



Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 09/03
Septiembre 2003

**La Efectividad de la Ayuda Externa
en Bolivia**

por
Lykke E. Andersen,
& José Luis Evia V.

La Efectividad de la Ayuda Externa en Bolivia*

por

Lykke E. Andersen
(landersen@ucb.edu.bo)

&

José Luis Evia
(jlaevia@hotmail.com)

23 Septiembre 2003

Informe final revisado

* Este estudio fue financiado por el DFID y la Embajada Española en Bolivia, y la Fundación Milenio nos ha brindado aporte institucional. Los autores agradecen mucho a Oscar Antezana, María Molina Álvarez de Toledo y Napoleón Pacheco por sus ideas brindadas durante las discusiones internas, y a toda la gente que nos ha proporcionado información y opiniones durante las entrevistas. La responsabilidad por el contenido del documento es de los autores, y no necesariamente refleja la posición oficial de DFID, la Embajada Española o Fundación Milenio.

Resumen Ejecutivo

Durante los últimos cinco años, Bolivia recibió más de \$US 3.000 millones en ayuda externa oficial y más de \$US 3.500 millones en Inversión Extranjera Directa (IED). El país también logró la condonación de parte de su deuda externa con un valor neto presente de \$US 1.300 millones e implementó una Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza. Sin embargo, durante el mismo tiempo la tasa de crecimiento del PIB cayó desde un nivel promedio de 4,7% entre 1993 y 1998, hasta un nivel promedio de 1,7% entre 1999 y 2002, la pobreza relativa y absoluta aumentó, y el déficit fiscal alcanzó elevados niveles (8,7% del PIB para el 2002).

Estas cifras sugieren que la ayuda externa, la inversión extranjera y el alivio de deuda no tienen la capacidad de poder aumentar la tasa de crecimiento y disminuir la pobreza en Bolivia. Sin embargo, esto no es necesariamente cierto. Podría ser que sin estos *shocks* positivos la situación hubiera empeorado más aún debido a otros *shocks* negativos. La única manera de separar los efectos de los diferentes *shocks* es usar un modelo de Equilibrio General Computable (CGE), donde se puede ver el efecto de variaciones de una variable, manteniendo todo el resto constante. Esto se hace en este documento.

El modelo que se usa tiene una variedad de sectores y tipos de hogares, lo que permite analizar no sólo los efectos agregados en, por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB, la balanza de pago, el déficit fiscal, y los ingresos reales per cápita, sino también los efectos distributivos, es decir, quienes ganan y quienes pierden con la implementación de diferentes políticas. Los efectos distributivos son sumamente importantes cuando el nivel de pobreza es la preocupación principal, ya que el crecimiento económico no necesariamente reduce la pobreza. Estimaciones realizadas por UDAPE sobre la elasticidad de la pobreza ante cambios en el nivel de ingreso muestran que ante un incremento del 1% del ingreso per cápita, la población pobre se reduce en un 0,6% en el área urbana, y un 0,3% en el área rural¹. El crecimiento en Bolivia definitivamente no ha sido un crecimiento pro-pobre.

Durante el periodo 1998-2002, Bolivia recibió en promedio \$614 millones de ayuda externa por año. Para el periodo 2003-2006, hay compromisos para que este monto aumente hasta \$872 millones por año, lo que representa un aumento en el nivel de ayuda externa de \$258 millones. Este informe simula el efecto de donaciones adicionales de \$258 millones por cuatro años (un incremento por una sola vez, que se mantiene en los cuatro años), lo que nos permite ver no sólo los efectos de la expansión inicial sino también los efectos de la contracción que se generan cuando el nivel de ayuda vuelve a niveles “normales”. Además, nos permite ver el efecto neto de largo plazo, después del aumento transitorio de la ayuda extranjera.

Los efectos obviamente dependen mucho de la manera que se gasta o invierte el dinero. Con una combinación de gasto público e inversión pública, que consideramos la más probable dados los compromisos de los donantes, las simulaciones muestran un aumento en la tasa de crecimiento del PIB en alrededor de 1 punto porcentual durante los cuatro años de ayuda adicional, sin embargo, cuando la ayuda extra desaparece, las tasas de crecimiento vuelven a su nivel normal.

En términos de nivel de ingresos promedios también hay un efecto temporal positivo durante los cuatro años de mayor ayuda, sin embargo quienes ganan más son los trabajadores calificados que están entre los más ricos en Bolivia, mientras que el grupo más grande y más pobre, los pequeños propietarios rurales, pierden en todos los años en comparación con el

¹ UDAPE (2002).

escenario base (donde no existe ayuda adicional). Esto significa que la ayuda externa, en contra de sus intenciones, tiende a aumentar la desigualdad y profundizar la pobreza.

Esto no se debe a un fracaso de los proyectos a nivel micro, sino a efectos secundarios adversos a nivel macro. Es factible que todos los proyectos sean exitosos a nivel micro, pero que el impacto a nivel macro esté muy cerca de cero en el largo plazo. Esta paradoja entre el éxito de los proyectos a nivel micro y la falta de impacto permanente a nivel macro, se puede explicar con los siguientes argumentos:

Primero, los proyectos de la cooperación desvían recursos de otras actividades. Aún cuando el proyecto es cubierto en un 100% con donaciones extranjeras (el supuesto en las simulaciones), el proyecto utilizará recursos humanos que de otra manera hubiesen sido dedicados a otras actividades. Los proyectos de la cooperación tienden a utilizar la “crema” de los recursos humanos locales, y dado que la oferta de trabajadores calificados es escasa en Bolivia, esto implica un alto costo de oportunidad social. Si los recursos que se desvían provienen de actividades productivas y sostenibles (por ejemplo, si las personas que trabajan en proyectos de cooperación, hubiesen alternativamente creado empresas productivas y sostenibles), se estarían sacrificando estas actividades, en favor de las actividades seleccionadas por la cooperación.

Este efecto es sumamente importante en el caso de Bolivia, donde el sector público (con el soporte de la cooperación internacional) es tan atractivo, que quedan pocas personas calificadas interesadas en crear pequeñas y medianas empresas. Y como este sistema parece ser relativamente permanente, las nuevas generaciones prefieren adquirir destrezas para trabajar en el sector público. En cambio son pocos los estudiantes que tienen planes para trabajar en el sector productivo, y mucho menos empezar sus propias empresas productivas.

Además, no todos los proyectos son financiados por donaciones, la mayoría de los proyectos son financiados mediante préstamos, y aquellos que tienen un componente de donación requieren financiamiento de contraparte. De esta manera los proyectos de ayuda no solamente desvían recursos humanos escasos, sino también recursos financieros escasos, de otras actividades.

Finalmente, un ingreso sustancial de dólares en la economía, causará una apreciación real del tipo de cambio. Esto afecta al sector exportador, ya que el precio de sus productos se vuelve más caros en los mercados internacionales, pero también afecta a los productores nacionales, quienes tienen que competir con importaciones más baratas. El resultado es una reducción en la producción doméstica de bienes transables. Aún cuando el Banco Central decidiera mantener el tipo de cambio fijo, tendría que incrementar sus reservas internacionales, lo que generaría una expansión de la base monetaria, que haría que los precios de los bienes no transables se incrementen, apreciando de todas maneras el tipo de cambio. La apreciación del tipo de cambio es el precio que una economía paga por contar con mayores recursos. Este efecto sólo se podría neutralizar si estos recursos no se emplean (se atesoran), pero a diferencia de cuando estos recursos provienen de un incremento importante en los precios de las exportaciones, esto no puede suceder con la ayuda externa, pues esta requiere que estos recursos se empleen.

El hecho de que los impactos de la ayuda externa en los indicadores monetarios tiendan a ser temporales, no implica que no existan impactos positivos y avances significativos. Muchos indicadores no-monetarios de bienestar han mejorado sustancialmente durante el periodo, sobre todo los indicadores relacionados a cobertura escolar, salud, agua y saneamiento.

El gobierno de Bolivia está consciente de la asimetría entre el progreso de la provisión de servicios básicos, y la falta de progreso en la capacidad de la población pobre para mejorar

sus ingresos. Por ello, está cambiando el enfoque de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, haciendo mayor énfasis en el sector productivo de la economía. Se han seleccionado 14 sub-sectores con una elevada capacidad de generar empleo donde el sector público, conjuntamente el sector privado, desarrollará infraestructura, acceso a mercados, asistencia técnica, entrenamiento, etc. Diez de estos sub-sectores se encuentran en el sector agrícola moderno, cuya expansión, de acuerdo a nuestro análisis, mejora no sólo el ingreso promedio, sino también la distribución del ingreso (en contraste con el sector de los hidrocarburos o la minería).

Otro sector cuya expansión mejoraría el nivel y la distribución de ingresos a nivel nacional es el sector que produce bienes de consumo. Su expansión beneficiaría principalmente a los informales urbanos y a los pequeños propietarios rurales y dado que estos dos grupos incluyen a la gran mayoría de los pobres en Bolivia, esta expansión tendría un impacto beneficioso sobre la pobreza urbano y rural.

Para generar el mejor impacto posible de los recursos comprometidos por la ayuda externa, se recomienda que los donantes y el gobierno revisen sus proyectos en tres dimensiones:

- Primero, se debe evaluar hasta dónde estos proyectos crean bienes públicos, que mejoran la productividad de grupos importantes de la población, y en qué medida sólo generan actividades de corto plazo que sustituyen otras actividades, posiblemente más sostenibles. Cuanto mayor sea el componente de los bienes públicos, mayor será el efecto de largo plazo.
- Segundo, se debe evaluar cómo el proyecto reduce la escasez de trabajadores calificados y otro tipo de recursos. La escasez de trabajadores calificados y la abundancia de trabajadores no calificados es lo que genera las desigualdades en Bolivia, y los proyectos que mejoran la calidad de los trabajadores no calificados deberían tener un efecto positivo sobre la distribución del ingreso y la pobreza.
- Tercero, se debe evaluar qué sectores son beneficiados o dañados por los diferentes proyectos, ya que la expansión de los sectores de agricultura moderna, coca, y bienes de consumo tendrían mejores impactos sobre la pobreza que la expansión de minería, hidrocarburos, y servicios formales.

