

EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA EN ÁFRICA

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ
El Colegio de México

Introducción

Desde la década de 1980, un número creciente de países africanos empezó a enfrentar problemas para cumplir con los pagos de su deuda externa, fenómeno que no fue transitorio sino que mostró signos de agravamiento en los años posteriores. Diferentes académicos, organizaciones no gubernamentales y líderes de opinión argumentaron que esta deuda se había convertido en una carga que frenaba las posibilidades de desarrollo en un continente con enormes carencias. En 1996, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial anunciaron la Iniciativa de Alivio de Deuda para los países pobres altamente endeudados (Iniciativa HIPC, por sus siglas en inglés), entre los que se incluyó a 33 países africanos.¹ Debido a que sus propios promotores² consideraron que esta iniciativa mostró ser insuficiente para atacar el problema, fue experimentando varias modificaciones, en un proceso que aún continúa.

Frente a los planteamientos que abogan por el alivio de la deuda, también existen críticos que dudan de su efectividad y consideran que ni ataca los problemas verdaderos de estos países ni es la mejor forma de contribuir a su desarrollo.

Este artículo fue recibido por la dirección de la revista el 1 de abril de 2008 y aceptado para su publicación el 10 de junio de 2008.

¹ Estos países fueron Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, República Democrática del Congo, Congo, Costa de Marfil, Etiopía, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia.

² Véase FMI y BM, "The initiative for heavily indebted poor countries: review and outlook", DC/98-15, Development Comitée, septiembre de 1998.

En este artículo examinamos los orígenes del elevado endeudamiento de muchos países africanos, las consecuencias que ha tenido sobre su bienestar y sus perspectivas de desarrollo y la forma en que ha sido abordado por la comunidad internacional. Ponemos especial atención en revisar cuidadosamente los motivos por los cuales la deuda y su servicio pueden afectar el bienestar de la población y, sobre todo, la evidencia disponible acerca de los efectos de la reducción de la deuda sobre el gasto en salud y educación y sobre el crecimiento económico en los países africanos. Finalmente, situamos el alivio de la deuda en el contexto de otras formas de ayuda externa.

Los orígenes

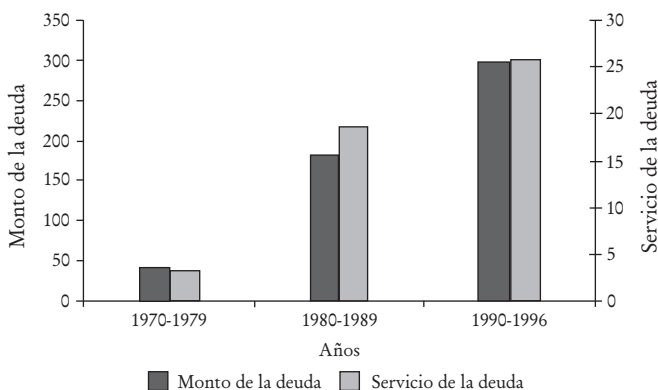
La deuda externa africana³ tuvo un crecimiento notable entre los años setenta y mediados de los años noventa: de un valor promedio⁴ de 39 000 millones de dólares en la década de los setenta, subió a 297 000 millones de dólares en el periodo 1990-1996. Un crecimiento semejante ocurrió con los recursos destinados al servicio de la deuda (véase Gráfica 1).

Este crecimiento se refleja en diversos indicadores comúnmente empleados para analizar tanto su sustentabilidad como el peso que representa para la economía. Así, la deuda como porcentaje de las exportaciones creció de un valor promedio de 91% en el periodo 1970-1979 a otro de 242.8% en el periodo 1990-1996. El servicio de la deuda, por su parte, pasó de repre-

³ Esta sección está basada en Christina Daseking y Robert Powell, "From Toronto terms to the HIPC Initiative: a brief history of debt relief for low-income countries", *IMF Working Paper* 99/142, 1999; Joshua Greene, "The external debt problem of sub-Saharan Africa", en Jacob Frenkel, Michael Dooley y Peter Wickham, *Analytical Issues in Debt, International Monetary Fund*, Washington, D.C., 1989; Brooks *et al.*, "External debt histories of ten low-income developing countries: lessons from their experience", *IMF Working Paper* 98/72, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1998; Nana Poku, Neil Renwick y Joao Gomes Porto, "Human security and development in Africa", *International Affairs*, 83, 6, 2007; James Boyce y Leonce Ndikumana, "Africa's debt: who owes whom?", Political Economy Research Institute, WP 48, Amherst, Ma, 2002.

⁴ Los datos de este párrafo y el siguiente provienen de Poku, Renwick y Gomes Porto, *op. cit.*

GRÁFICA 1. El aumento en la deuda externa africana (valores promedio, miles de millones de dólares)

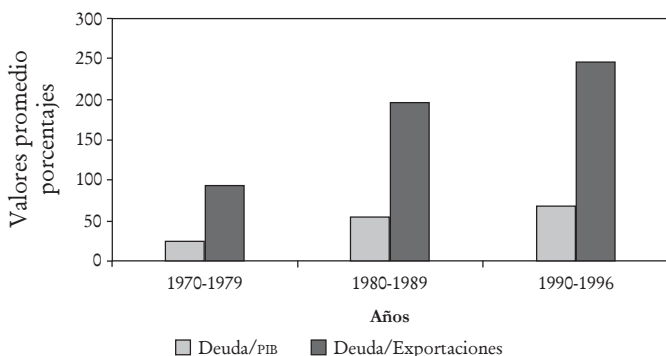


Fuente: Poku, Renwick y Gomes Porto, "Human security and development in Africa", *International Affairs*, 83, 6, 2007.

sentar el 7.8% de las exportaciones en el primer periodo, al 21% en el segundo. El crecimiento es similar cuando la deuda o su servicio se expresan como porcentaje del PIB. Por ejemplo, la razón de deuda a PIB partió de un valor promedio del 24.2% en la década de los setenta para llegar al 67% en el periodo 1990-1996. Es decir, todos estos indicadores casi se triplicaron durante estos años (véase Gráfica 2).

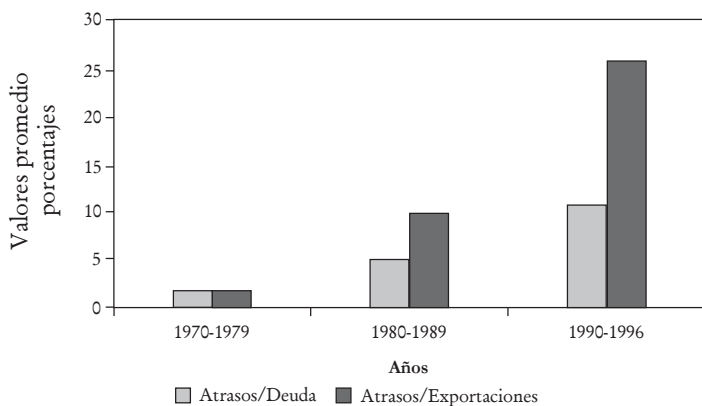
Mención aparte merece una variable que sufrió un aumento aún más pronunciado: los atrasos en los pagos del *principal* que llegan a su vencimiento, que reflejan la dificultad para cumplir con las obligaciones de pago. Estos atrasos crecieron de un promedio anual de 0.7 miles de millones de dólares en el periodo 1970-1979 a otro de 31.6 miles de millones de dólares en el periodo 1990-1996, un crecimiento mucho mayor que la deuda misma, de manera que inicialmente representaban menos del 2% de la deuda y al final más del 10%. Un panorama similar se obtiene si expresamos estos atrasos en relación con el PIB o las exportaciones (véase Gráfica 3), lo que revela una agudización de los problemas para servir la deuda en los términos inicialmente pactados.

GRÁFICA 2. Indicadores de endeudamiento relativo



Fuente: Poku, Renwick y Gomes Porto, *op. cit.*

GRÁFICA 3. Atrasos en los pagos del principal



Fuente: Basado en Poku, Renwick y Gomes Porto, *op. cit.*

A continuación examinamos cómo ocurrió el crecimiento de la deuda recién descrito. Aunque existen diferencias entre los distintos países, podemos identificar varios rasgos que en mayor o menor medida contribuyeron a llevarla a magnitudes de difícil manejo y a convertirla en un lastre para la economía.

