per capita* de ALC en 2008 se ven reducidos a uno exiguo 5.331 dólares por habitante cuando se descuenta la participación del decil superior de renta. En este contexto, la ayuda internacional debería contribuir a aminorar semejantes disparidades.

Dadas estas fuertes disparidades en la distribución del ingreso en ALC, evaluamos el impacto de la ayuda sobre la tasa de crecimiento del PIB *per capita* correspondiente a la población con rentas inferiores al noveno decil —en adelante, el “PIB *per capita* ajustado por la desigualdad”.

Variables independientes

Los *flujos de ayuda* se analizan a través de los desembolsos netos de AOD canalizados a ALC por los donantes bilaterales (del CAD y otros donantes que no son miembros de este Comité pero que sí reportan información) y los organismos multilaterales. Dentro de esta cantidad agregada de ayuda distinguimos dos modalidades: donaciones y créditos de AOD⁴³.

La *volatilidad de la ayuda* se calcula mediante la ratio de los coeficientes de variación de la ayuda y de los ingresos tributarios (ambas expresadas como porcentajes del PIB). Por lo tanto, ratios mayores que 1 implican mayor volatilidad de la ayuda que de los ingresos tributarios.

Dado que las variables de ayuda, renta *per capita* inicial, corrupción, interacción entre ayuda y corrupción y *shocks* económicos no son estrictamente exógenas, la estimación del modelo requiere la inclusión de sendos instrumentos. No obstante, expandir el número de instrumentos puede resultar en estimaciones ineficientes, por lo que aplicamos la regla práctica propuesta por Roodman (2008 y 2009) de limitar el número de instrumentos para que no supere el número de países analizados. Puesto que nuestro análisis está acotado a 20 países, no resulta económicamente posible estimar el modelo de crecimiento completo, definido en las expresiones [1] y [2]. Para aminorar las consecuencias de esta restricción, estimamos varias ecuaciones reducidas, en las que se reformula el modelo mediante la sustitución sucesiva de una variable (precisamente, aquella menos significativa estadísticamente). Este procedimiento nos permite evaluar, alternativamente, el impacto de cinco variables:

42. Cálculos realizados con la media geométrica. Información disponible para 20 países (CEPAL, 2009).

43. Los desembolsos netos de AOD son negativos cuando las amortizaciones de créditos pasados son mayores que los nuevos desembolsos. Este es el caso de 48 de las 80 observaciones que componen nuestra muestra.

volatilidad de la ayuda, capital humano, homicidios, escenarios post-conflicto y producción de energía primaria.

La estimación del modelo incluye *dummies* temporales para reducir el grado de autocorrelación entre los países y el término de error ideosincrático, lo que facilita la robustez de los estimadores (Roodman, 2009).

Muestra de países

La población objetivo incluye a los 32 países de ALC que son receptores de AOD de acuerdo con las directrices del CAD. No obstante, 12 países son finalmente excluidos del análisis por no disponer de la información necesaria⁴⁴. Los 20 países finalmente analizados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela⁴⁵.

Estructura temporal

La literatura de eficacia de la ayuda ha recurrido frecuentemente a la composición de paneles de datos consistentes en cuatrienios o quinquenios consecutivos, con la mayor parte de las variables promediadas en esos periodos. Se trata de un procedimiento alternativo a las regresiones de crecimiento tipo Barro con promedios temporales más largos, en las que se afronta un problema de atribución del efecto de la ayuda. En última instancia, la elección entre lapsos de cuatro o cinco años no ha sido empíricamente justificada y resulta, por lo tanto, arbitraria. Nosotros optamos por utilizar cuatrienios, por ser la opción más frecuente utilizada, y porque maximiza la dimensión temporal de la muestra.

Respecto a la elección del periodo de estudio, 1992-2007, se ha tratado de delimitar un lapso acorde con las circunstancias políticas y económicas latinoamericanas, que supone el final de una era, antes de la irrupción de la última crisis económica internacional (Ocampo, 2009). En este periodo se consolida el modelo económico neoliberal en ALC —una vez superada la “década perdida” de los 80—, en un contexto en el que se combina la expansión económica mundial con episodios de fuertes *shocks* financieros.

44. Se trata de países con menos de un millón de habitantes, en su mayoría islas (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam), y países de los que apenas se dispone de información estadística (Cuba y Trinidad y Tobago).