Frecuentemente es difícil predecir el impacto, especialmente el componente bien público, de proyectos específicos. Para aprender del pasado, sería interesante hacer un análisis retrospectivo y detallado de anteriores proyectos de ayuda externa pasados en Bolivia, evaluando que bienes públicos se crearon y cuál su impacto. Específicamente, las agencias donantes pueden proporcionar una lista completa de proyectos que concluyeron el año 2000, y un equipo de evaluadores independientes podría analizar la documentación del proyecto y visitar el lugar del proyecto unos años luego de su cierre para evaluar si ha creado algún bien público y cuál fue su impacto sobre la productividad. Con un conjunto de 60-100 proyectos evaluados, se podría realizar un análisis estadístico, identificando el tipo de proyectos y los sectores en los que es más probable generar no solo impactos a nivel micro, sino también impactos positivos a nivel macro.

“Simplemente es imposible violar, ignorar
o abreviar el proceso de desarrollo”

Stephen R. Covey, 1989

1 Introducción

Teóricamente, la ayuda externa puede impulsar de manera importante al desarrollo del país receptor. El crecimiento de las economías depende de la capacidad de producción que tienen las sociedades. Por ello, incrementar el capital total (físico, humano, y social), puede tener efectos importantes para incrementar la producción y el ingreso de las sociedades. La ayuda externa, al proporcionar los elementos que ayudan a la expansión del capital, puede entonces ayudar de manera decisiva a los países en vías de desarrollo.

Adicionalmente, se ha planteado que en países pobres, el proceso de crecimiento puede necesitar de un nivel de capital (físico, humano, social) mínimo. Si una sociedad posee un stock de capital o producto por debajo de este nivel, los rendimientos de la inversión son decrecientes, y el equilibrio de largo plazo de la economía se alcanza con bajos niveles de ingreso. En cambio si se alcanza cierto nivel de capital, se ingresa en una etapa de rendimientos crecientes, que impulsa la tasa de crecimiento de la economía a niveles elevados de manera permanente (por encima del crecimiento de la población), o se avanza hacia un equilibrio en el que la tasa de crecimiento de la economía es igual al de la población, pero a elevados niveles².

Por otro lado, es posible que la ayuda externa pueda proveer de recursos necesarios para reducir las restricciones de liquidez de las economías más pobres. En este caso, estas economías son incapaces de generar el suficiente ahorro, el cual generaría un mayor nivel de capital, porque sus necesidades de consumo agotan su ingreso, y no pueden conseguir financiamiento para incrementar su capital. En este caso la ayuda externa puede aliviar las restricciones financieras, ayudando de esta manera a mejorar la asignación de recursos de una sociedad, y generar mayor capital y crecimiento en las economías menos desarrolladas.

Luego de medio siglo de ayuda para el desarrollo, surge una regla de oro para los proyectos de la cooperación a nivel micro. Aproximadamente 1/3 de los proyectos son exitosos, en el sentido de que alcanzan sus metas y las instituciones locales se apropian de estos, de manera que pueden continuar una vez que la cooperación se retira. Otro 1/3 alcanzan sus metas pero no pueden lograr apropiación local, de manera que el proyecto finaliza rápidamente luego de que los donantes se retiran. El último 1/3 no llega ni siquiera a conseguir los objetivos inmediatos del proyecto. Los proyectos en América Latina tienden a seguir esta norma, mientras que los proyectos en África tienden a tener un peor desempeño y los proyectos en Asia tienden a ser más exitosos. Los proyectos pequeños tienden a ser más exitosos que los proyectos más grandes (con la posible excepción de los proyectos de caminos) y los proyectos administrados por las ONGs tienden a generar un mayor valor³. Proyectos en países con menos distorsiones de mercado, y mejores políticas macroeconómicas e instituciones tienden también a ser más exitosos⁴. Dados los anteriores

² Ver Velasco & Illanes (1994)

³ Paldam (1997).

⁴ Banco Mundial (2001).

resultados, uno podría esperar que los proyectos en Bolivia se comportaran de acuerdo al promedio.

Aún en los peores casos, los proyectos tienen beneficios de corto plazo, ya que crean empleos y generan incrementos temporales en los ingresos, por lo menos para algunas personas, de manera que se pueden esperar efectos positivos de la ayuda, aún cuando algunos proyectos fracasen. A nivel macro, esto ha sido más difícil de demostrar. La mayoría de los estudios concluyen que la ayuda externa no tiene impacto en las tasas de crecimiento, o incluso que su efecto es negativo⁵. Esta contradicción entre los impactos a nivel micro y macro es considerada como una paradoja⁶, sin embargo, este documento muestra que hay explicaciones lógicas para esta contradicción.

El documento está organizado en la siguiente manera: La Sección 2 muestra la distribución y la persistencia de la pobreza en Bolivia. La Sección 3 resume las estrategias nacionales para reducir esta pobreza. La Sección 4 discute temas de gobernabilidad y las implicaciones del proceso de descentralización. La Sección 5 analiza la política fiscal y la inversión pública. La Sección 6 describe la composición de la ayuda externa durante los últimos 5 años y trata de vincular los montos desembolsados en cada sector con los cambios en indicadores sectoriales diseñados para medir el progreso. La Sección 7 usa un modelo computable de equilibrio general para ver los impactos macroeconómicos y de distribución de las donaciones externas, separando estos de otros shocks positivos o negativos. La Sección 8 usa el mismo modelo para ver los efectos de la Iniciativa HIPC II. La Sección 9 analiza el rol de las exportaciones e intenta identificar los sectores exportadores que tienen mayor capacidad para reducir la pobreza. La Sección 10 discute el impacto de la inversión extranjera directa en el desarrollo del país. Finalmente, la Sección 11 presenta las conclusiones y recomendaciones.

2 Pobreza en Bolivia

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, ese año el 58,6% de la población boliviana se encontraba en situación de pobreza, medida por el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este porcentaje muestra una reducción de la población en situación de pobreza de 1,33 puntos anual en promedio desde 1992, una reducción insuficiente. Tal como se muestra en el cuadro 1, las regiones con una menor proporción de población pobre han mostrado mayores reducciones de la pobreza, mientras que las regiones más pobres han logrado una menor reducción del grado de pobreza. Potosí continúa siendo el departamento más pobre del país, con el 79,7% de su población con necesidades básicas insatisfechas, menos de un punto porcentual en relación a 1992 (80,5%). En cambio Santa Cruz, el departamento con menor porcentaje de población con necesidades insatisfechas en 1992, muestra la mayor reducción de pobreza para el 2001 (22,5 puntos porcentuales).

Una forma alternativa de medir la incidencia de la pobreza es a través del método de ingresos, que se basa en los datos recogidos por la encuesta continua de hogares-condiciones de vida (MECOVI). Este tipo de medición muestra más bien la pobreza coyuntural, a diferencia del método de NBI que muestra la pobreza estructural. De acuerdo con esta forma

⁵ Por ejemplo White (1992a, 1992b), Boone (1996), Banco Mundial (2001).

⁶ Mosley (1986) fue probablemente el primero en señalar la paradoja micro-macro de la ayuda externa.

de medir, la pobreza se ha incrementado entre 1999 y el 2000, reduciéndose algo el 2001 (ver cuadro 2).

Cuadro 1: Bolivia: Población con Necesidades Básicas Insatisfechas

Región	Censos			Variación Promedio Anual	
	1976	1992	2001	1976-2001	1992-2001
Chuquisaca	90,5	79,8	70,1	-0,82	-1,05
La Paz	83,2	71,1	66,2	-0,68	-0,53
Cochabamba	85,1	71,1	55,0	-1,21	-1,74
Oruro	84,5	70,2	67,8	-0,67	-0,26
Potosí	92,8	80,5	79,7	-0,53	-0,09
Tarija	87,0	69,2	50,8	-1,45	-1,99
Santa Cruz	79,2	60,5	38,0	-1,65	-2,43
Beni	91,4	81,0	76,0	-0,62	-0,54
Pando	96,4	83,8	72,4	-0,96	-1,23
Bolivia	85,5	70,9	58,6	-1,08	-1,33

Fuente: INE-UDAPE (2002).

La Encuesta Continua de Hogares del 2001, muestra que la pobreza para este año llega a 64,4% a nivel nacional; 54,3% en el área urbana, y 81,1% en el área rural. No obstante que el mayor nivel de pobreza está en el área rural, el mayor crecimiento en los niveles de pobreza entre 1999 y el 2001 se registró en el área urbana, donde la pobreza se incrementó en 3,72 puntos porcentuales, comparado con un incremento de la pobreza en el área rural de 1,86 puntos. Si bien los resultados del 2001 muestran una pequeña mejora en relación al 2000, en todos los casos se encuentran por debajo de los niveles alcanzados en 1999.

Contrariamente a lo que se podría esperar, los hogares que tienen como jefe de familia una persona de sexo femenino son significativamente menos pobres que los hogares cuyo jefe es una persona de sexo masculino. Un análisis de las encuestas muestran que esto probablemente se debe a la mayor propensión al ahorro en los hogares con jefatura femenina. Sin embargo, las diferencias son pequeñas y para algunos años no significativas.

Cuadro 2: Pobreza monetaria en Bolivia, por área, 1999, 2000, 2001

Área	Pobreza			Pobreza Extrema		
	Noviembre 1999	Noviembre-Diciembre 2000	Octubre - Noviembre 2001	Noviembre 1999	Noviembre-Diciembre 2000	Octubre - Noviembre 2001
Urbana	51,72	54,47	54,28	23,65	27,93	26,18
Ciudad Capital	46,82	52,03	50,54	20,66	25,69	22,28
Rural	80,12	84,54	81,06	56,72	58,66	55,60
Bolivia	62,26	65,47	64,39	35,92	39,17	37,29

Fuente: Encuestas MECOVI 1999, 2000, 2001.

Dada la incidencia de la pobreza, Bolivia define como una de sus prioridades la lucha contra la pobreza y luego de un proceso de concertación, el gobierno elaboró una Estrategia de Reducción de la Pobreza (EBRP). Esta estrategia, partiendo de los datos sobre pobreza de 1999, tiene metas de reducción de la pobreza para los siguientes años. Sin embargo, debido a la crisis inesperada de los años 1999 a 2001, los indicadores de pobreza alcanzados el 2001 están muy por debajo de las expectativas de reducción de la pobreza.