En gran parte, tal como señala Greene,⁵ en el origen encontramos un intento por promover el desarrollo mediante proyectos públicos financiados con deuda externa. El propósito de estos proyectos era impulsar la infraestructura y la industria doméstica, esperando que más adelante su crecimiento se reflejara en un aumento de las exportaciones que permitiera pagar la deuda contraída. Esta idea está bien fundamentada en la teoría económica convencional: en un país con perspectivas de desarrollo donde existe una alta tasa de retorno, es conveniente pedir prestado a tasas de interés internacionales e invertir los fondos obtenidos en proyectos rentables, cuyos frutos son suficientes para pagar la deuda y obtener un excedente. Este excedente permite impulsar el desarrollo y contribuye a aumentar el bienestar de la población.

La otra cara de la moneda es el interés de los gobiernos de los países desarrollados en otorgar estos préstamos. Como han señalado diversos autores,⁶ a diferencia de los países de ingreso medio, que obtuvieron en esos mismos años préstamos de bancos privados, los países más pobres casi no tenían acceso a financiamiento privado, por lo que principalmente recibieron préstamos de los gobiernos de los países desarrollados o de sus agencias de créditos para exportaciones (ECA por sus siglas en inglés). Estas agencias tenían el objetivo de promover las exportaciones de sus países mediante el otorgamiento de créditos a los países en desarrollo que les permitieran comprarlas.⁷ Entonces, los países desarrollados también consideraban en su beneficio este proceso de endeudamiento: estimulaba sus exportaciones y con ello su industria local, su empleo y las relaciones diplomáticas con sus socios comerciales.

Además del interés de prestamistas y prestatarios, varios factores se combinaron para generar la situación antes descrita. Brooks *et al.*⁸ examinan detenidamente los casos de 10 países HIPC, ocho de los cuales están en África, y señalan los siguientes factores:

⁵ Joshua Greene, *op. cit.*

⁶ Por ejemplo, Christina Daseking y Robert Powell, *op. cit.*

⁷ *Idem.*

⁸ Ray Brooks *et al.*, *op. cit.*

1) La existencia de variaciones adversas en los términos de intercambio. Como telón de fondo tenemos dos hechos: el primero son los shocks petroleros de 1973 y de 1979-1980, y el segundo la concentración de las exportaciones de muchos países en unas cuantas materias primas.

El shock petrolero de 1973 ocasionó que los precios internacionales de muchas otras materias primas registraran importantes aumentos seguidos de caídas abruptas. Los incrementos iniciales generaron mayores ingresos gubernamentales bajo la forma de una mayor recaudación impositiva, e indujeron a los gobiernos a aumentar su gasto público. Sin embargo, la caída posterior en los precios e ingresos gubernamentales no fue seguida por una reducción equivalente en el gasto, y la diferencia fue cubierta por nuevos préstamos. La tendencia anterior se acentuó con el segundo shock petrolero. Éste fue enfrentado por los países industriales mediante políticas contraccionistas, lo que atenuó la actividad económica y generó una caída importante en los precios de muchas materias primas (distintas del petróleo). Como consecuencia de lo anterior, entre 1980 y 1987 el África subsahariana (excluyendo a Nigeria, el mayor productor de petróleo) sufrió una caída en sus ingresos por exportaciones del 10%, a pesar de que aumentó el volumen de sus exportaciones en 16 por ciento.⁹

Los shocks adversos mencionados anteriormente no afectaron en la misma medida a los distintos países. Brooks *et al.* subrayan el hecho de que los más dañados fueron los países con exportaciones menos diversificadas. En su estudio de 10 países HIPC, destacan el caso de tres países africanos que a principios de los ochenta obtenían más del 80% de sus ingresos de exportaciones de una sola materia prima: Níger obtenía el 80% del uranio, Uganda el 99% del café, y Zambia el 83% del cobre. Emplearemos estos tres casos para ilustrar los distintos factores que incidieron en distinta medida en la generación del problema de la deuda.

En el periodo 1978-1981, en un entorno de altos precios del uranio, Níger obtuvo préstamos externos para financiar la extracción de uranio y generar la infraestructura para su apro-

⁹ Joshua Greene, *op. cit.*

vechamiento. Cuando los precios del uranio cayeron drásticamente a principios de los ochenta, tanto la producción como los ingresos por exportaciones de uranio también lo hicieron y Níger enfrentó problemas para pagar su deuda. En el caso de Uganda, el desplome en los precios internacionales del café en 1987-1993 ocasionó la pérdida de casi la mitad de sus ingresos por exportaciones. La dificultad para pagar la deuda en tales circunstancias y los atrasos en los pagos que vencían se combinaron para llevar la razón de deuda a PIB a un máximo de 1 470% en 1992. Zambia empezó a experimentar problemas para pagar su deuda luego de la caída de los precios del cobre a principios de los ochenta, a lo que se agregó una merma en la calidad de los yacimientos y problemas en el manejo de la empresa estatal productora de cobre.

Un factor adicional fue una respuesta inadecuada al deterioro en los términos de intercambio. Por ejemplo, en el caso de Níger, aunque se puso en práctica un programa de ajuste (apoyado por el FMI y el BM) para responder a la caída de los precios del uranio a principio de los ochenta, el ajuste fiscal efectuado descansó principalmente en una fuerte reducción en los gastos de capital en minería y en infraestructura. Esta reducción disminuyó las posibilidades de crecimiento de los sectores exportadores, tanto mineros como no mineros,¹⁰ que adicionalmente se vieron afectados por una sobrevaluación en el tipo de cambio que les restó competitividad. La existencia de un tipo de cambio sobrevaluado también se presentó en Zambia después de la caída en el precio de su principal producto de exportación (cobre), impidiendo el crecimiento de otras exportaciones. En contraste, no pueden atribuirse los problemas de Uganda respecto del pago de su deuda a una mala respuesta de política económica ante la caída en los precios del café. De hecho, esta política permitió un crecimiento importante y la diversificación de las exportaciones, de manera que en 1994-1995, después de recuperarse los precios del café, las exportaciones de este producto representaban el 76% de sus exportaciones, en comparación con el 99% de 15 años antes.

¹⁰ Véase el apéndice VIII de Brooks *et al.*, *op. cit.*

A los anteriores se añadió también el hecho de que, al menos en la primera mitad de los ochenta, los problemas de pago de deuda se enfrentaron mediante la reprogramación de los pagos o el otorgamiento de nuevos créditos en condiciones no concesionales (similares a las del mercado), lo que incrementó substancialmente el monto de la deuda. Esto se hizo con la expectativa de lograr un crecimiento en el volumen de exportaciones y una recuperación de los términos de intercambio. Brooks *et al.*¹¹ citan el caso de la renegociación de la deuda de Zambia en 1983, después de la caída de los precios del cobre, que se hizo bajo el supuesto de que tales precios se recuperarían y aún aumentarían 45% en los siguientes cuatro años. En lugar de eso, tuvieron una caída de 12%, por lo que el endeudamiento en términos no concesionales y la pérdida adicional de capacidad de pago deterioraron aún más los indicadores de deuda.

En muchos países, un uso inadecuado de los préstamos también contribuyó —en distintos grados— a generar el problema, un hecho que Brooks *et al.*¹² señalan brevemente y que otros autores enfatizan.¹³ Este uso inadecuado abarca una amplia gama de modalidades, desde el financiamiento de inversiones públicas ineficientes hasta el desvío de los recursos para usos privados, a todas luces distintas a lo previsto. Boyce y Ndikumana señalan que tal desvío de recursos alimentó amplias fugas de capital y subrayan que en algunas ocasiones la evidencia disponible permitía a los prestamistas prever que los préstamos no serían usados correctamente. Citan los casos del régimen de Mobutu en el Congo y los regímenes militares en Nigeria como ejemplos en que la deuda permitió alimentar las riquezas personales de los dirigentes.¹⁴

Finalmente, en distintos momentos, varios países se vieron inmersos en disturbios sociales que tuvieron efectos económicos adversos. En los casos que hemos citado, Brooks *et al.* señalan que Nigeria experimentó varias veces a principios

¹¹ Brooks *et al.*, *op. cit.*

¹² *Ibidem.*

¹³ William Easterly, "How did highly indebted poor countries become highly indebted? Reviewing two decades of debt relief", World Bank Policy Research WP 2225, Washington, D. C., 1999; James K. Boyce y Leonce Ndikumana, "Africa's debt: who owes whom?", Political Economy Research Institute, WP 48, Amherst, Ma, 2002.