45. Consiguientemente, limitamos el número de instrumentos a un máximo de 20.

Resultados

En términos agregados, las donaciones y los créditos de ayuda han contribuido a acelerar la tasa de crecimiento del “PIB *per capita* ajustado por la desigualdad” de los países de ALC en el periodo 1992-2007 (cuadro 1). Así, los coeficientes estimados de donaciones y créditos de AOD tienen signo positivo y son estadísticamente significativos, al igual que el coeficiente del término interactivo entre ayuda y control de la corrupción.

Cuadro 1. Ecuaciones de impacto de la ayuda sobre el crecimiento de ALC. 1992-2007

Variable dependiente	Tasa de crecimiento del PIBpc (90% de la población)				
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
PIBpc 90%	0,2000 (0,159)	0,1427 (0,68)	0,2653 (0,104)	0,2099 (0,02)	0,3635 (0,255)
Donaciones ayuda	0,3124 (0,064)	0,2638 (0,022)	0,2638 (0,1)	0,3052 (0,067)	0,3537 (0,063)
Créditos ayuda	0,4457 (0,080)	0,3961 (0,094)	0,4045 (0,063)	0,4386 (0,082)	0,5022 (0,046)
Ayuda por control de corrupción	0,4277 (0,063)	0,3603 (0,065)	0,3894 (0,091)	0,4073 (0,105)	0,4981 (0,05)
Volatilidad términos de intercambio	0,0166 (0,839)	0,0201 (0,827)	0,0175 (0,842)	0,0266 (0,719)	0,0195 (0,778)
Control de corrupción	-0,8654 (0,494)	-0,5447 (0,649)	-0,7416 (0,628)	-0,8147 (0,629)	-1,4632 (0,339)
Volatilidad de la ayuda	-0,0010 (0,958)				
Capital humano		0,0103 (0,788)			
Homicidios			-0,0126 (0,626)		
Post-conflicto				0,0416 (0,964)	
Producción de energía primaria					-0,1482 (0,513)
F(10, 20)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan	0,33	0,289	0,297	0,244	0,267
Hansen	0,352	0,321	0,322	0,367	0,398

Cuadro 1. Ecuaciones de impacto de la ayuda sobre el crecimiento de ALC. 1992-2007 (cont.)

Variable dependiente	Tasa de crecimiento del PIBpc (90% de la población)				
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Arellano-Bond para AR(1)	0,003	0,004	0,003	0,003	0,003
Arellano-Bond para AR(2)	0,105	0,124	0,103	0,08	0,101

*Muestra: N° observaciones = 78, N° de grupos (países) = 20, N° periodos: 4 (1992-1995, 1996-1999, 2000-2003 y 2004-2007)
Obs. por grupo: min = 2, promedio = 3,9, max = 4, N° de instrumentos = 19*

Instrumentos para las ecuaciones en diferencias:

Donaciones de ayuda, créditos de ayuda y control de la corrupción: 2 y 3 retardos (variables endógenas). PIBpc, ayuda/control de corrupción, volatilidad términos de intercambio: 2 retardos (variables endógenas).

Estimación GMM de sistema en dos etapas, con errores estándar y covarianzas de White consistentes ante heteroscedasticidad, matriz de instrumentos colapsada y corrección para muestras pequeñas y corrección de Windmeijer para muestras finitas. Se incluyen dummies temporales en todas las regresiones; p-valores entre paréntesis. Véase Anexo para explicación de las variables.

Más concretamente, de acuerdo con nuestras estimaciones, un incremento de un 1% en las donaciones de AOD puede elevar la tasa de crecimiento en torno a 0,3 puntos porcentuales, y un incremento semejante de los créditos ejerce un impacto aún mayor (aproximadamente de 0,44 puntos). Este impacto de los créditos sugiere que la carga financiera que generan se ve ampliamente compensada por su positivo efecto sobre el crecimiento. Análogamente, la eficacia de las donaciones sugiere que su estímulo sobre el desarrollo compensa el desincentivo que puedan ejercer sobre la inversión productiva de estos recursos. Además, el hecho de que los préstamos concesionales obtengan un mayor coeficiente estimado de impacto que las donaciones respalda el uso de estos recursos en los países de renta media, aun a pesar de los problemas de sostenibilidad de la deuda externa que han experimentado muchas de las economías de ALC.