Para el 2001, la EBRP preveía un índice de pobreza nacional del 61,4% al comparación a la cifra real de 64,4%. En el caso de la pobreza extrema, la EBRP se había puesto la meta de alcanzar un índice de extrema pobreza de 35,1% el año 2001 mientras la cifra actual era 37,3%.

El incremento en la pobreza en el corto plazo está relacionado con el decepcionante desempeño de la economía boliviana en los últimos años. Luego de un período de crecimiento relativamente importante entre 1993 y 1998, años en los que la tasa de crecimiento de la economía estuvo en 4,7% en promedio, la tasa de crecimiento de la economía boliviana cayó a un promedio de sólo el 1,7% entre 1999 y el 2002. De acuerdo a UDAPE (2002), dadas las nuevas proyecciones de tasas de crecimiento, las metas de la EBRP se alcanzarán cerca del año 2025, mucho después del plazo fijado para 2015.

Adicionalmente, estimaciones realizadas por UDAPE sobre la elasticidad de la pobreza ante cambios en el nivel de ingreso parecen mostrar pequeños efectos del incremento de los ingresos sobre la pobreza. De acuerdo a estas estimaciones, ante un incremento del 1% del ingreso per cápita, la población pobre se reduce en un 0,6% en el área urbana, y un 0,3% en el área rural. Esto plantea, según UDAPE, la necesidad de generar un crecimiento pro-pobre, que no solo genere mayor crecimiento sino que redistribuya los efectos del crecimiento de manera más efectiva.

3 Estrategias nacionales para el desarrollo

A principios del año 2001, el gobierno boliviano presentó la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (EBRP), la cual pretendía constituirse en el marco para alinear las políticas en torno a la reducción de la pobreza. La EBRP tuvo como uno de sus insumos un proceso de consulta con la sociedad civil, a través del Diálogo Nacional. De acuerdo a la EBRP, el Diálogo Nacional “es un paso en la aceptación de la deliberación entre la sociedad y su sistema político para acordar los elementos centrales que definan el curso de una estrategia de lucha contra la pobreza”.

La EBRP plantea cuatro acciones para reducir la pobreza: generar oportunidades, elevar las capacidades, aumentar la seguridad y protección, y propiciar una mayor participación e integración. Estos fueron concebidos como los pilares de la EBRP. Adicionalmente la estrategia plantea tres temas transversales: el problema étnico y de los pueblos indígenas, la equidad de género, y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales preservando el medio ambiente.

Para cada uno de los anteriores pilares la Estrategia plantea una serie de acciones. Para el pilar oportunidades se plantea promover el desarrollo rural, incentivar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, desarrollar las microfinanzas, apoyar la asistencia tecnológica e incrementar la infraestructura vial, y ampliar las oportunidades de ingresos de la población. Para desarrollar las capacidades productivas de los pobres se plantea mejorar la calidad y acceso a los servicios de educación, mejorar las condiciones y el acceso a los servicios de salud, mejorar el saneamiento básico y la vivienda. Para incrementar la seguridad y protección de los pobres se plantean programas de protección social, la atención integral a la niñez, programas de emergencia para desastres naturales y empleo, y garantizar la seguridad jurídica sobre los activos. Para aumentar la participación e integración social plantea el apoyo y la capacitación para la organización y participación ciudadana, y reducir las barreras por discriminación étnica. Por otro lado, la EBRP estableció un sistema de descentralización de la gestión de los recursos asignados para la lucha contra la pobreza.

El cambio de gobierno en agosto del 2002 y la experiencia en la implementación de la EBRP, generaron una serie de observaciones al diseño original de esta, lo que planteó la necesidad de reformular la EBRP. En relación a la concepción de la estrategia, existe la percepción que la EBRP no ha prestado suficiente atención al crecimiento, ni ha examinado las fuentes del mismo. Se plantea también la necesidad de priorizar las acciones delineadas dentro de la EBRP para generar mejores resultados. Finalmente, se resalta la necesidad de generar mayor articulación entre los distintos componentes de la EBRP.

La implementación de la EBRP tampoco ha sido satisfactoria. Según UDAPE (2002), en relación al componente oportunidades, se notan avances en el fortalecimiento institucional, y en algunos casos en la definición normativa. En cambio las políticas, programas y planes específicos no presentan avances importantes. Para el componente capacidades se reconocen avances en la asignación progresiva de recursos a los sectores de Educación, Salud e Infraestructura Productiva y Social. Sin embargo se identifican los siguientes problemas: i) insuficiente disponibilidad y oportunidad de recursos referidos principalmente al financiamiento para gasto corriente, ii) escasa concertación con el nivel municipal, falta de priorización de los temas de la agenda pública, iii) inadecuada coordinación con otras instituciones estatales. En el componente de protección se resalta la falta de priorización de las acciones previstas en el plan de acción. En el componente participación no se lograron implementar políticas concretas para la reducción de la exclusión social, dado que la estrategia no especifica acciones concretas para avanzar en esta dirección. Se reconoce cierto progreso en la conformación de instancias de control social, pero se advierte que estas no muestran todavía una participación efectiva. Los temas transversales, tampoco muestran avances significativos, circunscribiendo sus avances en la elaboración y aprobación de normativas.

En relación a los temas institucionales, la EBRP establece la revisión de la asignación de responsabilidades de los niveles descentralizados (prefecturas y municipalidades), y el fortalecimiento del control social, sin embargo, de acuerdo a UDAPE, las propuestas sobre la reforma judicial y la lucha contra la corrupción son muy generales, y no se cuentan con líneas de acción que permitan operativizarlas. Se reconoce un avance en el Programa de Reforma Institucional (PRI), en la implementación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) y del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SISER).

La evaluación realiza por UDAPE plantea la necesidad de reformular la EBRP, de manera de fortalecer los componentes de la EBRP, reorientar el crecimiento económico hacia un modelo con bases sustentables y priorizar acciones que aseguren el cumplimiento de las metas universales en salud y educación. Para esto se requiere el fortalecimiento de los componentes de la EBRP; la articulación entre la demanda de mano de obra y las políticas educativas en el nivel secundario y educación técnica, la generación de empleos permanentes, el impulso a la construcción de obras, la creación de un subsidio escolar, la universalización de los servicios de salud, y la construcción masiva de viviendas sociales. Se plantea la transformación productiva, de manera que la EBRP promueva una mejora en los niveles de productividad, a través del enfoque de cadenas productivas, la generación de municipios productivos y la transformación productiva agropecuaria e industrial. En el componente capacidades se establece la necesidad de la priorización de acciones para promover la educación primaria y la salud básica.

La priorización de los objetivos y acciones de la EBRP y la incorporación de elementos que promuevan el crecimiento pro-pobre, puede generar un marco de complementariedad con políticas más generales de desarrollo económico del país, que se

expresan a través del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), y cuyo principal objetivo es lograr un incremento del 15% en los niveles de consumo per capita de la población boliviana. En esta visión la EBRP se concibe como un componente del PGDES, lo que puede generar mayor coherencia entre estos dos procesos de planificación del desarrollo económico y social. El PGDES plantea un enfoque de generación de riqueza para la reducción de la pobreza, privilegiando políticas dirigidas a fomentar un patrón de crecimiento de base ancha y priorizando el apoyo a sectores de alta creación de empleo y valor agregado. La incorporación de los problemas de crecimiento económico y productividad, se reconoce como necesario para avanzar efectivamente en la lucha contra la pobreza. Según el PGDES el Estado debe crear las condiciones para impulsar la inversión privada, para lo que debe mejorar la productividad de la economía, promover la concertación, el desarrollo institucional y la solidaridad. El PGDES plantea reorientar el modelo económico hacia las necesidades productivas y competitivas de la población boliviana, recuperando la capacidad de movilizar los recursos y accionar desde el Estado y construyendo una capacidad productiva y competitiva desde el sector privado, para lo que propone un pacto económico de largo plazo.

Esta estrategia plantea como instrumento adicional a la inversión pública, la construcción de acuerdos/pactos publico-privados, que se concentraran prioritariamente sobre 14 cadenas productivas (10 agroindustriales, 3 industriales, y 1 de servicios) del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad. El PGDES propone promover el crecimiento a partir de la constitución del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC), donde se coordinen las actividades de promoción de la productividad y competitividad del país, y se lleguen a acuerdos productivos para intervenir sobre las cadenas productivas. El estado deberá invertir en tecnología, asistencia técnica y desarrollo de capital humano. Deberá apoyar a la producción a través de la certificación y normas de calidad, la agilización de trámites, y el acceso al financiamiento. Deberá además fomentar aquellas actividades que cuenten con mercados, que generen mayor valor agregado, y cuya producción sea sostenible en el largo plazo, a través de información sobre mercados, promoción del desarrollo de tecnologías para la elaboración de estos productos, y el co-financiamiento en la capacitación de la mano de obra que demanden estas actividades. Deberá también proveer infraestructura productiva, construyendo y mejorando la infraestructura de transporte y de apoyo a la producción.

Los acuerdos públicos, deberán sentar las bases para la transformación del aparato productivo, a través de la provisión de infraestructura productiva en las áreas urbana y rural, a través de acuerdos públicos (entre Gobierno Nacional, Prefecturas y Gobiernos Municipales), para la construcción y conservación de carreteras, riego, electrificación rural, la construcción de vivienda social, saneamiento básico y conexiones de gas domiciliario.

El proceso de planificación del PGDES debe culminar en la elaboración de un presupuesto pluri-anual, donde se plantea un pacto fiscal nacional. Este presupuesto tendrá no solamente un carácter nacional, sino también departamental y municipal.

Estos lineamientos deberán guiar la reformulación de la EBRP que se debe realizar en una nueva versión del Diálogo Nacional, para generar consenso entre el gobierno y la sociedad respecto a las propuestas que deberían concluir con pactos productivos y pactos sociales. La EBRP revisada, y el PGDES estarán acompañadas por una Estrategia Fiscal Financiera, que se pretende sea un instrumento para alinear la inversión pública a los objetivos señalados por estas dos estrategias. Esto deberá concluir con la formulación de

presupuestos plurianuales que operativicen las acciones a seguir en la implementación de EBRP.