¹⁴ Y añaden que también contribuyó a sustentar regímenes dictatoriales.

de los noventa graves disturbios sociales y que Uganda sufrió una guerra civil en 1983-1985, que no sólo impidió el cultivo de amplias extensiones de tierra, sino que además ocasionó la pérdida de gran parte de su infraestructura.

La Iniciativa HIPC: propuesta inicial y evolución

Paralelamente al incremento en los retrasos en los pagos de deuda de un número creciente de países africanos en los años ochenta, hubo desarrollos teóricos y evidencia empírica que señalaba que los niveles tan elevados de deuda externa se habían convertido en un gran obstáculo para incrementar los niveles de bienestar de la población en los países afectados.

Sobresale en el aspecto teórico Teoría de la Sobrecarga de la Deuda (*debt overhang*),¹⁵ aplicable a una situación en que la deuda es tan elevada que los acreedores no esperan recuperarla (en valor presente) en su totalidad. Estos niveles de deuda también implican que una parte considerable de los frutos generados por la inversión sólo sirvan para poder incrementar los pagos a los acreedores. En estas circunstancias, la deuda actúa como un impuesto sobre la inversión, reduciéndola. De la misma manera, reduce también los incentivos para llevar a cabo reformas económicas que exigen sacrificios, porque los beneficios derivados de ellas tendrán que ser compartidos con los acreedores. Una interpretación más amplia de esta teoría también sostiene que los niveles elevados de deuda crean incertidumbre sobre las acciones que tomará el gobierno para pagarla, que provocan incertidumbre en todo el entorno económico, que afecta los montos de inversión y provoca un sesgo hacia aquel tipo de inversión que rinde frutos en el corto plazo, aunque no sea la más rentable desde un punto de vista social.

Además del efecto nocivo de una deuda elevada, conviene distinguir las consecuencias negativas del servicio de la deuda,

¹⁵ Paul Krugman, "Financing vs. forgiving a debt overhang", *Journal of Development Economics*, vol. 29, 1988; Sachs, "The debt overhang of developing countries", en De Macedo y Findlay (comps.), *Diaz Memorial Volume*, Helsinki, Wider Institute, 1988.

es decir, de los egresos por concepto de pago de principal e intereses. Un aspecto de enorme importancia en los países de ingreso bajo es que puede reducir los recursos disponibles para gasto en salud y educación. Asimismo, puede reducir la inversión pública y, a través de su efecto sobre el ahorro público y las tasas de interés, desplazar a la inversión privada.

Tomando en cuenta tanto las crecientes dificultades enfrentadas por los países pobres para pagar la deuda, como los argumentos recién mencionados, en 1996 el BM y el FMI anunciaron la Iniciativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries) cuya finalidad es reducir la deuda de los países pobres altamente endeudados. Entre los países considerados elegibles en esta iniciativa inicialmente se encontraban 33 países africanos.¹⁶ Aunque no era la primera vez que se reducía deuda a estos países, la Iniciativa HIPC mostraba algunas características que la distinguían de los programas previos.

La Iniciativa HIPC era más amplia que esfuerzos anteriores, pues incluía la deuda del FMI y el BM, que había estado creciendo en los años previos hasta llegar a representar más del 40% de la deuda de los HIPC. Además, introducía el concepto de sustentabilidad. De hecho, su objetivo central era reducir la deuda hasta que alcanzara un nivel sustentable, entendido como aquel en que un país puede pagar su deuda sin retrasos ni renegociaciones y sin comprometer su desarrollo. La traducción del concepto de deuda sustentable a una cifra concreta se establecía caso por caso, variando entre valores de 200 y 250% para el cociente de deuda a exportaciones, y de 20 a 25% para el cociente de servicio de deuda a exportaciones. También se establecía que para países con economías muy abiertas al comercio exterior, se tomaría en cuenta el cociente de deuda a ingresos gubernamentales, que no debería superar el 280 por ciento.

Otra característica importante de la Iniciativa HIPC era la condicionalidad. Esto se refiere a que para recibir la reducción de deuda, un país debía mostrar un récord de buen desempeño macroeconómico, para lo cual se hablaba de dos momentos clave: después de tres años de buen desempeño se alcanzaría el "punto de decisión" (*decision point*) en que se decidirían los

¹⁶ Véase nota 1.

niveles de deuda sustentable para su situación particular, con el compromiso de reducir la deuda hasta alcanzarlos. El segundo momento clave ocurriría tres años más tarde, en el “punto de completitud” (*completion point*), en que la reducción de la deuda se haría efectiva siempre y cuando hubiera persistido el buen desempeño.

Puesto que la versión inicial de la Iniciativa HIPC mostró ser demasiado restrictiva —sólo ocho países alcanzaron el punto de decisión, y de ellos sólo seis recibieron alivio de deuda—, se llegó al acuerdo de modificarla. Así nació la Iniciativa Ampliada HIPC, propuesta por el BM y el FMI en 1999, que aumentaba el alivio de deuda, relajaba los criterios para recibirlo y aceleraba su recepción. Otro cambio importante con respecto a la iniciativa inicial ocurrió en el aspecto de la condicionalidad, introduciendo el requisito de presentar una Estrategia de Reducción de la Pobreza en consulta con la sociedad civil. La idea de añadir este requisito era ligar la reducción de la deuda a medidas concretas para reducir la pobreza.

Aunque efectivamente las medidas anteriores incrementaron el número de países que recibieron alivio de deuda, la aparición de nuevos problemas en la ejecución del esquema ha seguido generando modificaciones y nuevas propuestas en los años siguientes, en un proceso que aún continúa.

Desde el surgimiento de las primeras dificultades para hacer frente a los pagos que llegaban a su vencimiento hasta las más recientes propuestas de solución, se ha acumulado una gran cantidad de evidencia acerca del impacto de la deuda —y de su reducción— sobre el gasto en salud y educación, y sobre el crecimiento económico. En las siguientes dos secciones abordamos sendos asuntos con la mira puesta en el caso africano.

La deuda y su impacto en salud y educación

Uno de los argumentos a favor de la reducción de la deuda se refiere a que las erogaciones que implica su servicio reducen el gasto público en salud y educación (gasto social), lo cual tiene un impacto sobre el bienestar de la población y sobre las posibilidades de su mejoramiento en el largo plazo. Esto es particu-

larmente importante en África donde, de acuerdo con distintos indicadores, las condiciones de salud y educación son de las más desfavorables del mundo. Por ejemplo, en el África subsahariana solamente el 57% de la población¹⁷ tiene acceso a fuentes adecuadas de agua potable,¹⁸ porcentaje que se reduce al 44% en el medio rural. Estas cifras contrastan no sólo con el promedio mundial general de 83% y el mundial rural de 72%, sino incluso con los valores de 79% y 70% (general y rural, respectivamente) del conjunto de los países en desarrollo. Otros indicadores arrojan una visión similar: solamente el 36% de la población en el África subsahariana tiene acceso a instalaciones sanitarias adecuadas,¹⁹ comparado con el 49% en los países en desarrollo y el 58% a nivel mundial. Los porcentajes de niños de un año inmunizados contra enfermedades prevenibles por vacunación son también muy bajos. Por ejemplo, este porcentaje es del 65% para el caso de difteria, tétanos y tos ferina (DPT3), contrastando con la cifra de 78% a nivel mundial, situación que se repite para el resto de las enfermedades.²⁰ Un indicador crítico, la tasa de mortalidad infantil en el África subsahariana era de 171 por cada 1 000 niños menores de cinco años en 2004, más del doble que el promedio mundial (79 por cada 1 000). Peor aún, los tres países con tasa de mortalidad infantil más alta del mundo, de acuerdo con este mismo indicador están en el África subsahariana (Sierra Leona, Angola y Níger).