Respecto a las características de las economías receptoras que condicionan el impacto de la ayuda, la variable interactiva entre ayuda y control de la corrupción tiene un efecto positivo, según revela el hecho de que el estimador del coeficiente sea estadísticamente significativo en cuatro de las cinco regresiones, lo que sugiere que la ayuda es más eficaz en los países menos corruptos (aproximadamente, con una elasticidad respecto del crecimiento de 0,42)⁴⁶.

46. Este resultado respalda las tesis de otros estudios que defendieron la importancia de las instituciones para la eficacia de la ayuda (entre otros, BURNSIDE y DOLLAR, 2004; CHAUVET y GUILLAUMONT, 2004; y TEZANOS, *et al.*, 2009).

Finalmente, respecto a la existencia de β -convergencia, las cinco regresiones arrojan coeficientes estimados positivos, pero sólo uno resulta estadísticamente significativo, lo que refleja un posible escenario de divergencia (con un estimador del parámetro β aproximadamente igual a 0,25). Este resultado se debe al lento ritmo de crecimiento de los países más pobres de ALC, lo que revelaría un ensanchamiento de la brecha que separa a las economías americanas de ingreso bajo y medio-bajo (los países andinos, Paraguay, República Dominicana, Haití, Jamaica y los países del istmo centroamericano, excepto Costa Rica) de las economías de ingreso medio-alto (Costa Rica, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile).

Es más, el análisis de rangos entre las variables PIB *per capita* y la diferencia entre donaciones y créditos pone de manifiesto que los países de menores rentas reciben comparativamente más donaciones que créditos, y, por lo tanto, pueden estar experimentando un menor impacto de la ayuda sobre el crecimiento (cuadro 2). Así, el estimador del coeficiente de orden de Spearman resulta negativo y elevado, en términos absolutos, y significativo en todos los periodos considerados.

Cuadro 2. Coeficientes de correlación de orden de Spearman entre el PIB per cápita y la diferencia entre donaciones y créditos en ALC. 1992-2007

1992-2007	1992-1995	1996-1999	2000-2003	2004-2007
-0,8145	-0,7188	-0,7985	-0,8827	-0,8917
(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)

Nº de observaciones = 80

Variables de estudio: PIB per capita y diferencia entre donaciones de ayuda y créditos de ayuda.

Para el período 1992-2007, el estadístico $t = r / \sqrt{(1 - r^2) / (n - 2)}$ sigue una distribución *t* de Student con 78 grados de libertad; el *p*-valor se ha obtenido considerando la hipótesis alternativa $\rho < 0$. Para el resto de períodos el *p*-valor se ha calculado con los puntos de corte de la distribución del coeficiente de correlación de orden de Spearman (OLDS, 1938), para un tamaño de muestra igual a 20 y bajo la hipótesis nula $\rho = 0$; *p*-valores entre paréntesis.

Conclusiones

Antes de la adopción por parte del CAD de la definición de AOD en 1969, la ayuda económica internacional a los países en desarrollo, en contraste con la ayuda para reconstrucción del Plan Marshall, fue en gran parte ayuda financiera con un elevado componente de crédito y, por tanto, reembolsable. Las

subvenciones, además, tampoco fueron a fondo perdido, ni siquiera en la ayuda alimentaria implementada mayormente por el *PL 480* de EEUU. Ahora bien, a medida que se fue construyendo la arquitectura internacional de la ayuda ante las demandas de los países recién independizados integrados en Naciones Unidas, creció la demanda de ayuda en forma de donaciones, pero en EEUU la presión del Congreso por mantener a raya los presupuestos de ayuda inclinó la balanza hacia los créditos concesionales, que eran más fáciles de vender políticamente, aunque al final tuvieran un componente de donación muy alto.

Sin embargo, la situación desde principios de los 70 cambió radicalmente. En un contexto donde no había problemas de financiación privada y de creciente endeudamiento público con desequilibrios de balanza de pagos para los países en desarrollo, la AOD, por recomendación del organismo coordinador de los donantes (CAD), se fue convirtiendo cada vez más en donación para evitar situaciones de *free riding* y porque para los donantes el coste de oportunidad de las donaciones era finalmente inferior al de los créditos.