4 Gobernabilidad y descentralización

Tal como se señaló anteriormente, la EBRP planteó la administración de gran parte de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza de una manera descentralizada. Desde la ley de participación popular los gobiernos municipales tienen un papel fundamental en la administración de los recursos de inversión pública. Este papel se ha incrementado con la ley del diálogo, que dispone que los recursos provenientes del HIPC II sean también administrados por los municipios. Adicionalmente, los municipios pueden acceder a los recursos del Fondo Productivo y Social.

Los resultados son poco alentadores. De acuerdo a UDAPE (2002), entre agosto del 2001 y agosto del 2002, la ejecución de recursos del HIPC II alcanzó solamente al 48,1%. Se atribuye esta baja capacidad de ejecución a la carencia de capacidades de formulación y ejecución de proyectos en las municipalidades, problemas políticos al interior de las municipalidades, y el inadecuado diseño de las normas legales y la inflexibilidad de los procedimientos.

La falta de información adecuada sobre las cuentas municipales es un obstáculo para evaluar la eficiencia con la que los recursos municipales se emplean. Muchas municipalidades no elaboran o no presentan sus estados financieros, o sus planes operativos. Entre las municipalidades que presentan sus estados financieros son pocas las que los elaboran de acuerdo a normas contables aceptables. Es urgente resolver las dificultades de información en las municipalidades. El SIGMA parece ser una respuesta a los problemas de organización de información financiera en las municipalidades, sin embargo su implementación está demorando demasiado.

5 La política fiscal y la Inversión Pública

El Cuadro 3 muestra la evolución de las cuentas consolidadas del Sector Público No Financiero para 1998 y 2002, medidas en valores constantes de 1991.

Los ingresos totales entre 1998 y 2002 cayeron en un 2,4%, mientras que los gastos totales se incrementaron en 8,6%. Esto originó que se pasara de una situación de superavit fiscal antes del gasto de pensiones, a una situación de déficit fiscal, aún sin tomar en cuenta el costo de la reforma de pensiones. La reducción de los ingresos totales se debe principalmente a una reducción en los ingresos derivados de la venta de hidrocarburos, que más que compensó el incremento de los ingresos tributarios, y los ingresos provenientes de los impuestos a los hidrocarburos.

El incremento de los gastos se debió principalmente a un incremento de 31,8% en los gastos de capital y un incremento de 483,8% en los intereses de la deuda interna. El incremento en el gasto en estos rubros más que compensó la reducción de gastos en bienes y servicios que se redujeron en 18,2%, el pago de intereses de deuda externa que se redujo en 4,7%, y las transferencias corrientes que cayeron en 24,1%.

El déficit fiscal global, luego de pensiones, se incrementó en 102,9% entre 1998 y 2002, generando una mayor presión por financiamiento. Este crecimiento en el déficit global del sector público se constituye en el rasgo sobresaliente de la evolución de las cuentas fiscales y en un gran peligro para la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos. En

efecto, el déficit fiscal creció desde un nivel de 3,8% puntos del PIB en el 2000, al 6,9 y 8,7% del PIB en el 2001 y 2002, respectivamente. Proyecciones preliminares del déficit para el presente año lo sitúan cerca a 10%. Una parte importante de este déficit corresponde al déficit generado en la reforma de pensiones. Este déficit ha sido cubierto en gran parte con recursos externos. De acuerdo a BM & BID (2002), la cooperación internacional jugó un rol anti-cíclico, al aumentar sus desembolsos en años recientes, sin embargo, se espera que los desembolsos aumenten aun más en los próximos 4 años.

Las instituciones gubernamentales entrevistadas han coincidido en señalar que el gasto corriente del sector público es inflexible, y que dada la situación política actual, generar incrementos de ingresos fiscales en base a tributos resulta poco factible. Parte de la estrategia del gobierno para enfrentar este problema consiste en buscar fondos de libre disponibilidad de la cooperación internacional (apoyo presupuestario). Se señala adicionalmente que un ajuste del déficit presupuestario en el corto plazo solamente será posible reduciendo la inversión pública. La ejecución de la inversión pública este año será inusualmente baja.

Cuadro 3: Operaciones Consolidadas del Sector Publico No Financiero

	Millones de Bs. de 1991		Variación
	1998	2002	1998-2002
Ingresos Totales	7816	7629	-2,4%
<i>Ingresos Corrientes</i>	<i>7496</i>	<i>7008</i>	<i>-6,5%</i>
Ingresos Tributarios	3547	3618	2,0%
Renta Interna	3138	3309	5,4%
Renta Aduanera	383	286	-25,4%
Regalías Mineras	26	23	-9,7%
Impuestos sobre hidrocarb.	1175	1268	7,9%
IVA e IT	203	0	-100,0%
IEHD	585	636	8,7%
Regalías	387	632	63,2%
Venta de hidrocarburos	1259	880	-30,1%
Otras Empresas	273	90	-67,1%
Transferencias Corrientes	199	306	53,3%
Otros Ingresos Corrientes	1043	847	-18,8%
<i>Ingresos de Capital</i>	<i>320</i>	<i>621</i>	<i>93,9%</i>
Egresos Totales	8004	8696	8,6%
<i>Egresos Corrientes</i>	<i>6245</i>	<i>6377</i>	<i>2,1%</i>
Servicios Personales	2580	2672	3,6%
Bienes y Servicios	2168	1774	-18,2%
Intereses Deuda Externa	300	286	-4,7%
Intereses Deuda Interna	50	292	483,8%
Transferencias Corrientes	620	471	-24,1%
Otros Egresos Corrientes	512	845	64,9%
Gastos no Identificados	15	38	152,0%
<i>Egresos de Capital</i>	<i>1759</i>	<i>2319</i>	<i>31,8%</i>
Sup (DEF) sin Pensiones	188	-1067	-668,5%
Pensiones	-1005	-1353	34,6%
Sup (def) Global	-1193	-2419	102,9%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la UPF.

La agudización del déficit fiscal más recientemente, ha generado problemas para que las instituciones gubernamentales puedan cumplir incluso con los fondos de contraparte

comprometidos, retrasando e impidiendo mayores desembolsos de la cooperación internacional comprometida. BM & BID (2002) plantearon la necesidad de revisar los fondos de contrapartida, y convenir con la cooperación internacional la reducción de los recursos de contraparte que vayan más allá de los requerimientos mínimos que posee la cooperación internacional.

Sin duda que en el mediano plazo, la solución genuina de los problemas fiscales que enfrenta el país es la condición indispensable para enfrentar los problemas de pobreza. Los esfuerzos del sector público para combatir la pobreza son sostenibles en el largo plazo si el país realiza un genuino esfuerzo por alcanzar un equilibrio fiscal, y decide financiar una parte creciente de la inversión pública y de la lucha contra la pobreza con recursos propios. No obstante, en las condiciones políticas actuales parece poco probable poder lograr reducciones significativas del déficit incrementando los impuestos. Es indispensable encontrar una fórmula que evite el colapso fiscal en el corto plazo, y que al mismo tiempo genere los incentivos para que exista un genuino esfuerzo interno en compartir el esfuerzo de reducción de pobreza.

El cuadro 4 muestra la inversión pública en Bolivia para los años 1998-2002 por sector. Entre 1998 y 2002, se programaron más de 3.114 millones de dólares de inversión pública. La ejecución de esta programación de la inversión fue del 90,8%, habiéndose ejecutado 2.828 millones de dólares en este período. La mayor inversión pública estuvo dirigida principalmente a los proyectos sociales (que para este período representaron el 47,3% de la inversión pública total), y al sector de infraestructura (35,3% del total de la inversión pública de todo el período).

La inversión pública en los sectores productivos, para todo el período, representó sólo el 9% de la inversión pública total y los proyectos multisectoriales fueron el 6,5% del total de la inversión pública entre 1998 y 2002. Dentro del sector social, la inversión en educación es la más importante para el período (425 millones de dólares), seguida de la inversión en saneamiento básico (391 millones de dólares), urbanismo y vivienda (281 millones), y salud (238 millones de dólares).

Cuadro 4: Inversión Pública, 1998-2002 (millones de dólares)

	Programado	Ejecutado	% Ejecución
Sectores Productivos	396,1	305,3	77,1%
Hidrocarburos	12,5	5,2	41,2%
Minería	28,5	15,3	53,8%
Industria y Turismo	29,1	26,3	90,4%
Agropecuario	326,0	258,6	79,3%
Infraestructura	1053,6	997,9	94,7%
Transportes	933,9	882,5	94,5%
Energía	68,3	68,6	100,5%
Comunicaciones	228,0	368,0	161,4%
Recursos Hídricos	51,2	52,4	102,3%
Sectores Sociales	1445,4	1336,2	92,4%
Salud y Seguridad Social	284,0	238,4	83,9%
Educación y Cultura	449,6	425,1	94,5%
Saneamiento Básico	423,9	391,3	92,3%
Urbanismo y Vivienda	287,9	281,4	97,8%
Multisectoriales	205,8	183,1	89,0%
TOTAL GENERAL	3114,8	2828,6	90,8%

Nota: Incluye Inversión estimada de Municipios.

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública.

Dentro del marco de la lucha contra la pobreza, el gobierno de Bolivia decidió impulsar fuertemente la inversión en los sectores sociales y en infraestructura, y dejar la inversión en el sector productivo en manos del sector privado. Dada la restricción de recursos, la reducción de la inversión pública en los sectores productivos permitió que se destinaran a los sectores sociales un importante monto de inversión pública. Para el año 2001 la inversión pública relacionada con la EBRP alcanzó los 620 millones de dólares, apenas 1,5% por debajo del monto programado por la EBRP de 630 millones de dólares. Hay que destacar adicionalmente que los recursos domésticos que financiaron la inversión pública relacionada con la EBRP alcanzaron el 2001 los 321 millones de dólares, 4% por encima del monto programado en la EBRP de 308,7 millones de dólares. En cambio el financiamiento externo de la EBRP el 2001 alcanzó los 299 millones de dólares, 6,9% por debajo del monto programado por la EBRP de 321 millones de dólares.