Respecto a las condiciones de salud, es de destacarse, por último, que la tasa de incidencia de VIH (porcentaje de adultos con VIH) es casi seis veces la tasa a nivel mundial.

Los indicadores en materia educativa muestran un panorama similar. Solamente el 60% de la población mayor de 15 años sabe leer y escribir, comparado con un 77% para el conjunto de los países en desarrollo.²¹ Asimismo, el porcentaje de niños que alcanzan el quinto grado de primaria es de 66%,

¹⁷ Las cifras de salud y educación de este apartado están tomadas de UNICEF, *The State of the World's Children 2006*, Nueva York, UNICEF, 2006.

¹⁸ Datos para el año 2002.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Tuberculosis, polio, hepatitis B y sarampión. Datos para el año 2004.

²¹ Datos para el periodo 2000-2004.

mientras que para el conjunto de los países en desarrollo es de 78 por ciento.²²

Para enfrentar los retos anteriores se requiere un gasto considerable en educación y salud, que en buena medida depende de los esfuerzos del sector público. Sin embargo, ante esta situación, en el conjunto del África subsahariana el servicio de la deuda representó el 3.8% del PIB en el año 2000, mientras que el gasto en salud fue de sólo 2.4% del PIB.²³

Los datos anteriores ilustran las enormes necesidades en materia de salud y educación, y al mismo tiempo sugieren la idea de que un camino para atenderlas es precisamente reduciendo la deuda, para liberar recursos del sector público. Sin embargo, la hipótesis de que el alivio de la deuda se traduce en un incremento del gasto social y, de manera relacionada, que el servicio de la deuda lo reduce, debe ser confrontada con la evidencia disponible.

Nannyonjo²⁴ aborda esta cuestión para el caso de Uganda. Muestra que los recursos del alivio de deuda que recibió el gobierno de Uganda entre los años fiscales 1998-1999 y 2000-2001 efectivamente los usó en programas de reducción de la pobreza. Basándose en este trabajo, Dessy y Vancatachellu²⁵ calculan que simplemente el monto en que se incrementó el Fondo de Acción para la Pobreza en Uganda (Ugandan Poverty Action Fund) ascendió a una parte sustancial del alivio de la deuda recibido (201 contra 268 miles de millones de shillings, respectivamente). Asimismo, mencionan que la porción del presupuesto destinada a educación se elevó de 12% en 1996-1997 a 19% en 1998-1999. El gasto en salud pasó de representar el 2.9% en 1998-1999 a 13% en 2000-2001.

Aunque el trabajo de Nannyonjo presenta una visión optimista, se trata solamente de la experiencia de un país en un periodo concreto, sobre cuya base no pueden obtenerse conclusiones para el resto de los países africanos.

²² *Idem.*

²³ Boyce y Ndikumana, *op. cit.*

²⁴ Justine Nannyonjo, "The HIPC debt relief initiative. Uganda's social sector reforms and outcomes", *UNU-WIDER Discussion Paper* No. 2001/138, 2001.

²⁵ Sylvain Dessy y Désiré Vencatachellum, "Debt relief and social services expenditures: the African experience, 1989-2003", *African Development Review*, 19, 1, 2007.

A continuación repasamos los resultados de tres estudios basados en conjuntos amplios de países africanos, analizados durante periodos extensos, que examinan empíricamente la cuestión de si el servicio de la deuda realmente desplaza al gasto en educación y salud y, de manera relacionada, si el alivio de la deuda se traduce en incrementos de tal gasto.

Fosu²⁶ utiliza datos de 35 países del África subsahariana durante el periodo 1975-1994 para estudiar el impacto del servicio de la deuda sobre el gasto público en educación. Hace notar que este periodo es previo a la Iniciativa HIPC y, por tanto, no refleja la condicionalidad presente en tal iniciativa. Precisamente por este motivo sus resultados pueden interpretarse como una evidencia de cómo los países africanos modifican su gasto para hacer frente a la carga de la deuda atendiendo a sus propias preferencias, es decir, sin responder a los requisitos estipulados en la Iniciativa HIPC.

Fosu argumenta que para saber si el servicio de la deuda influye sobre el gasto en educación, la variable en la que debemos concentrarnos no es el *servicio de la deuda realmente observado*, sino el *servicio que se puede prever dada la deuda existente*. Los dos conceptos no son iguales: por ejemplo, un país con un alto endeudamiento puede caer en retrasos o renegociaciones y efectuar un pago de deuda menor al que correspondería de acuerdo con el endeudamiento prevaleciente. Para capturar este fenómeno construye una variable que llamaremos *servicio esperado de deuda* (o *predicción de servicio de deuda*) que es simplemente lo que la magnitud de la deuda neta (deducidas las reservas internacionales) nos haría esperar que un país pagara cada año.²⁷

Fosu realiza un análisis de regresión en que se explica la proporción del gasto que un gobierno destina a educación y se tienen como variables explicativas el *servicio esperado de la deuda* (como porcentaje de las exportaciones), la ayuda exterior (como por-

²⁶ Augustin Fosu, "Fiscal allocation for education in sub-Saharan Africa: implications of the external debt service constraint", *World Development*, 35, 4, 2007.

²⁷ Más formalmente, es el resultado de correr una regresión en que se explican los pagos realmente efectuados teniendo como variable explicativa la deuda neta, para todas las observaciones disponibles, y después se usan las estimaciones de esta regresión para pronosticar el servicio de la deuda de cada año basándose en la deuda existente.

centaje del PIB), el porcentaje de la población en la agricultura (como una medida de la industrialización del país) y el PIB per cápita. Encuentra que, de todas sus variables explicativas, solamente la variable del *servicio esperado de la deuda* es significativa: un aumento en esta variable en verdad reduce significativamente la porción del gasto del gobierno destinada a educación.

En un estudio posterior, Fosu²⁸ utiliza los mismos datos para estimar el efecto del *servicio esperado de la deuda* no sólo sobre la porción del gasto público destinada a educación sino también, simultáneamente, sobre aquélla destinada a salud. Corroborra el impacto negativo sobre la porción del gasto destinado a educación y encuentra que también existe este efecto negativo sobre la porción destinada a salud y que ambos efectos son de la misma magnitud. Para ilustrar el tamaño de este impacto, mencionemos primero que en los datos considerados el servicio esperado de la deuda varía entre 20.2% y 49.53% como porcentaje de las exportaciones, con una media de 20.2% y una desviación estándar de 4.46%. Las estimaciones implican que incrementar el servicio esperado de la deuda de su valor medio de 20.2% a otro de 24.7% (un aumento de una desviación estándar, aún muy por debajo del valor máximo) reduciría aproximadamente un tercio en la porción del gasto destinado a educación, y otra similar en el destinado a salud.

Dessy y Vencatachellum,²⁹ por su parte, no llegan a resultados tan contundentes como Fosu. A diferencia de él, no utilizan datos del servicio de la deuda, ni real ni esperado, sino del alivio de la deuda: del monto de reducción de deuda recibido por los distintos países africanos. Analizan el impacto que tiene este alivio sobre el gasto social en los años posteriores,³⁰ usando datos del periodo 1989-2003 y distinguiendo entre gasto en educación y gasto en salud. Encuentran que este impacto depende de la evolución de las instituciones: el alivio de la deuda se traduce en un aumento posterior en la fracción del PIB desti-

²⁸ Fosu, "The external debt-servicing constraint and public expenditure composition. Evidence from African economies", *UNU-WIDER Discussion Paper* núm. 2007/36, 2007.

²⁹ Sylvain Dessy y Désiré Vencatachellum, *op. cit.*

³⁰ Más precisamente, el alivio de deuda recibido en un quinquenio sobre el gasto social del siguiente quinquenio.

nada a educación y salud solamente en los países que mejoran sus instituciones; sin embargo, en ausencia de este cambio, no surte los efectos benéficos esperados. Entonces, al igual que Fosu, sus resultados indican que el alivio de la deuda puede aumentar el gasto en educación y salud; en contraste con él, encuentran que esto sucede solamente si hay una mejora en las instituciones.