De ahí que el debate entre créditos y donaciones se realizara primero —en los 50— sobre la base de tipos ideales que o no existían (donaciones que en realidad eran subvenciones reembolsables) o enseguida —en los 60— dejarían de existir (créditos comerciales que cuando se constituyó la IDA dieron paso a créditos concesionales con un elevado componente de donación). En todo caso, el argumento más sólido contra las donaciones (su falta de eficacia/eficiencia), descartado el de la falta de condicionalidad cuando quedó claro que esta era precisamente la nueva línea de trabajo del Millenium Challenge Account, volvió a re-emergir con el debate sobre la carga de la deuda a principios de los 2000, pudiéndose establecer de manera bastante plausible que existe una relación positiva entre créditos concesionales y rendimiento fiscal, frente a la negativa entre donaciones y rendimiento fiscal.

La parte empírica de este capítulo precisamente trata de cuantificar el impacto diferencial que las donaciones y los créditos de AOD ejercen sobre el ritmo de crecimiento de los países de ALC. Para ello, proponemos un modelo analítico del impacto de la ayuda sobre el crecimiento adaptado a las peculiaridades de la región y basado en la nueva teoría del crecimiento. El modelo evalúa la eficacia de los recursos en relación con la tasa de crecimiento del PIB *per capita* de la población con nivel de renta inferior al noveno decil (“PIB *per capita* ajustado por la desigualdad”), por entender que este procedimiento define de manera más precisa y restrictiva el impacto deseado de la ayuda en un ámbito geográfico de elevados niveles de desigualdad.

La estimación econométrica del modelo ofrece resultados relevantes en relación con el impacto diferencial de las ayudas reembolsables y no reembolsables. De una parte se constata que tanto las donaciones como los créditos de AOD han resultado eficaces en estimular la tasa de crecimiento del PIB *per capita* ajustado por la desigualdad de los países de ALC. De otra parte el análisis revela que los créditos de AOD ejercen un estímulo sobre el crecimiento comparativamente mayor que el de las donaciones (con estimaciones de los coeficientes de impacto que rondan el 0.3 y el 0.44, respectivamente).

El hecho de que el impacto de los préstamos concesionales se estime mayor que el de las donaciones respalda el uso de estos recursos en los países de ALC, aun a pesar de los problemas de sostenibilidad de la deuda externa que han experimentado muchas de sus economías. Obviamente, de este resultado no debe desprenderse la conclusión de que el uso de créditos concesionales debe sustituir a las donaciones; por el contrario: las donaciones deben seguir concentrándose en aquellos países de ALC con menores capacidades de repago y acceso al crédito, pero el uso de créditos concesionales debe potenciarse en aquellas economías con necesidad de financiación exterior para proyectos y programas de naturaleza productiva que ofrezcan garantías de repago, sin agravar posibles problemas de sostenibilidad de la deuda externa. Queda, en todo caso, abierta una interesante línea de investigación para dilucidar en qué condiciones socio-económicas resulta más apropiado el uso de créditos o donaciones.

Bibliografía

- ABBOTT, G.C.: "Economic Aid as a Unilateral Transfer of Resources", *Journal of Political Economy*, 78 (6), 1970, pp. 1213-1227.
- ARELLANO, M. and BOVER, O.: "Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Components Models", *Journal of Econometrics*, 68, 1995, pp. 29-51.
- BALDWIN, D.A.: "The International Development Association: Theory and Practice", *Economic Development and Cultural Change*, 10 (1), 1961, pp. 86-96.
- BALDWIN, D.A.: "Foreign Aid. Intervention and Influence", *World Politics*, 21 (3), 1969, pp. 425-447.
- BARRO, R.: "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (2), 1991, pp. 407-443.
- BAUER, P. T.: *Crítica de la teoría del desarrollo*, Orbis, Barcelona, 1975.
- BAUER, P.T.: *Equality, the Third World, and Economic Delusion*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1981.