El cuadro 5 muestra los montos presupuestados y ejecutados por componente de la EBRP.

Cuadro 5: Inversión en la EBRP en 2001 (millones de dólares)

Componente	Programada EBRP	Ejecutada EBRP	Diferencia Porcentual
Oportunidades	286,6	281,1	-1,9%
Recursos Domésticos	146,5	143,6	-2,0%
Recursos Externos	140,1	137,5	-1,8%
Capacidades	258,8	271,8	5,0%
Recursos Domésticos	138,8	150,1	8,2%
Recursos Externos	120,0	121,7	1,4%
Protección	30,8	24,8	-19,6%
Recursos Domésticos	12,4	9,6	-22,3%
Recursos Externos	18,4	15,1	-17,8%
Participación	1,7	6,5	280,2%
Recursos Domésticos	1,1	2,0	84,8%
Recursos Externos	0,6	4,4	638,5%
Temas Transversales	23,1	27,5	19,2%
Recursos Domésticos	8,4	12,2	45,6%
Recursos Externos	14,7	15,3	4,1%
Institucionalidad	10,8	6,2	-42,4%
Recursos Domésticos	1,5	1,6	4,5%
Recursos Externos	9,2	4,7	-49,4%
Multisectorial		2,3	
Recursos Domésticos		2,0	
Recursos Externos		0,3	
HIPC II	18,3		
Total	629,9	620,3	-1,5
Recursos Domésticos	308,7	321,2	4,0
Recursos Externos	321,3	299,1	-6,9

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la EBRP y UDAPE (2002).

El anterior cuadro debe ser interpretado con cuidado, pues los montos programados por componente que aparecen no consideran los recursos HIPC, mientras que los montos ejecutados si los consideran (que para el 2001 alcanzan los 18 millones de dólares). No obstante el cuadro da indicios sobre el alineamiento de la inversión pública a la EBRP. El componente de oportunidades muestra una ejecución muy cercana a la programada. El componente capacidades muestra un 5% de ejecución mayor a lo programado. La ejecución

de estos dos componentes parecen seguir la programación de la EBRP. Estos dos rubros de la inversión pública también son los más importantes en el volumen total.

En cambio en los componentes más pequeños de la inversión pública los desvíos entre los montos programados y ejecutados muestran desvíos importantes entre lo programado por la EBRP y lo ejecutado efectivamente. Este es el caso del componente de institucionalidad, donde se ejecutaron solamente 6,2 millones de dólares de los 10,8 programados, los temas transversales, donde la ejecución fue de 27,5 millones de dólares, por encima de lo programado por la EBRP (23,7 millones de dólares). Participación ejecutó un monto de 6,5 millones de dólares, también superior a lo programado (1,7 millones). Protección en cambio ejecutó un monto de 24,8 millones de dólares, por debajo de lo programado (30,8).

6 Ayuda externa y los indicadores no-monetarios de desarrollo

En esta sección se comparan los desembolsos de ayuda externa para diferentes áreas temáticas, con los cambios en los indicadores no-monetarios de cada sector. Como muestra el Cuadro 6, los sectores con mayor apoyo de la ayuda externa durante el periodo 1998-2002 fueron: Programas Económicos (17.4%), Desarrollo Rural (17.3%), Infraestructura Vial (16.9%) y Fortalecimiento Institucional (14.9%). A estos les siguen los tres sectores de servicios básicos: Educación (8.7%), Salud (5.9%) y Saneamiento Básico (6.5%).

Cuadro 6: Recursos de la Cooperación Internacional, 1998-2002

Áreas Temáticas	Desembolsos 1998-2002 (miles \$US)	Estructura Desembolsos (%)
1. Fortalecimiento Institucional	414,227	14.9
2. Educación	243,112	8.7
3. Salud	163,289	5.9
4. Infraestructura Vial	469,232	16.9
5. Desarrollo Rural	480,232	17.3
6. Saneamiento Básico	180,973	6.5
7. Medio Ambiente	68,247	2.5
8. Sistema Financiero	102,669	3.7
9. Infraestructura Urbana	24,707	0.9
10. Apoyo Programas Económicos	483,800	17.4
11. Desarrollo Alternativo	110,348	4.0
12. Productividad y Competitividad	38,884	1.4
Total Agencias del Estudio	2,779,694	100.0
Otros Agencias y ajustes	289,850	
Total Desembolsos	3,069,544	

Fuente: BM & BID (2003).

En lo que sigue, analizamos cada una de estas áreas temáticas.

6.1 Fortalecimiento institucional

La importante transformación del estado boliviano en los últimos 15 años (donde resaltan el proceso de descentralización y privatización y la generación de un sistema de regulación), el esfuerzo por erradicar la corrupción, y de modernización del mismo, requiere de grandes cambios institucionales. La cooperación internacional dedicó una importante cantidad de

recursos a esta área (15% del total), desembolsando más de 400 millones de dólares entre 1998 y 2002.

Parte del esfuerzo por fortalecer las instituciones, fue el intento de institucionalización del empleo en el sector público. Este esfuerzo trata de eliminar la distribución de cargos públicos en base al favoritismo político e intenta establecer un servicio público basado en la meritocracia, donde los trabajadores ingresen al sector público por méritos propios en un sistema de competencia (convocatorias públicas), y donde se respete una carrera funcionaria. El primer intento fue la creación de un programa de servicio civil y una superintendencia del servicio civil, para institucionalizar una serie de cargos en el sector público. En este esfuerzo se alcanzó a institucionalizar alrededor de 450 funcionarios entre 1999 y 2000.

Posteriormente se desarrolla el programa de reforma institucional (PRI), que trata de enfrentar el problema de las instituciones de manera integral, incluyendo los problemas de organización institucional. Adicionalmente, varias instituciones públicas realizan procesos de institucionalización de cargos en el sector público fuera del programa PRI. Desde el 2000, este esfuerzo logra institucionalizar alrededor de 2000 puestos de trabajo en el sector público (cargos institucionalizados por el PRI y mediante otros mecanismos). En el marco del PRI se han institucionalizado tres ministerios (vivienda, agricultura y educación) y otras tres instituciones públicas (Aduana, Servicio Nacional de Caminos e Impuestos Nacionales). El siguiente cuadro muestra el grado de institucionalización de los cargos en cada una de estas instituciones:

Cuadro 7: Programa de Reforma Institucional (PRI)

Institución	Total de Cargos	Cargos Institucionalizados	Porcentaje Institucionalizado
Vivienda y Servicios básicos	38	33	86,8
Agricultura	152	152	100,0
Educación	62	0	0,0
Aduana	122	96	78,7
Servicio de Impuestos	514	66	12,8
Servicio de Caminos	141	129	91,5
Total	1029	336	32,4
Total Sector Público	42.417	336	0,8

Fuente: PRI y SNAP.

De todas maneras, los logros alcanzados en términos de cargos públicos institucionalizados son todavía muy escasos, si se considera que según el registro nacional de funcionarios públicos, el total de estos funcionarios alcanza a 42.417⁷. No obstante, según el anterior registro, los funcionarios públicos que declaran haber ingresado a su institución mediante un proceso de convocatoria pública externa es de 11.265; el 26,5%. Hay que destacar también que la EBRP no define indicadores para la evaluación del progreso de la institucionalización en el país.

El PRI se encuentra en un proceso de re-diseño, pues se observaron en el varias falencias, entre estas: i) enfoque salarialista, en el que el proceso de institucionalización se asociaba a un incremento en las remuneraciones, que en principio son cubiertas por la ayuda externa, pero que en el tiempo deberían ser absorbidas por el tesoro nacional. No obstante,

⁷ Esta cifra comprende a las entidades de administración central, descentralizada y desconcentrada, entidades de administración departamental, gobiernos municipales, poder judicial, poder legislativo, corte electoral, y al personal administrativo del sector de salud pública y educación. Excluye al magisterio rural y urbano, a los funcionarios y docentes de la universidad pública, Policía Nacional y Fuerzas Armadas y personal diplomático.

dadas las restricciones fiscales, el sector público no puede absorber estos costos sosteniblemente en el tiempo; ii) falta de un mecanismo eficiente para evaluar y separar a funcionarios ineficientes institucionalizados, por lo que en algunos casos este se convierte en un instrumento de inamovilidad funcionaria, desligada del rendimiento; iii) énfasis en el aspecto de personal y descuido en la elaboración de reglas claras y reglamentos en las instituciones, que son tan necesarias como personal calificado para tener instituciones eficientes.

6.2 Educación

El sector de educación absorbió 8.7% de la ayuda externa durante el periodo 1998-2002, equivalentes a 243 millones de dólares. Durante el mismo período la mayoría de los indicadores educativos han mejorado (ver el Cuadro 8). La cobertura bruta y neta mejoró en todos los niveles en el sistema público. El 2001, el 87,9% de los niños en edad para cursar la primaria estaban inscritos en el ciclo primario de una escuela pública. Otro 9,0% estaba inscrito en una escuela privada, por lo que la tasa de cobertura neta total para primaria era del 96,9%, muy cercana a la meta de educación primaria universal.

Las tasas de abandono durante la gestión bajaron en todos los niveles de la educación pública y las tasas de promoción aumentaron, lo que sugiere que la calidad de la educación pública ha mejorado entre 1998 y 2001. El indicador sobre el nivel de educación de los docentes mejoró dramáticamente también entre 1998 y 2002. El único indicador que empeoró es la relación alumno/docente. La evidencia empírica en Bolivia, sugiere que la calidad de la educación es mayor en las escuelas que tienen más alumnos por docente. Por ello, la evolución del indicador alumno/docente no es necesariamente mala.

El número de escuelas públicas ha creció en 8,3% y el número de maestros en 11,1% entre 1998 y 2002. El hecho de que la tasa de cobertura bruta al nivel primario esté muy cercana a 100%, sugiere que hay suficiente capacidad física para educar a los niños en Bolivia, ahora y en el futuro, especialmente si se considera que en este punto de transición demográfica, cada generación de recién nacidos es más pequeña a la del año anterior.