Deuda externa y crecimiento económico: antecedentes y experiencia africana

Otra manera —adicional al desplazamiento del gasto en educación y salud— en que la deuda externa puede limitar las posibilidades de mejorar los niveles de vida de la población es frenando el crecimiento económico. En esta sección examinamos la evidencia empírica sobre este fenómeno, poniendo especial atención en el caso africano. Para ello, repasamos primero una experiencia en que la deuda externa claramente jugó ese papel: el caso de los países Brady —en su mayoría países latinoamericanos de ingreso medio— que con frecuencia se cita para abogar por la reducción de la deuda externa, y después algunos estudios que muestran que, más generalmente, este fenómeno se presenta al considerar a los países en desarrollo en su conjunto. Sin embargo, cuando se examinan subconjuntos más pobres de países en desarrollo (entre ellos los países HIPC), la evidencia es mixta: algunos estudios encuentran efectos inhibitorios de la deuda externa y otros no, lo cual es consistente con la existencia de efectos distintos en los países pobres y en los de ingreso medio. Siguiendo este tipo de razonamiento, abordamos tanto el caso específico de los países de ingreso bajo como algunos estudios que se concentran en conjuntos de países africanos o en países africanos individuales.

Comencemos con la experiencia de los países Brady. Después de casi dos décadas de enfrentar dificultades para cumplir con los pagos de su deuda externa, un conjunto de países de ingreso medio —la mayoría de ellos en América Latina— obtuvo en 1989 y principios de los noventa una importante reducción de su deuda externa. Esta reducción se acordó bajo el

Plan Brady —que debe su nombre al del entonces secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas J. Brady— y reemplazó la estrategia previa de simplemente posponer los pagos que llegaban a su vencimiento, con la expectativa de que el crecimiento de las economías hiciera la deuda más manejable. Puesto que en la segunda mitad de los ochenta las economías no crecían, los retrasos en los pagos se incrementaban y los indicadores de deuda no mejoraban se optó por un cambio de estrategia. En 1989 se acordaron los lineamientos para conceder una reducción de deuda a México —que se convirtió así en el primer país donde se aplicó el Plan Brady—, al que poco después se sumaron Costa Rica, Venezuela y Uruguay, y entre 1989 y 1995 un total de 16 países de ingreso medio, 11 de ellos latinoamericanos. Diversos estudios han documentado que el Plan Brady tuvo éxito en promover la inversión y el crecimiento económico en los países beneficiados y que este éxito se debió a que la elevada deuda externa efectivamente era un obstáculo para su crecimiento. Uno de estos estudios es el de Arslanalp y Henry,³¹ quienes documentan que después de la reducción de la deuda los países beneficiarios del Plan Brady evolucionaron más favorablemente que otro grupo de países similares —usado como grupo de control— que no recibió tal reducción. Por ejemplo, empezaron a recibir flujos de capital del exterior, en contraste con la entrega de recursos —en términos netos— que realizaban en los años previos al acuerdo. Este cambio de signo en el flujo neto de recursos no se presentó en los países del grupo de control. Asimismo, experimentaron un crecimiento en la inversión (la tasa de crecimiento del acervo de capital pasó de 1.6% en los cinco años previos a 3.5% en los cinco años posteriores al acuerdo). Además, tuvieron una tasa de crecimiento del PIB per cápita anormalmente elevada durante los cinco años posteriores a la firma del acuerdo. Estos fenómenos tampoco se experimentaron en los países del grupo de control.

En dos artículos relacionados que también documentan el impacto negativo de una deuda elevada sobre el crecimiento

³¹ Serkan Arslanalp y Peter Blair Henry, "Helping the poor to help themselves: debt relief or aid?", *WP 10234*, Cambridge, NBER, 2004.

económico, Patillo *et al.*³² analizan un numeroso grupo de países en desarrollo (casi 100 en el primer artículo y 61 en el segundo), que incluye tanto países de ingreso medio como de ingreso bajo, a lo largo de 30 años (de 1969 a 1998). Sus artículos muestran dos hallazgos importantes: el primero es que la deuda externa sí afectó negativamente el crecimiento económico en los países analizados, pero sólo cuando sobrepasó cierto umbral. El segundo es que este efecto ocurrió por dos vías: porque afectó negativamente la inversión y porque afectó también el crecimiento de la productividad; el primer efecto fue responsable de aproximadamente un tercio del impacto sobre el crecimiento, y el segundo de los restantes dos tercios.

Sin embargo, existen razones para pensar que, aunque la experiencia de los países Brady y los estudios de Patillo *et al.* evidencian que la remoción de la deuda puede favorecer el crecimiento, no son directamente aplicables a los países africanos. En el segundo caso, Patillo *et al.* advierten que se requiere investigación adicional para determinar en qué medida sus resultados se aplican a los países incluidos en la Iniciativa HIPC (mayoritariamente africanos), pues su situación económica y política “los convierte en una submuestra atípica”.³³

Respecto de la experiencia de los países Brady, Arslanalp y Henry³⁴ consideran que no podemos esperar que el éxito de la reducción de la deuda se repita en los países HIPC (la mayoría de ellos africanos) porque la sobrecarga de la deuda no es su principal problema: no existen, por ejemplo, proyectos de inversión que se suspendan por temor a que sus frutos sean destinados a pagar deuda. De acuerdo con estos autores, el problema verdadero de estos países es la falta de instituciones que generen lo que podría llamarse “infraestructura social” (cumplimiento de la ley, el sistema judicial, sistema contable, derechos de los inversionistas), necesaria para promover la inversión.

³² Catherine Patillo *et al.*, “External debt and growth”, *IMF Working Paper* 02/69, Washington, International Monetary Fund, 2002; Catherine Patillo *et al.*, “What are the channels through which external debt affects growth?”, *IMF Working Paper* 04/15, Washington, International Monetary Fund, 2004.

³³ Patillo *et al.*, “What are the channels through which external debt affects growth?...”, *op. cit.*, p. 19.

³⁴ Arslanalp y Henry, *op. cit.*

Citan diversos indicadores de esta infraestructura en los cuales se aprecia que todos ellos son mucho menores para los países HIPC que para los países Brady, y sostienen que esta falta de infraestructura es el verdadero obstáculo para su desarrollo; obstáculo que no será removido con la reducción de la deuda. Como evidencia adicional de que los resultados del Plan Brady no pueden repetirse, mencionan que, a diferencia de lo que ocurría en los países Brady antes de la reducción de la deuda, los países HIPC nunca han realizado una transferencia neta de recursos hacia el exterior —debido a la gran ayuda exterior que reciben. Mencionan también que no podemos hablar de un flujo de recursos al sector privado que sea inhibido por la abultada deuda externa porque, a diferencia de los países Brady, los países HIPC no tienen —en términos generales— sectores privados que reciban considerables flujos de recursos.

Para sustentar su hipótesis, Arslanalp y Henry examinan también algunas cifras de crecimiento de los países que habían empezado a recibir alivio de deuda bajo la Iniciativa HIPC y señalan que, aunque se observa un ligero repunte en su crecimiento, este repunte también se registra en los países que aún no recibían alivio de deuda. Siguiendo con su línea de pensamiento, consideran que la mayor contribución de la Iniciativa HIPC al crecimiento económico de los países considerados no ha sido la reducción de la deuda, sino la promoción de las reformas mencionadas como condición para obtener el alivio.

Mencionemos a continuación dos estudios más que se centran en los países más pobres. El primero es Chauvin y Kraay,³⁵ quienes usan datos de 62 países de ingreso bajo en el periodo 1989-2003 y tampoco encuentran evidencia de un efecto de la reducción de la deuda sobre el crecimiento, coincidiendo entonces con la hipótesis de Arslanalp y Henry.