- BEHRMAN, J.N.: "Aid for Economic Development and the Objectives of United States Foreign Economic Policy", *Economic Development and Cultural Change*, 4 (1), 1955, pp. 55-67.
- BENHAM, F.: *Economic Aid to Underdeveloped Countries*. Oxford University Press, New York, 1961.
- BERGER, M.T.: "After the Third World? History, destiny and the fate of Third Worldism", *Third World Quarterly*, 25 (1), 2004, pp. 9-39.
- BLUNDELL, R. and BOND, S.: "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models", *Journal of Econometrics*, 87, 1998, pp. 115-143.
- BOULDING, K.: *La economía del amor y del temor*, Alianza, Madrid, 1976.
- BURNSIDE, C. and DOLLAR, D.: "Aid, policies and growth: reply", *American Economic Review*, 94, 2004, pp. 781-784.
- BYRES, T.J.: "The White Man's Burden in a Neo-Colonial Setting", en BYRES, T.J. (ed.), *Foreign Resources and Economic Development. A Symposium on the Report of the Pearson Commission*, Frank Cass, Londres, 1972, pp. 77-116.
- CAD: *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online*, OECD.Stat, 2011a, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/>
- CAD: *Development Co-operation Report 2011*, OECD, París, 2011b
- CAD: *Inside the DAC. A Guide to the OECD Development Assistance Committee*. OECD, París, 2011c.
- CENTER FOR THE STUDY OF CIVIL WAR: *Data on Armed Conflict*, 2009, disponible en: <http://www.prio.no/CSCW/Datasets/>
- CEPAL: *CEPAL STAT. Estadísticas de América Latina y el Caribe*, 2009, disponible en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>
- CHAUVET, L. and GUILLAUMONT, P.: "Aid and growth revisited: Policy, economic vulnerability and political instability", en TINGODDEN, B., STERN, N. and KOLSTAD, I. (eds.): *Towards pro-poor policies – Aid, Institutions and Globalization*, World Bank / Oxford University Press, Washington DC, 2004, pp. 95-109.
- CLARK, Elizabeth S.: "The Millenium Challenge Account: Spur to Democracy", *Foreign Service Journal*, abril 2005, pp. 31-35.
- CLEVELAND, H.: *The theory and practice of foreign aid. A Paper prepared for the Special Studies Project of the Rockefeller Brothers Fund*, Syracuse University, 1956.
- CLEVELAND, H.: "The Convalescence of Foreign Aid", *American Economic Review*, 49 (2), 1959, pp. 216-231.
- COHEN, D., JACQUET, P. y REISEN, H.: "After Gleneagles: What Role for Loans in ODA?", *OECD Development Centre Policy Brief*, 31, 2006.
- COHEN, D., JACQUET, P. y REISEN, H.: "Loans or Grants", *Discussion Paper UNU-WIDER*, 2007/06.

- COFFIN, F. M.: *Witness for Aid*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1964.
- DANIELS, W.M. (ed.): *The Point Four Program*, H.W. Wilson Co., New York, 1951.
- DOMÍNGUEZ, R.: “50 años del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE”, *Claves para el Desarrollo*, 2011/07.
- EASTERLY, W.: *The White Man’s Burden. Why the west’s efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- FRIEDMAN, M.: “Foreign economic aid: means and objectives”, *The Yale Review*, 47 (4), 1958, pp. 500-516.
- GARCIMARTÍN, C.: “Un análisis crítico de las regresiones de convergencia”, *Principios, Estudios de Economía Política*, 9, 2007, pp. 71-90.
- GRIFFIN, Keith: “Pearson and the Political Economy of Aid”, en BYRES, T.J. (ed.), *Foreign Resources and Economic Development. A Symposium on the Report of the Pearson Commission*, Frank Cass, Londres, 1972, pp. 117-134.
- GUPTA, S. et al.: “Foreign Aid and Revenue Response. Does the Composition of Aid Matter?”, *IMF Working Paper*, 2003/176.
- HARROD, R.F.: “Assisting Underdeveloped Regions”, *Confluence, An International Forum*, octubre 1955, pp. 335-346.
- HATTORI, T.: “The moral politics of foreign aid”, *Review on International Studies*, 29 (2), 2003, pp. 229-247.
- HAYES, S.P.: “An Official Interpretation”, en DANIELS, W.M. (ed.): *The Point Four Program*, H.W. Wilson Co., New York, 1951, pp. 12-17.
- HAYTER, T.: *Aid as Imperialism*, Penguin Books, Harmondsworth, 1971.
- HEILPERIN, M.A.: “Private Means of Implementing Point Four”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 268, 1950, pp. 54-65.
- HIRSCHMAN, A.O. y BIRD, R.M.: “Ayuda externa: una crítica y una proposición”, en HIRSCHMAN, A.O.: *Desarrollo y América Latina. Obstnación por la esperanza*, FCE, México, 1973, pp. 191-217.
- HORVARTH, J.: “Foreign Economic Aid in the International Encyclopaedia of the Social Sciences: A Review Article”, *Journal of Economic Literature*, 9 (2), 1971, pp. 432-441.
- HUDSON, M.: “The Political Economy of Foreign Aid”, en GOULET, D. y HUDSON, M., *The myth of aid. The hidden agenda of the development reports*, Orbis Books, Maryknoll, 1971, pp. 73-143.
- HUNTINGTON, S.P.: “Foreign Aid for What and for Whom (II)”, *Foreign Policy*, 2, 1971, pp. 114-1344.
- JASTER, R.S.: “Foreign Aid and Economic Development: The Shifting Soviet View”, *International Affairs*, 45 (3), 1969, pp. 452-464.
- JAKELEN, H. y ZIMMERMAN, J.: *A Third Way for Official Development Assistance. Savings and Conditional Cash Transfers to the Poor*, UNDP / New America Foundation, New York, 2011.