Cuadro 8: Indicadores de la educación pública en Bolivia, 1998-2001

Indicadores	1998	2001
<i>Cobertura Bruta (%)</i>		
Inicial	41.9	44.2
Primaria	97.0	98.8
Secundaria	46.8	54.6
<i>Cobertura Neta (%)</i>		
Inicial	30.8	34.9
Primaria	86.7	87.9
Secundaria	35.1	40.8
<i>Tasa de abandono de la gestión (%)</i>		
Inicial	8.4	6.8
Primaria	7.9	5.9
Secundaria	11.5	9.8
	1998	2002
Numero de escuelas	13.526	14.646
Numero de maestros	82.358	91.518
% de maestros que son normalistas	65.7	74.6
Gastos de educación (% del PIB)	3.6	4.2

Fuente: Sistema de Indicadores Educativos (SIE).

En términos de cantidad, Bolivia alcanzó logros importantes en el área de educación, y gran parte del progreso se puede, probablemente, atribuir a la ayuda externa; directamente a través del financiamiento de la reforma educativa y una variedad de otros proyectos, e indirectamente a través del gran énfasis que se puso en la importancia de la educación, especialmente a través de las metas del milenio. Sin embargo, estas metas se han focalizado casi exclusivamente en la educación primaria universal, descuidando la educación inicial y la educación secundaria y la calidad de educación. En 1997, los estudiantes bolivianos en escuelas públicas se encontraban entre los peores de América Latina, de acuerdo a pruebas académicas internacionales en cuarto grado⁸.

Parte de la explicación de los bajos logros de los estudiantes en el sistema público, se debe al hecho que los niños entran al primer grado con insuficiente preparación. Sólo una pequeña parte de los estudiantes públicos tuvieron dos años de educación pre-escolar, y, especialmente en el área rural, muchos niños entran al sistema educativo por primera vez cuando tienen 7 u 8 años. Estudios empíricos muestran que uno de los factores más importantes para explicar permanencia en el sistema educativo es la edad de entrada. Mientras más tarde entran, hay mayor probabilidad de que los alumnos salgan prematuramente. Como las tasas de cobertura a nivel primaria ya son muy altas, probablemente es hora de cambiar el enfoque un poco hacia la educación inicial, lo que serviría para aumentar los retornos de la educación primaria. En este contexto, los retornos de la educación primaria pública en Bolivia son muy cercanos a cero, especialmente para hombres y en áreas urbanas. Para mujeres y en las áreas rurales el beneficio de la educación primaria completa es mayor (ver Andersen & Wiebelt 2003).

Cuadro 9: Grado de Cumplimiento de las Metas de la EBRP, Educación

Indicadores	Observado				Grado de Cumplimiento
	Meta	2000	2001	2002	
No. de núcleos con primaria completa/ No. de núcleos existentes (Área Rural)	Obs. Meta	80.8%	84.7% 82.9%	87.9% 85.0%	103%
Gasto en Educación Escolar/ Gasto Total SPNF	Obs. Meta	11%	12% 13%	13% 14%	93%
Gasto en Educación Escolar/ Gasto Total en Educación	Obs. Meta	72%	69% 72%	70% 75%	94%
Tasa de Permanencia al Primer Ciclo Primaria (Promovidos a 4to)	Obs. Meta		85,3% 77,1%	88,8% 77,1%	115%
Tasa de Permanencia Urbana al Primer Ciclo Primaria (Promovidos a 4to)	Obs. Meta		96,8% 81.0%	95,4% 81.0%	118%
Tasa de Permanencia Rural al Primer Ciclo Primaria (Promovidos a 4to)	Obs. Meta		74,8% 73,7%	81,3% 73,7%	110%

Fuente: EBRP y UDAPE.

La EBRP planteó como sus metas intermedias del componente capacidades; i) la relación entre el número de centros con educación primaria y el número de centros existentes a nivel rural, ii) la proporción del gasto en educación escolar en el gasto total del sector público no financiero, y iii) el gasto en educación escolar como porcentaje del total del gasto en educación. El Cuadro 9 muestra para cada uno de estos indicadores, el valor en el año base, la meta fijada por la EBRP, el valor observado para este indicador en el 2002 y el grado

⁸ Andersen & Wiebelt (2003).

de cumplimiento de esta meta. El grado de cumplimiento de estas metas es bastante elevado. De hecho se ha superado muchas de las metas.

6.3 Salud

El sector de salud absorbió 5.9% de la ayuda externa durante el periodo 1998-2002, y se espera que esta proporción se mantenga en el futuro (BM & BID, 2003). Esto significa que durante el periodo 1998-2002, la ayuda externa destinada al sector salud alcanzó alrededor de \$US 163 millones en el sector de salud.

Para combatir la alta mortalidad infantil, se implementó en 1994 un seguro gratuito, el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN), con una cobertura del 90 por ciento de los gobiernos municipales y focalizado principalmente a mujeres embarazadas y niños menores a cinco años (Antelo, 2000). Este seguro fue ampliado a un paquete de 75 prestaciones para los menores de 5 años y las madres, a través del Seguro Básico de Salud. Finalmente se estableció el Seguro Universal Materno Infantil el 2003.

Durante el periodo 1996 – 2001 los indicadores de cobertura de servicios de salud mejoraron significativamente. El Cuadro 10 muestra que la tasa de cobertura de parto institucional aumentó de 33% en 1996 a 54% el 2001. Esto puede tener un efecto muy beneficioso en las tasas de mortalidad infantil y materna, pero sólo si la calidad de atención es adecuada. Hay todavía una elevada mortalidad materno-infantil aun cuando el nacimiento fue en un establecimiento de salud.

Los indicadores directos de salud también mejoraron durante el período. Es posible que parte de las mejoras en los indicadores de salud, se deban a los cambios en fecundidad que implica la transición demográfica.

Las mejoras en salud determinaron también el incremento en la esperanza de vida al nacer. La esperanza de vida al nacer a principios de los noventa era de 60 años, esperanza que se incrementó a 63,8 años para principios de los 2000. La esperanza de vida para las mujeres era de 66 años, muy superior a la esperanza de vida al nacer para los hombres que alcanza a 61,8.

Cuadro 10: Indicadores de servicios de salud pública en Bolivia, 1996-2001

Indicador	1996	2001
Tasa de cobertura de parto institucional (%)	33	54
Cobertura de DPT3 en menores de un año (%)	70	92
Cobertura de BCG en menores de un año (%)	86	93
Gasto en salud (% del PIB)	3.1	3.8

Fuente: Bolivia (2002).

Aún cuando Bolivia obtuvo mejoras sustanciales en la salud, está todavía bastante atrasada en comparación a estándares internacionales. La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años en Bolivia era de 92 en 1998, mientras que el promedio de América Latina era sólo de 38 muertos, y el promedio en los países desarrollados era de 6 muertos por cada 1000 niños nacidos vivos. Esto deja mucho espacio para mejoras, sobre todo en las áreas rurales.

La meta del milenio y de la EBRP es bajar la tasa de mortalidad de niños a 45 por 1000. Esta meta es todavía mayor al promedio de América Latina en 1998. Sería factible lograr esta meta (y la meta de mortalidad materna), a través de la reducción voluntaria de fecundidad.

La EBRP incorpora metas de salud en su componente de capacidades. El cuadro 11 muestra para el corto plazo la evolución de estas metas.

Cuadro 11: Grado de Cumplimiento de las Metas de la EBRP, Salud

Indicadores	Observado	2000	2001	2002	Grado de Cumplimiento
	Meta				
Cobertura de Neumonías en menores de un año	Obs.	17%	19%	19%	100%
	Meta		18%	19%	
Contro Prenatal Adecuado	Obs.	34%	36%	34%	85%
	Meta		37%	40%	
Coberturas de Partos Institucionales	Obs.	49%	54%	54%	96%
	Meta		53%	56%	

Fuente : EBRP y UDAPE

En el corto plazo, las metas que se fijaron no se cumplieron totalmente. No obstante, existe un importante nivel de cumplimiento (mayor al 85%) de las metas en salud propuestas por la EBRP.

6.4 Infraestructura vial

La construcción de caminos es uno de los componentes más importantes de la ayuda externa que recibe Bolivia. Con 16.9% del monto total desembolsado entre 1998 y 2002, este sector recibió \$US 469 millones a lo largo de este período.

La infraestructura vial se divide en tres niveles por responsabilidad:

1. La **Red Vial Fundamental** (RVF) está bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Caminos (SNC) y cuenta ahora con 11.858 kilómetros de caminos vinculando las capitales políticas de los departamentos.
2. Las **Redes Departamentales**, que están bajo la responsabilidad de las Prefecturas a través de los Servicios Prefecturales de Caminos (SEPCAM), tienen como propósito principal la integración departamental.
3. Las **Redes Municipales**, que están bajo la responsabilidad de los Municipios, son caminos que se conectan con la red departamental y/o fundamental.

Cuadro 12: Caminos y puentes importantes construidos en Bolivia entre 1997 y 2002

Proyecto (costo total)	Periodo	Kilómetros
Carreteras	1997-2002	572
RFV Santa Cruz, Santa Cruz – Trinidad (\$29 millones)	1997-2001	114
RFV Beni, Santa Cruz – Trinidad (\$28 millones)	1997-2001	88
RFV Chuquisaca (\$8 millones)		35
RFV Tarija (\$39 millones)	1997-2001	44
RFV Santa Cruz (\$7 millones)	2000-2002	86
RFV Chuquisaca (\$7 millones)	1997-2002	17
RFV La Paz, Bolivia - Chile (\$17 millones)	2000-2002	188
Puentes		Metros
Puente Internacional, La Paz (\$9 millones)	2002	
Puente Llavini, Cochabamba (\$1.0 millón)		
Puente Candorcito, Santa Cruz (\$0.7 millones)	2003	20
Puente San Juan del Oro, Santa Cruz (\$0.9 millones)	2002	70
Puente Quimome (\$0.9 millones)	2002	48
Puente Maniquí, Beni (\$11 millones)	2001	
Puente Cocama, Pando (\$0.2 millones)		30

Fuente: Servicio Nacional de Caminos (www.snc.gov.bo).