El segundo es Clements, Bhattacharya y Nguyen,³⁶ quienes encuentran que la reducción de la deuda sí tiene un efecto positivo en los países de ingreso bajo (estudian un grupo de 55 paí-

³⁵ N. D. Chauvin y A. Kraay, "What has 100 billion dollars worth of debt relief done for low-income countries?", *World Bank*, 2005 (mimeo).

³⁶ Benedict Clements, Rina Bhattacharya y Toan Quoc Nguyen, "External debt, public investment, and growth in low-income countries", *IMF Working Paper* 03/249, 2003.

ses pobres en el periodo 1979-1999). Examinemos más detenidamente este trabajo porque nos permite explorar qué mecanismos pueden ser responsables de que también en los países pobres la deuda externa inhiba el crecimiento. Los autores distinguen entre el impacto producido por la magnitud de la deuda y el causado por el servicio de la deuda. Por otra parte, distinguen también entre el impacto que ocurre al inhibir la inversión y el que actúa sobre la eficiencia con que se usan los recursos. Estos efectos los calculan estimando distintas variantes de una regresión que explica el crecimiento del ingreso per cápita.

En una primera variante, estiman el efecto que tienen la deuda y su servicio sobre el crecimiento económico mediante la eficiencia con que se usan los recursos. Desde un punto de vista técnico, esto lo hacen introduciendo la inversión total como una variable explicativa adicional. Encuentran que un elevado nivel de deuda externa efectivamente reduce el crecimiento económico que se esperaría por este medio, lo que ocurre cuando supera (en valor presente) valores de 30-37% del PIB, o valores de 115-120% de las exportaciones, mientras que el servicio de la deuda no tiene tal efecto. Por otra parte, como era de esperarse, la inversión total sí afecta positivamente el crecimiento.

La segunda variante que estiman difiere de la primera porque desglosan la inversión total en pública y privada. Corroboran tanto el resultado de que un elevado nivel de deuda externa reduce el crecimiento —a partir de cierto umbral— a través de su efecto sobre la eficiencia, como el de que el servicio de la deuda no lo hace. Respecto de la inversión, encuentran que mientras la inversión pública sí tiene un efecto positivo y significativo sobre el crecimiento, la inversión privada, no.

Como complemento de lo anterior, Clements, Bhattacharya y Nguyen estiman el efecto que la deuda externa ejerce sobre el crecimiento a través de su impacto en la inversión, desglosada en pública y privada. Encuentran que en el caso de la inversión privada este efecto no se presenta, pero sí en el de la inversión pública: cuando el servicio de la deuda supera cierto umbral —que estiman en 5% del PIB— afecta negativamente a la inversión pública, lo que se traslada en una reducción del crecimiento económico.

En suma, de acuerdo con Clements, Bhattacharya y Nguyen,³⁷ la deuda externa afecta el crecimiento económico de los países pobres porque reduce la eficiencia con que se usan los recursos y porque reduce la inversión pública.

Por su parte, Fosu³⁸ cita evidencia de tres estudios restringidos a países africanos que confirman el efecto nocivo de la deuda externa sobre el crecimiento económico. El primero es de Ojo y Oshikoya,³⁹ basado en la experiencia de 17 países africanos entre 1970 y 1991, quienes encuentran un efecto negativo del cociente de deuda externa a PIB sobre el crecimiento económico. Los dos estudios restantes son de Fosu, y están basados en países del África subsahariana: el primero contempla un conjunto de 29 países para el periodo 1970-1986,⁴⁰ y el segundo 35 países en los años ochenta.⁴¹ Utiliza varias medidas tanto de deuda externa como de su servicio y después de probar distintas especificaciones coincide en el resultado fundamental de la existencia de un impacto negativo sobre el crecimiento económico de los países analizados.

Otro estudio que también se concentra en un conjunto de países africanos, pero desde una perspectiva distinta, es el de Hussain y Gunter.⁴² Estos autores construyen un modelo macroeconómico basado en el trabajo inicial de Thirlwall⁴³ y en sus extensiones.⁴⁴ Esta línea de investigación parte de la idea central de que la tasa de crecimiento de largo plazo de una eco-

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Fosu, "The international dimension of African economic growth", *CID WFP* 34, Harvard, Ma., Center for International Development at Harvard University, 2000.

³⁹ O. Ojo y T. Oshikoya, "Determinants of long-term growth: some African results", *Journal of African Economies*, 42, 2, 1995.

⁴⁰ Augustin Fosu, "The impact of external debt on economic growth in sub-Saharan Africa", *Journal of Economic Development*, 21, 1, 1996.

⁴¹ Augustin Fosu, "The external debt burden and economic growth in the 1980s: evidence from sub-Saharan Africa", *Canadian Journal of Development Studies*, 20, 2, 1999.

⁴² N. Hussain y B. Gunter, "External shocks and the HPC Initiative: impacts on growth and poverty in Africa", *African Development Review*, 17, 3, 2005.

⁴³ A. P. Thirlwall, "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. 128, 1979.

⁴⁴ Thirlwall y M. N. Hussain, "The balance of payments constraint, capital flows and growth rate differences between developing countries", *Oxford Economic Papers*, vol. 34, 1982; D. R. Elliott y R. Rhodd, "Explaining growth rate differences in highly indebted countries: an extension to Thirlwall and Hussain", *Applied Economics*, 31, 9, 1999.

nomía no puede superar los límites que impone el equilibrio de la balanza de pagos. Tal como hemos explicado líneas arriba, en el caso de las economías africanas el servicio de la deuda externa aparece como un elemento importante a este respecto a partir de los años ochenta, por lo que su inclusión en un modelo basado en las líneas de Thirlwall⁴⁵ y sus extensiones resulta obligado. Hussain y Gunter⁴⁶ estiman el impacto del servicio de la deuda para los distintos países africanos en un modelo de esta naturaleza, poniendo especial atención en el grupo de 18 países que habían alcanzado el “punto de decisión” bajo la Iniciativa HIPC Ampliada en diciembre de 2000. Estiman que para este grupo de países, los pagos que tuvieron que efectuar por concepto de deuda externa (el servicio de la deuda) en el periodo 1985-1999 provocaron una reducción en la tasa de crecimiento anual de su PIB de 4.1%, que repercutió en un aumento en la pobreza de 2.2% anual. Para el conjunto de todos los países HIPC africanos, las cifras son 5 y 5.3%, respectivamente. Otra interpretación de estas cifras es que nos indican cuánto aumentarían la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de reducción de la pobreza, respectivamente, si se perdonara toda la deuda externa. Las tasas anteriores ocultan diferencias importantes entre países. Por ejemplo, el efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB varía desde un 0.8% para Gambia hasta un 10.1% para Zambia.

Hussain y Gunter también estiman el impacto de la reducción en el servicio de la deuda obtenido con la Iniciativa HIPC (en oposición al impacto de una hipotética anulación total de la deuda). Estiman que esta Iniciativa generó un aumento en la tasa de crecimiento del PIB de 2.9% anual para el conjunto de los 18 países africanos considerados, que se trasladó a una reducción de la pobreza de 2.2% anual. Nuevamente, se presentan diferencias importantes: el impacto sobre la tasa de crecimiento del PIB varía desde un 0.4% para Gambia hasta un 5.9% para Zambia y un 6% para Tanzania, y en el caso de la reducción de la pobreza, desde un 0.3% para Níger hasta un 5.1% para Senegal.

⁴⁵ A. P. Thirlwall, *op. cit.*

⁴⁶ Hussain y Gunter, *op. cit.*

Ahora bien, el servicio de la deuda no es, desde luego, la única variable que afecta la tasa de crecimiento desde el enfoque de Thirlwall basado en la balanza de pagos. De entre las otras variables relevantes, Hussain y Gunter estudian en particular el papel de los términos de intercambio, debido a que éstos se deterioraron para el conjunto de los 18 países africanos analizados en el periodo 2001-2003 en relación con el periodo previo 1985-1999. Estiman que este deterioro contrarrestó en buena medida el efecto positivo de la Iniciativa HIPC, pues generó una reducción en la tasa de crecimiento del PIB de 2% anual, que se tradujo en un crecimiento de la pobreza de 1.3% anual. Cabe destacar que, aunque en promedio hubo un deterioro en los términos de intercambio, se registraron grandes diferencias e incluso hubo una ligera mejoría en algunos de ellos, como en Zambia, donde causó un efecto positivo de 0.4% sobre la tasa de crecimiento anual del PIB.