- JOHNSON, H.G.: *La economía mundial en la encrucijada*, Labor, Barcelona, 1968.
- JOHNSON, H.G.: "The «Crisis of Aid» and the Pearson Report", en BYRES, T.J. (ed.), *Foreign Resources and Economic Development. A Symposium on the Report of the Pearson Commission*, Frank Cass, Londres, 1972, pp. 135-154.
- JOHNSON, W.: "Thinking About Foreign Aid", *World Affairs*, 122 (1), 1959, pp. 9-13.
- KALIJARVI, T.V.: "Point Four in the Contemporary Setting", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 268, 1950, pp. 1-8.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., and MASTRUZZI, M.: *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*, 2009, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- KRASNER, S.D.: "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, 36 (2), 1982, pp. 185-205.
- LACOSTE, Y.: *Geografía del subdesarrollo*, Ariel, Barcelona, 1982.
- LAPPÉ, F.M., COLLINS, J. y KINLEY, D.: *Aid as Obstacle. Twenty Questions about our Foreign Aid and the Hungry*, Institute for Food and Development Policy, 1981.
- LEIPZIGER, D.M.: "Lending Versus Giving: The Economics of Foreign Assistance", *World Development*, 11 (4), 1983, pp. 329-335.
- LUMSDAINE, D.H.: *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- MEIER, G.E.: "Ayuda exterior: aspectos económicos", en David L. SILLS: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1977, vol. I, pp. 659-666.
- MIKESELL, R.F.: *The Economics of Foreign Aid*, Aldine Transaction, New Brunswick, 1968.
- MILLIKAN, M.F. y ROSTOW, W.W.: *A Proposal Key to an Effective Foreign Policy*, Harper & Brothers, New York, 1957.
- MONTGOMERY, J.D.: *The Politics of Foreign Aid. American Experience in Southeast Asia*, Frederik A. Praeger, New York, 1962.
- MONTRIE, C.: "The Organization and Functions of Foreign Aid", *Economic Development and Cultural Change*, 21 (4), 1973, pp. 697-713.
- MORRAY, J.P.: "Aid without Tears: Opportunism in Foreign Development Policy", *California Law Review*, 46 (5), 1958, pp. 665-698.
- MORRISEY, O., ISLEI, O. y M'ANJA, D.: "Aid Loans versus Aid Grants: Are the Effects Different", *Credit Research Paper*, 06/2007.
- MYRDAL, G.: *Reto a la pobreza*, Ariel, Barcelona, 1977.
- NUNNENKAMP, P., THIELE, R. y WILFER, T.: "Grants Versus Loans: Much Ado About (Almost) Nothing", *Kiel Economic Policy Papers*, 4/2005.