El Cuadro 12 muestra los aumentos de la RVF durante el periodo. Estos logros costaron \$159 millones (no todo corresponde a financiamiento externo). Para los caminos construidos entre 1997 y 2002, el precio promedio por kilómetro era de \$US 278.000.

El Cuadro 13 muestra las obras en construcción en Julio 2003 y sus avances. El costo de estos proyectos es de 322 millones de dólares para 712 kilómetros de caminos, alcanzando un precio promedio presupuestado de \$US 452.000 por kilómetro.

En el corto plazo, la EBRP, en el componente oportunidades, se planteó para el 2002 tener el 47% de la red fundamental pavimentada. No obstante, el grado de cumplimiento de esta meta fue de 69%, un grado de cumplimiento relativamente bajo y que muestra que este componente tiene un nivel de avance poco satisfactorio.

Cuadro 13: Obras en construcción, Julio 2003

Proyecto (costo total)	Kilómetros	Avance (%)
Ventilla-Tarapaya (\$29 millones)	84	61
La Mamora-Km 19 (\$75 millones)	84	58
Abapó-Camiri (\$101 millones)	189	38
San javier-Concepción (\$9 millones)	68	38
Ancaravi-Huachalla (\$24 millones)	135	70
San José-Taperas-Roboré (\$70 millones)	138	1
Pte. Sacramento-Pre. Arce (\$14 millones)	14	1

Fuente: Servicio Nacional de Caminos.

Cuadro 14: Grado de Cumplimiento de las Metas de la EBRP, Infraestructura Vial

Indicadores	Observado	2000	2001	2002	Grado de Cumplimiento
	Meta				
Porcentaje de la Red Fundamental Pavimentada	Obs. Meta	36%	34% 44%	32.4% 47.0%	69%

Fuente: EBRP y UDAPE.

6.5 Desarrollo rural

Debido al hecho que la pobreza en Bolivia principalmente es un fenómeno rural, el desarrollo de estas zonas fue priorizado en la estrategia nacional, y en la ayuda externa. Con 17.3% del monto total desembolsado, este sector recibió \$US 480 millones durante el periodo 1998 – 2002.

Una parte importante del desarrollo rural es el incremento de la superficie cultivada con riego. Adicionalmente, el incremento en la cantidad de tierras saneadas es crucial para otorgar seguridad jurídica sobre la propiedad rural y así eliminar una causa de intranquilidad social. El siguiente cuadro muestra el grado de cumplimiento de estas metas.

Existe un nivel importante de cumplimiento de la meta de expansión de riego en el corto plazo. Sin embargo el grado de cumplimiento del saneamiento de tierras es bajo, y requiere de un mayor esfuerzo.

Cuadro 15: Grado de Cumplimiento de las Metas de la EBRP, Desarrollo Rural

Indicadores	Observado	2000	2001	2002	Grado de Cumplimiento
	Meta				
Sup. tierras agrícolas cultivadas c/riego (Miles Has.)	Obs. Meta	250	266 253	227 259	87%
Hectáreas Saneadas (Millones Has.)	Obs. Meta	11,8	13,5 19	15,5 26	60%

Fuente: EBRP y UDAPE.

6.6 Saneamiento Básico

La ayuda externa destinada al saneamiento básico entre 1998 y 2002, alcanzó a 181 millones de dólares, equivalentes al 6,5% de la ayuda total para el período. Existe evidencia sobre la importancia del saneamiento básico para la reducción de la mortalidad infantil, por lo que el apoyo al saneamiento básico ha cobrado mayor importancia. En 1992, la cobertura de servicios de agua potable (cañería de red, pileta pública o carro repartidor) en el área urbana alcanzó al 86,81% de las viviendas, mientras que en el área rural esta cobertura solamente alcanzó al 22,38%. Para el 2001, la cobertura de los servicios de agua potable subió a 91,41% de las viviendas del área urbana, y al 40,75% de las viviendas en el área rural. Los servicios de saneamiento (alcantarillado, cámara séptica o pozo ciego) alcanzaron en el área urbana sólo el 62,9% de las viviendas, y el 17,5% en el área rural. Esta cobertura subió el 2001 a 80,7% de las viviendas en el área urbana, y a 31,75% de las viviendas del área rural.

Cuadro 16: Grado de Cumplimiento de las Metas de la EBRP, Agua y saneamiento

Indicadores	Observado	2000	2001	2002	Grado de Cumplimiento
	Meta				
% de Hogares con Agua por Cañería	Obs.		62.3%	63.7%	86%
	Meta			74.2%	
% de Hogares con Acceso a Saneamiento Basico	Obs.		61.7%	62.8%	103%
	Meta			61.0%	

Fuente: EBRP y UDAPE.

La EBRP tiene en su componente capacidad metas sobre el acceso de los hogares a agua por cañerías y al saneamiento básico. El Cuadro 16 muestra el grado de cumplimiento de estas metas para el 2001.

En el corto plazo existe cumplimiento en las metas relativas al acceso a servicios de saneamiento básico. Aún cuando las metas de acceso a agua por cañería no se alcanzaron, existe un cumplimiento de más del 86% de esta meta.

6.7 Medioambiente

El apoyo de la comunidad internacional para el medio ambiente representó el 2,5% del total de la ayuda desembolsada entre 1998 y 2002, equivalente a 68,2 millones de dólares. Gran parte de esta ayuda estuvo destinada a fortalecer el sistema de evaluación de los proyectos de inversión para otorgar las licencias ambientales, la realización de una serie de estudios medio-ambientales, y en algunos casos la implementación de proyectos ambientales específicos.

El siguiente cuadro muestra la cantidad de licencias ambientales otorgadas según el tipo de proceso y actividad entre 1997 y 2001.

Las licencias otorgadas emergentes de los procesos de evaluación de impacto ambiental corresponden a los certificados de dispensación y declaratorias de impacto ambiental. En cambio las licencias otorgadas mediante un proceso de control de calidad de adecuación ambiental corresponden al manifiesto ambiental o la declaratoria de adecuación ambiental. En ambos casos se nota una clara tendencia al incremento del uso de estos instrumentos, lo que muestra un mayor grado de control de los instrumentos de gestión ambiental, y de mayor conciencia en la necesidad de uso de los mismos por quienes emprenden los proyectos.

Cuadro 17: Licencias Ambientales Otorgadas Segun Tipo de Proceso y Actividad

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Proceso de Evaluacion de Impacto Ambiental	32	110	107	65	100	201
Agropecuaria		3	3	7	1	19
Mineria	6	3	3	2	3	4
Industria			2		3	3
Hidrocarburos	22	90	85	44	67	34
Energia	2	4	9	1	3	11
Transporte		2		2	6	29
Comunicaciones			1		11	35
Salud Publica			1			6
Saneamiento Basico	2			2	1	18
Urbanismo y Vivienda		2	2	4	1	40
Recursos Hidricos		6		1	2	0
Multisectorial			1	1	2	2
Otros				1		0
Proceso de Control de Calidad Ambiental	34	10	625	1589	82	
Agropecuaria	1	3	1	13	4	
Mineria	3		2	10	28	
Industria	27	1	26	26	34	
Hidrocarburos		1	138	62	6	
Energia	2	3	2	15	7	
Transporte				5		
Comunicaciones	1	1	456	1456	1	
Salud Publica						
Saneamiento Basico				2	1	
Urbanismo y Vivienda						
Recursos Hidricos						
Multisectorial		1			1	
Otros						

Fuente: INE.

Por otro lado, Bolivia es un país con una gran vocación forestal, por lo que el manejo sostenible de sus bosques es también una preocupación fundamental. Existe en el país un sistema de certificación forestal. El número de hectáreas forestales certificadas ha crecido en los últimos años pasando de 448,875 hectáreas certificadas en 1998 a 803,985 hectáreas el 2002.

6.8 Sistema financiero, pensiones, valores y seguros

La ayuda externa destinada al sistema financiero, pensiones, valores y seguros entre 1998 y 2002 alcanzó a 102,6 millones de dólares, equivalentes al 3,7% de la cooperación externa en este período. Una parte importante de esta ayuda estuvo dedicada al fortalecimiento de las instituciones del sector. Otro componente importante de este tipo de ayuda es la expansión del micro crédito para apoyar a la pequeña y micro empresa y al sistema financiero rural.

El Cuadro 18 muestra la evolución de la cartera bruta de las organizaciones dedicadas a las micro finanzas. Es importante notar que la cartera bruta experimentó un importante crecimiento entre 1997 y 1999. Posteriormente esta cartera se estancó, si bien no ha experimentado un crecimiento, el cual no se redujo. Esto contrasta con la evolución del

sistema financiero general que redujo fuertemente su cartera, tal como lo demuestra la relación entre la cartera de las organizaciones de micro finanzas y la cartera del sector bancario.

Cuadro 18: Cartera Bruta de Organizaciones de Microfinanzas, 1997-2002

	Millones de dólares	% de cartera total bancaria
1997	169,12	5,0%
1998	216,72	5,1%
1999	382,72	9,4%
2000	378,57	10,6%
2001	386,73	12,8%
2002	393,19	14,7%

Fuente: INE y Superintendencia de Bancos.

Adicionalmente las entidades micro financieras muestran un mejor desempeño de sus créditos. La relación cartera en mora a cartera bruta para el sistema micro financiero a junio del presente año fue de 9,8%, mientras que este indicador para el sector bancario fue de 19,3%. Por otro lado, la expansión de las actividades micro financieras permitiendo que poblaciones que no contaban con servicios financieros tengan acceso a los mismos. Desde 1999 se abrieron agencias de entidades micro financieras en 29 localidades en las que no existía ningún tipo de entidad financiera.

6.9 Desarrollo alternativo

La ayuda para el desarrollo alternativo superó entre 1998 y el 2002 los 110 millones de dólares, representando el 4% de la cooperación internacional a Bolivia en este período. El objetivo de este programa es evitar la producción de coca para su transformación en droga y su consiguiente exportación.