Al considerar tanto el efecto positivo de la Iniciativa HIPC como el negativo (promedio) del deterioro de los términos de intercambio, Hussain y Gunter estiman un incremento de 0.9% en la tasa de crecimiento del PIB (que resulta de restar 2% a 2.9%) y también un efecto de 0.9% sobre la tasa de reducción de la pobreza (que resulta de restar 1.3% a 2.2%). En suma, este trabajo nos indica que el servicio de la deuda sí impacta de manera relevante el crecimiento de la economía y la pobreza de los países africanos altamente endeudados; pero al mismo tiempo nos advierte que, dada la dependencia de estos países a los precios de unas cuantas materias primas, las acciones en materia de deuda pueden ser al menos parcialmente contrarrestadas por variaciones en los términos de intercambio.

Por último, mencionemos que recientemente ha recibido atención el efecto de la deuda externa sobre el crecimiento de cada país africano. Un ejemplo es el trabajo de Were,⁴⁷ quien defiende la conveniencia de estudiar el caso de cada país en particular para captar la posible influencia de características únicas, y analiza el impacto de la deuda externa sobre el crecimiento económico en Kenia, utilizando datos del periodo 1970-1995.

⁴⁷ Maureen Were, "The impact of external debt on economic growth in Kenya", *UNU-WIDER Discussion Paper* núm. 2001/116, 2001.

Los indicadores de la deuda externa de Kenia siguen un patrón similar al explicado líneas arriba para otros países de África: como porcentaje de las exportaciones, la deuda subió de un promedio de 121% en el periodo 1970-1980 a 268.2% en 1991-1999, mientras que, como porcentaje del PIB, el aumento fue del 38.5% al 89.2%. En los orígenes de este crecimiento encontramos, al igual que en los otros países, los shocks petroleros de 1973 y 1979 y la caída en los términos de intercambio de principios de los años ochenta. Al respecto, resulta ilustrativo señalar que mientras los ingresos por exportaciones de Kenia crecieron 26% en 1980, sufrieron una caída de -13% en 1981, marcando el inicio de un patrón de deterioro en el balance externo a lo largo de los años ochenta, agravado por una sequía en 1983-1984 que obligó a realizar cuantiosas importaciones de alimentos.

Were estima econométricamente⁴⁸ de manera separada el impacto del endeudamiento externo de Kenia sobre dos variables. La primera es la inversión privada. La segunda es el crecimiento económico mismo, manteniendo constante la inversión. Esta segunda variable trata de captar las demás vías, distintas del monto de inversión privada, por las que la deuda puede afectar al crecimiento. Adicionalmente, en el análisis de cada una de estas vías, Were descompone el efecto de la deuda acumulada, del servicio de la deuda y del endeudamiento corriente. Él espera que los dos primeros efectos impacten negativamente la inversión y el crecimiento, mientras que el tercero, que se refiere a los flujos de recursos que van ingresando al país, afecte favorablemente la inversión y el crecimiento contemporáneos.

Sus resultados son los siguientes: en primer lugar, la deuda acumulada en efecto repercute negativamente tanto en la inversión como en el crecimiento económico. En segundo lugar, el servicio de la deuda también afecta negativamente a la inversión, aunque no hay tal impacto sobre el crecimiento a través de otras vías. Finalmente, el esperado efecto positivo de los flujos de deuda sobre la inversión y el crecimiento contemporáneos ocurre sólo sobre la primera variable —la inversión

⁴⁸ Desde un punto de vista técnico conviene señalar que utiliza un modelo de corrección de errores, que corrige problemas de no estacionariedad en series de tiempo.

privada—, no sobre la segunda —el crecimiento económico. El conjunto de estos resultados lleva a Were a concluir que la deuda externa, por diferentes vías, se convirtió en un factor inhibitorio del crecimiento económico de Kenia.

Deuda, ayuda externa y comportamiento de prestamistas y donantes

Para comprender mejor el problema de la deuda externa en África, también es conveniente abordar algunos aspectos de otro fenómeno relacionado: la ayuda externa, debido a que los países africanos de ingreso bajo que realizan fuertes erogaciones para servir su deuda también suelen recibir sumas considerables de ayuda externa, que comúnmente exceden el servicio de la deuda. En ocasiones incluso ocurre que reciben ayuda de sus mismos acreedores. Debido a ello, para comprender los efectos de la reducción de la deuda externa deben tenerse en cuenta varios fenómenos relacionados con la ayuda, lo que abordaremos a continuación.

Una primera consideración tiene que ver con lo que se conoce como la cuestión de la adicionalidad: ¿la reducción de la deuda realmente implica un mayor flujo de recursos para los países deudores o, por el contrario, es solamente un cambio de denominación del flujo de recursos, en que el país deudor paga menos por concepto de deuda y a cambio recibe menos ayuda? En este último caso no habría adicionalidad: no implica la recepción de recursos adicionales. En los años posteriores a la Iniciativa HIPC en 1996, muchos observadores notaron con preocupación que el flujo de recursos netos a los países más pobres sufrió una reducción, revirtiendo una tendencia positiva registrada en los años previos. Esto los llevó a cuestionarse si la reducción de la deuda había sido responsable de la disminución de otras formas de ayuda. La evidencia al respecto no es concluyente, como lo ilustran los dos estudios que citamos en seguida.

Ndikumana⁴⁹ estudia sistemáticamente el comportamiento tanto de los donantes como de los receptores y no encuentra

⁴⁹ Leonce Ndikudmana, "Additionality of debt relief and debt forgiveness, and

evidencia de que la caída anterior en verdad pueda atribuirse a la reducción de la deuda. En efecto, por el lado de los donantes, encuentra que aunque realmente redujeron el monto de ayuda externa en el periodo 1998-2000, no hay evidencia de que se deba a que hayan otorgado reducciones de deuda: los países que perdonaron más deuda no otorgaron menos ayuda. Por el lado de los países deudores, tampoco encuentra evidencia de que la reducción en la ayuda haya obedecido al alivio de deuda: los países que recibieron alivio de deuda bajo la Iniciativa HIPC no recibieron menos ayuda. Sin embargo, existe otro estudio que sí apoya la idea de que la reducción de la deuda llevó a una reducción de otras formas de ayuda, al menos para las donaciones bilaterales.⁵⁰ Sus autores documentan que cuando un país recibe alivio de deuda, tiende a recibir menos donaciones bilaterales al año siguiente.

Un segundo fenómeno es el del Comportamiento Defensivo, que se refiere a la distribución de la ayuda entre países. Se ha argumentado que si el flujo de recursos a los países pobres es constante, la reducción de deuda que obtiene un país se realiza en detrimento de los recursos otorgados a otros países pobres, con lo cual se premia al país que manejó mal su deuda a costa del que lo hizo bien.

Sin embargo, varios estudios han llamado la atención sobre un fenómeno que más bien apoya la idea de que si se distribuye un monto de recursos más o menos constante entre los distintos países de ingreso bajo, entonces es conveniente reducir la deuda: el fenómeno del Comportamiento Defensivo de Prestamistas y Donantes. Este fenómeno se refiere a que los países con indicadores de deuda más elevados reciben un mejor tratamiento que los demás, y su implicación es que la reducción de la deuda restauraría un comportamiento más racional de prestamistas y donantes.

Un tercer aspecto cuestiona si conviene transferir recursos a los países deudores en forma de reducción de deuda o me-

implications for future volume of official assistance", *UNU-WIDER, Discussion Paper* núm. 2000/97, 2002.