- NURSKÉ, R.: "Foreign Aid and the Theory of Economic Development", *The Scientific Monthly*, 85 (2), 1957, pp. 81-85.
- OEDOKUN, Matthew: "Economics and Politics of Official Loans versus Grants. Panoramic Issues and Empirical Evidence", *Discussion Paper UNU-WIDER*, 2003/04.
- OECD: *Measuring Aid. 50 Years of DAC Statistics, 1961-2011*, OECD, París, 2011.
- OLDS, E. G.: "Distribution of sums of squares of rank differences for small samples", *Annals of Mathematical Statistics*, 9, 1938.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD: *Datos y Estadísticas*, 2009, disponible en: <http://www.paho.org/spanish/dd/ais/coredata.htm>
- PATERSON, T.G.: "Foreign Aid under Wraps: The Point Four Program", *Wisconsin Magazine of History*, 56 (2), 1972-73, pp. 119-126.
- PEARSON, L.B. (dir.): *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*, Praeger Publishers, New York, 1969.
- POATS, R.M.: *Twenty-five Years of Development Co-operation. A Review*, OECD, París, 1986.
- RENARD, R. y CASSIMON, D.: "The Quality of Aid Statistics. What We Should Be Measuring, and Why We Don't", *Tijdschrift voor Economie en Management*, 48 (4), 2003, pp. 653-674.
- RICHARDS, L.: "The Context of Foreign Aid: Modern Imperialism", *Review of Radical Political Economics*, 9 (4), 1977, pp. 43-75.
- RIST, G.: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2002.
- ROCKEFELLER, N.D. (dir.): *Partners in Progress. A Report to the President by the International Development Advisory Board*, Simon and Schuster, New York, 1951.
- ROGERSON, A., HEWITT, A. y WALDENBERG, D.: "The International Aid System 2005-2010. Forces For and Against Change", *Overseas Development Institute Working Paper*, 235, 2004.
- ROODMAN, D.: "A note on the theme of too many instruments", *Center for Global Development Working Paper*, nº 125, 2008.
- ROODMAN, D.: "How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata", *The STATA Journal*, 9 (1), 2009, pp. 86-136.
- ROSESTEIN-RODAN, P.N.: "International aid for underdeveloped countries", *Review of Economics and Statistics*, 43 (2), 1961, pp. 107-138.
- SANDFORD, J.E.: "World Bank: IDA Loans versus IDA Grants", *World Development*, 30 (5), 2002, pp. 741-762.
- SCHMIDT, W.E.: "The Economics of Charity: Loans versus Grants", *Journal of Political Economy*, 72 (4), 1964, pp. 387-395.
- SEN, R.E.: "Whiter Aid?", *Southern American Journal of Agricultural Economics*, 53 (5), 1971, pp. 768-776.

- SEVERINO, J.M. y RAY, O.: “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, *Working Paper Center for Global Development*, 167, 2009.
- SINGER, H.W.: “Algunos problemas de la ayuda internacional”, 1970, en CAIRNCROSS, A. y PURI, M. (comps.), *H.W. Singer. La estrategia de desarrollo internacional. Ensayos sobre el atraso económico*, FCE, México, 1981, pp. 148-168.
- SINGER, H.W.: “La controversia de la relación de intercambio y la evolución del financiamiento en condiciones concesionarias: los primeros años de la ONU”, en MEIER, G. M. y SEERS, D. (eds.), *Pioneros del desarrollo*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 275-303.
- STREETEN, P.P.: “Dicotomías del desarrollo”, en MEIER, G.M. y SEERS, D. (eds.), *del desarrollo*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 337-360.
- TARP, F.: “Aid and development”, *Swedish Economic Policy Review*, 13 (1), 2006, pp. 9-61.
- TEZANOS, S. (Dir.): *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, CIVITAS – Thomson Reuters, Madrid, 2010.
- TEZANOS, S. y GUIJARRO, M.: “Desigualdad, ayuda y crecimiento: impacto macroeconómico de donaciones y créditos de ayuda en América Latina y el Caribe”, *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo* 2010/03, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, disponible en <http://www.ciberoamericana.unican.es/workingpapers.htm>
- TEZANOS, S., MADRUEÑO, R. y GUIJARRO, M.: “Impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico. El caso de América Latina y el Caribe”, *Cuadernos Económicos, Información Comercial Española*, 78, 2009, pp. 187-220.
- TEZANOS, S.: “Ayuda y crecimiento: una relación en disputa”, *Revista de Economía Mundial*, 26, diciembre, 2010, pp. 237-259.
- THÉRIEN, J.P.: “Debating Foreign Aid: Right versus Left”, *Third World Quarterly*, 23 (3), 2002, pp. 449-466.
- THORP, W.L.: “The Objective of Point Four”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 268, 1950, pp. 21-26.
- THORP, W.L.: “Foreign Aid: A Report of the Reports”, *Foreign Affairs*, 48, 1970, pp. 561-573.
- THORP, W.L.: “The DAC’s Expanding Influence”, en POATS, R.M., *Twenty-five Years of Development Co-operation. A Review*, OECD, París, 1986, pp. 45-49.
- UN: *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*, United Nations, New York, 1951.
- US Energy Information Administration: *Independent Statistics and Analysis*, 2009, disponible en <http://www.eia.doe.gov/>

- VINER, J.: “The Need for External Assistance of Underdeveloped Countries”, *Confluence, An International Forum*, octubre 1955, pp. 347-355.
- VINER, J.: *Comercio internacional y desarrollo económico*, Tecnos, Madrid, 1966.
- WHITE, H. y WOESTMAN, L.: “The Quality of Aid: Measuring Trends in Donor Performance”, *Development and Change*, 25 (3), 1994, pp. 527-554.
- WILCOX, F.O.: “The United Nations Program for Technical Assistance”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 268, 1950, pp. 45-53.
- WOLF-PHILLIPS, L.: “Why ‘Third World’?: Definition and Usage”, *Third World Quarterly*, 9 (4), 1987, pp. 1311-1327.
- WORLD BANK: *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*, World Bank Group, Washington DC, 2008.
- WORLD BANK: *World Development Indicators 2009*, Washington DC, 2009.

Anexo

Cuadro A1. Descripción de las variables y fuentes de información

Variable	Descripción	Fuente
Tasa media de variación del PIB <i>per capita</i> (90% de la población con menores rentas)	Tasa media del periodo calculada sobre la variable PIB <i>per capita</i> una vez descontada la participación en el ingreso total del 10% de la población con mayores ingresos en cada país. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CEPAL (2009)
PIB <i>per capita</i> (90% población con menores rentas)	Logaritmo neperiano calculado sobre la variable PIB <i>per capita</i> del año inicial una vez descontada la participación en el ingreso total del 10% de la población con mayores ingresos en cada país. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CEPAL (2009)
Ayuda	Porcentaje que sobre el total del PIB representa la suma de los desembolsos netos de la AOD del total de donantes en cada periodo. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CAD (2011a)
Donaciones ayuda	Porcentaje que sobre el total del PIB representa la suma de los desembolsos netos de donaciones de AOD del total de donantes en cada periodo. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CAD (2011a)
Créditos ayuda	Porcentaje que sobre el total del PIB representa la suma de los desembolsos netos de créditos AOD del total de donantes en cada periodo. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CAD (2011a)
Control de corrupción	Variable con valores entre -2,5 (mínimo control de corrupción) y +2,5 (máximo control).	Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2008)

Cuadro A1. Descripción de las variables y fuentes de información (cont.)

Variable	Descripción	Fuente
Volatilidad de los términos de intercambio	Porcentaje que representa el índice de precios de exportación sobre el índice de precios de importación (año 2000=100) (Variable corregida por la diferencia con el valor 100).	World Bank (2009)
Post-conflicto	Variable dicotómica que toma el valor 1 durante los doce años posteriores a la finalización de un conflicto, según el programa de datos de Conflictos de Uppsala.	Center for the Study of Civil War (2009)
Capital humano	Media geométrica de los valores de la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria para cada país en el período considerado.	World Bank (2009)
Homicidios	Ratio de mortalidad por homicidio y heridas infligidas por otra persona, así como heridas causadas en intervención legal u operaciones de guerra, expresada por cada 100.000 habitantes.	Organización Panamericana de la Salud (2009)
Volatilidad ayuda	Ratio entre el coeficiente de variación de la proporción que la ayuda representa sobre el PIB y el coeficiente de variación de la proporción que los ingresos tributarios representan sobre el PIB, para cada país en el periodo considerado.	CAD (2011a) y CEPAL (2009)
Producción de energía primaria	Logaritmo neperiano de la producción de energía primaria (10^{15} btu).	US Energy Information Administration (2009)

Las tasas medias de variación calculadas responden a la fórmula general:

$$\left(r = \sqrt[y_T/y_0]{} - 1 \right) \times 100,$$

donde y_{10} e y_T son, respectivamente, los valores de la correspondiente variable en los periodos inicial y final. Los promedios de las variables para cada país en el periodo considerado se calculan mediante la media geométrica por ser una medida de posición más adecuada en el tratamiento de ratios e índices y, sobre todo, por ser menos sensible que la media aritmética a la existencia de valores atípicos o extremos.