⁵⁰ S. Marchesi y A. Missale, "What does motivate lending and aid to the HIPC's?", University of Milan, Centro Studi Luca D'Agliano, *Development WP* 189, 2004.

diante otras formas de ayuda. Un análisis detallado de estas opciones rebasa los límites del presente trabajo. Nos limitaremos, entonces, a comentar que no existe consenso al respecto y a señalar los aspectos más sobresalientes. Algunos autores —como Arslanalp y Henry—⁵¹ se muestran favorables a transferir recursos mediante (otras formas de) ayuda, al menos si tienen un carácter multilateral, en lugar de hacerlo a través de la reducción de la deuda. El argumento central es que los recursos liberados por esta última quedan a disposición del deudor, por lo que no es posible garantizar su uso adecuado (otros autores añaden que la historia previa indica que lo más probable es que no se usen correctamente); en cambio, la ayuda multilateral sí se otorga bajo condiciones y supervisión que hacen suponer un uso productivo. Sin embargo, otros estudiosos del tema —como Birdsall y Williamson—⁵² no son tan optimistas respecto de la eficiencia de la ayuda externa, al menos en las circunstancias en que suele otorgarse: por numerosos donantes que fijan, cada uno, requisitos para diversos programas. Argumentan que es costoso para el país, en términos de tiempo y esfuerzo, cumplir con estos requisitos, coordinar varias instancias gubernamentales y conciliar peticiones de distintos donantes, que incluso pueden ser contradictorias. Además, si la ayuda está basada en proyectos, hay un sesgo contra el mantenimiento de programas preexistentes y en favor de nuevos proyectos. En el caso de la ayuda “atada”, es decir, condicionada a la compra de bienes o servicios del país donante —lo que se aplica sobre todo al caso de la ayuda bilateral—, implica una pérdida de poder de compra substancial —entre 15% y 30%, según estudios citados por Birdsall y Williamson. En suma, existen argumentos a favor y en contra de ambas formas de transferir recursos a los países endeudados, y es difícil sostener la superioridad de alguna de ellas en términos generales.

⁵¹ Arslanalp y Henry, *op. cit.*

⁵² Nancy Birdsall y John Williamson, *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 2002.

Conclusiones

En este trabajo hemos revisado los orígenes, evolución y consecuencias del elevado endeudamiento de muchos países africanos. Hemos puesto especial atención en el análisis de dos mecanismos por los cuales la deuda externa afecta el bienestar de la población en los países afectados: la reducción del gasto en salud y educación y la inhibición del crecimiento económico. En los dos aspectos la evidencia es mixta, pero tiende a favorecer la hipótesis de que, bajo determinadas circunstancias, el alivio de la deuda se traduce en mayor gasto en salud y educación y en un mayor crecimiento económico. También hemos examinado la relación entre reducción de deuda y concesión de otras formas de ayuda externa. Al respecto existen dos aspectos importantes: la posibilidad de que la reducción de la deuda reduzca también los montos de otras formas de ayuda y la evaluación de los beneficios que obtienen los países cuando su deuda es reducida en comparación con los derivados de formas de ayuda alternativas. ❖

Dirección institucional del autor:
Centro de Estudios Económicos
El Colegio de México
Camino al Ajusco núm. 20
Pedregal de Santa Teresa
10740, México, D. F.
jfernand@colmex.mx

Bibliografía

- ARSLANALP, Serkan y Peter Blair Henry, "Helping the poor to help themselves: debt relief or aid?", *WP 10234*, Cambridge, NBER, 2004.
- BIRDSALL, Nancy y John Williamson, *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 2002.
- BOYCE, James K. y Leonce Ndikumana, "Africa's debt: who owes whom?", *Political Economy Research Institute*, WP 48, Amherst, Ma, 2002.
- BROOKS, Ray, Mariano Cortés, Francesca Fornasari, Benoit Ketchek-

- men, Hdahlia Metzgen, Rober Powell, Saquib Rizavi, Doris Ross y Kevin Ross, "External debt histories of ten low-income developing countries: lessons from their experience", *IMF Working Paper 98/72*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 1998.
- CLEMENTS, Benedict, Rina Bhattacharya y Toan Quoc Nguyen, "External debt, public investment, and growth in low-income countries", *IMF Working Paper 03/249*, 2003.
- CHAUVIN, N. D. y A. Kraay, "What has 100 billion dollars worth of debt relief done for low-income countries?", *World Bank*, 2005 (mimeo).
- DASEKING, Christina y Robert Powell, "From Toronto terms to the HIPC Initiative: a brief history of debt relief for low-income countries", *IMF Working Paper 99/142*, 1999.
- DESSY, Sylvain y Désiré Vencatachellum, "Debt relief and social services expenditures: the African experience, 1989-2003", *African Development Review*, 19, 1, 2007, pp. 200-216.
- EASTERLY, William, "How did highly indebted poor countries become highly indebted? Reviewing two decades of debt relief", *World Bank Policy Research WP 2225*, Washington, D. C., 1999.
- ELLIOTT, D. R. y R. Rhodd, "Explaining growth rate differences in highly indebted countries: an extension to Thirlwall and Husain", *Applied Economics*, 31, 9, 1999, pp. 1145-1148.
- FMI y BM, "The initiative for heavily indebted poor countries: review and outlook", DC/98-15, *Development Comitee*, septiembre de 1998.
- FOSU, Augustin, "The impact of external debt on economic growth in sub-Saharan Africa", *Journal of Economic Development*, 21, 1, 1996, pp. 93-118.
- , "The external debt burden and economic growth in the 1980s: evidence from sub-Saharan Africa", *Canadian Journal of Development Studies*, 20, 2, 1999.
- , "The international dimension of African economic growth", *CID WP 34*, Harvard, Ma., Center for International Development at Harvard University, 2000.
- , "Fiscal allocation for education in sub-Saharan Africa: implications of the external debt service constraint", *World Development*, 35, 4, 2007, pp. 702-713.
- , "The external debt-servicing constraint and public expenditure composition. Evidence from African economies", *UNU-WIDER Discussion Paper* núm. 2007/36, 2007.
- GREENE, Joshua, "The external debt problem of sub-Saharan Africa", en Jacob Frenkel, Michael Dooley y Peter Wickham, *Analytical*

- Issues in Debt, International Monetary Fund*, Washington, D. C., 1989.
- HUSSAIN, Nureldin y Bernhard Gunter, "External shocks and the HIPC Initiative: impacts on growth and poverty in Africa", *African Development Review*, 17, 3, 2005, pp. 461-492.
- KRUGMAN, Paul, "Financing vs. forgiving a debt overhang", *Journal of Development Economics*, vol. 29, 1988, pp. 253-268.
- MARCHESI, S. y A. Missale, "What does motivate lending and aid to the HIPCs?", University of Milan, Centro Studi Luca D'Agliano, *Development WP* 189, 2004.
- NANNYONJO, Justine, "The HIPC debt relief initiative. Uganda's social sector reforms and outcomes", *UNU-WIDER Discussion Paper* No. 2001/138, 2001.
- NDIKUDMANA, Leonce, "Additionality of debt relief and debt forgiveness, and implications for future volume of official assistance", *UNU-WIDER, Discussion Paper* núm. 2000/97, 2002.
- OJO, O. y T. Oshikoya, "Determinants of long-term growth: some African results", *Journal of African Economies*, 42, 2, 1995, pp. 163-191.
- PATILLO, Catherine, Helene Poirson y Luca Ricci, "External debt and growth", *IMF Working Paper* 02/69, Washington, International Monetary Fund, 2002.
- , "What are the channels through which external debt affects growth?", *IMF Working Paper* 04/15, Washington, International Monetary Fund, 2004.
- POKU, Nana, Neil Renwick, y Joao Gomes Porto, "Human security and development in Africa", *International Affairs*, 83, 6, 2007, pp. 1155-1170.
- UNICEF, *The State of the World's Children 2006*, Nueva York, UNICEF, 2006.
- SACHS, J., "The debt overhang of developing countries", en De Macedo y Findlay (comps.), *Diaz Memorial Volume*, Helsinki, Wider Institute, 1988.
- THIRLWALL, A. P., "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. 128, 1979, pp. 44-53.
- THIRLWALL, A. P. y M.N. Hussain, "The balance of payments constrain, capital flows and growth rate differences between developing countries", *Oxford Economic Papers*, vol. 34, 1982, pp. 498-510.
- WERE, Maureen, "The impact of external debt on economic growth in Kenya", *UNU-WIDER Discussion Paper* núm. 2001/116, 2001.