La efectividad para alcanzar los objetivos mejoró sustancialmente en la segunda etapa de erradicación (1998-2001) en comparación a la primera etapa (1986-1997), principalmente por el cambio en el sistema de incentivos. En la primera etapa prevalecía una política de compensación individual por cada hectárea de coca erradicada (\$2500/ha.), lo que resultaba en un “círculo perverso”: erradicación – compensación individual – implantación de nuevos cultivos. Mientras la erradicación bruta durante este periodo alcanzó 42.224 hectáreas, la erradicación neta fue solamente de 7.100 hectáreas, lo que implica una eficiencia de sólo el 17%. Hasta julio de 1997 el monto total por concepto de compensación individual alcanzó la suma de \$US 83,6 millones.

En cambio, durante los años 1998-2001, se erradicaron 46.008 hectáreas y la erradicación neta superó el 90% del volumen de erradicación bruta⁹. Esto se debe principalmente a la promulgación del Decreto Supremo No. 24963 de 20 de febrero 1998, que cambió el sistema de compensación individual gradualmente por otro de compensación comunitaria y en especie (material vegetal y animal, equipo agrícola, materiales de construcción, etcétera). Al mismo tiempo se bajó el monto de la compensación de \$2.500/ha en 1998 a \$500/ha en 2001.

⁹ Viceministerio de Desarrollo Alternativo (2002).

El año 2001 concluyó oficialmente la eliminación de cultivos de coca considerados excedentarios en la región del trópico de Cochabamba y se prohibió el cultivo de coca en esa región, por lo que todo cultivo descubierto debe ser erradicado sin compensación.

Se considera que la oferta potencial de cocaína disminuyó de 237 toneladas en 1997 hasta 12 toneladas en 2001¹⁰. Sin embargo, esta reducción dramática en la oferta, resultó en un aumento del precio de la coca de \$US 1.50 por kilogramo de hoja de coca antes de 1998 a \$5.60 en 2001. Esto, obviamente, representa un fuerte incentivo para replantar cicales. Casi las 21.000 hectáreas erradicadas en 2001 y 2002 correspondían a plantaciones nuevas, que se encontraban asociadas a cultivos lícitos o camufladas de otra manera.

El Cuadro 19 muestra unos indicadores de erradicación de coca durante el periodo 1997-2002.

Cuadro 19: Indicadores de Erradicación de Coca

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pasta Base de Cocaína	10.847,7	8.906,5	6.904,8	5.043,7	4.280,5	4.740,8
Incautaciones Clorhidrato de Cocaína (Kgrs.)	1.477,1	2.439,6	807,1	555,3	334,1	362,3
Erradicación de Cultivos de Coca (has.)	7.026	11.621	15.353	7.653	9.394	11.839

Fuente: Viceministerio de Defensa Social.

El cuadro 20 muestra la expansión de la frontera agrícola lícita. Entre 1998 y el 2001 la expansión de los cultivos lícitos en sustitución de los cultivos de coca fue de alrededor de 15.639 hectáreas, con la expansión más importante en bananas y cultivos anuales. Sin duda esta expansión es importante, y muestra logros en este campo, sin embargo, el área replantada con cultivos lícitos representa sólo 28% del área erradicada durante el periodo.

El PIB de la producción de la hoja de coca cayó dramáticamente de \$93 millones en 1998 a \$16 millones el año 2001. Esta reducción de ingresos no fue compensada por un crecimiento en el PIB de la producción lícita agrícola en la misma región, ya que este cayó desde un nivel de \$110 millones en 1998 a \$91 millones en 2001¹¹.

Cuadro 20: Extensión de la Agrícola Lícita (hectáreas)

	1998	1999	2000	2001
Banano				
Pimienta	13.559	12.450	12.940	
Yuca	61	163	278	25.406
Cítricos	6.171	8.000	6.125	356
Palmito	21.201	22.320	23.110	6.212
Maracayá	4.876	3.000	2.725	24.702
Pina	788	158	112	3.160
Plátano	3.952	1.660	1.840	148
Arroz	9.201	8.300	8.900	2.012
	6.775	8.000	10.110	
Cultivos Anuales				12.882
Otros	12.826	16.221	18.405	14.650
Pastos	25.678	28.232	29.414	31.199
Total	105.088	108.504	113.959	120.727

Fuente: Viceministerio de Desarrollo Alternativo.

¹⁰ Ibid, p. 106.

¹¹ Ibid, p. 128.

7 Los efectos macroeconómicos y distributivos de la asistencia externa

La Sección 6 compara los montos de ayuda externa desembolsados durante los últimos 5 años con varios indicadores de desarrollo, sin embargo, no se puede establecer ninguna relación sobre causa y efecto, ya que estos indicadores probablemente hubieran cambiado aún en ausencia de esta ayuda. La única manera de separar los efectos de la ayuda de los efectos de otros *shocks* es usar un modelo de Equilibrio General Computable (CGE), donde se puede observar el efecto de variaciones de una variable, manteniendo todas las demás variables constantes. Esto es lo que se hace en esta y las siguientes dos secciones.

El modelo que se usa tiene una variedad de sectores y tipos de hogares, lo que permite analizar no sólo los efectos agregados en, por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB, la balanza de pago, el déficit fiscal y los ingresos reales per capita, sino también los efectos distributivos, es decir, quien gana y quien pierde con la implementación de diferentes políticas¹².

El modelo fue calibrado para el año 1997, y para establecer un escenario base para la siguiente década se asumieron los siguientes supuestos principales: 1) Dado que el año 1997 mostró un alto nivel de inversión extranjera directa debida a la capitalización, se asume que ésta disminuye un 20% cada año hasta el 2002, y después se mantiene constante. 2) El gasto público es una variable exógena que crece un 2,5% cada año; manteniendo así, más o menos constante el tamaño del gobierno respecto al PIB. 3) Siguiendo las tendencias de los últimos años se asume una devaluación suave, de 6 por ciento cada año. 4) Los precios internacionales se mantienen en sus niveles de 1997, igual que el nivel de las donaciones del exterior. 5) La tasa de interés nacional se mantiene fija en un nivel del 13%, mientras que se asume una tasa de interés para la deuda internacional del 6%. 6) El año 1997 no estuvo afectado por el fenómeno del Niño, y se asume la ausencia de este fenómeno en todos los años siguientes de la simulación base¹³.

Con estos supuestos y manteniendo la estructura y características de la economía de 1997, el modelo predice una tasa de crecimiento del PIB real promedio de 2.5 por ciento, que corresponde al promedio de los últimos 50 años y que es igual, más o menos, a la tasa de crecimiento de la población.

Para analizar efectos distributivos de la ayuda externa es importante entender la composición inicial de la población y sus niveles de ingresos. El Cuadro 21 muestra la composición de la población económicamente activa en Bolivia en 1999. El grupo más grande es “pequeños propietarios rurales” (39.5%), este grupo también es el que gana menos; alrededor de \$40 dólares por mes. El segundo grupo más importante es “informales urbanos” (24.6%) que ganan alrededor de \$70 por mes. El último grupo con ingresos por debajo del promedio es el de “trabajadores no-calificados”, con ingresos cerca de \$100 por mes. Estos tres grupos contienen a la gran mayoría de los pobres en Bolivia y cualquier intervención que mejore la situación de estos tres grupos ayudaría a disminuir la pobreza.

Los grupos con mayores niveles de ingreso son los “capitalistas” y los “trabajadores calificados”, en ese orden, y cualquier política que favorezca a estos dos grupos tiende a empeorar la distribución de ingresos dentro del país.

¹² El modelo fue elaborado como parte del proyecto “Impactos sobre Pobreza de las Reformas Macroeconómicas” auspiciado por la Cooperación Financiera Alemana y dirigido por Manfred Wiebelt de Kiel Institute for World Economics. El modelo se explica en detalle en Mercado et al (2003), que esta disponible en el Internet: <http://www.iisec.ucb.edu.bo/pieb/PIEB%20FINAL.pdf>.

¹³ El escenario base no reproduce la crisis de 1999-2003, más bien intenta establecer un escenario “neutral” sin shocks positivos ni negativos. Este no afecta nuestra simulación del impacto de la ayuda externa en una manera significativa.

Cuadro 21: Empleo y ingresos en Bolivia 1999

	Empleo (Numero de personas)	Empleo (%)	Salario mensual promedio (Bs.)
1. Pequeños propietarios rurales	1,409,313	39.5	244
2. Trabajadores agrícolas	66,672	1.8	725
3. Trabajadores no-calificados	296,451	8.3	651
4. Informales urbanos	878,203	24.6	415
5. Trabajadores calificados	626,368	17.5	1,240
6. Capitalistas	292,734	8.2	2,683
Población económicamente activa	3,569,741	100.0	704

Fuente: Thiele & Piazzolo (2002).

Dado el escenario base se pueden hacer simulaciones en el modelo, para ver los efectos directos e indirectos de diferentes políticas. En esta sección analizamos los efectos de un aumento en la ayuda externa, bajo diferentes escenarios de uso de esta ayuda.

Simulación: Aumento en la ayuda externa

Durante el periodo 1998-2002, Bolivia recibió en promedio \$614 millones de ayuda externa por año. Para el periodo 2003-2006, hay compromisos para que este monto aumente hasta \$872 millones por año, lo que representa un aumento en el nivel de ayuda externa de \$258 millones¹⁴.

En esta sección se simula los efectos de un aumento temporal en el nivel de donaciones¹⁵ externas en \$258 millones por cuatro años. Para ver no sólo los efectos de la expansión inicial cuando el nivel de ayuda se aumenta, sino también los efectos de la contracción que sigue cuando el nivel de ayuda vuelve a su nivel normal, se simula un aumento en los niveles de ayuda en el año 2 y que se vuelve a niveles normales en el año 6. Esto nos permite ver los efectos macroeconómicos directos e indirectos de la ayuda externa en el corto y largo plazo, *manteniendo todas las otras variables exógenas constantes*.

Por definición, toda ayuda oficial es para el sector público, pero el efecto de esta ayuda depende de la manera en que el gobierno gaste o invierta este dinero. En ésta sección analizamos dos casos extremos; uno donde el gobierno gasta todo el dinero en gasto corriente y otro donde el gobierno invierte todo el dinero en capital público. El modelo tiene el supuesto de que el capital público (por ejemplo caminos, redes de electricidad, centros de investigación, sistema de justicia, etc.) hace más productivo el capital privado y empresarial. Es decir la inversión pública crea verdaderos bienes públicos que aumentan la productividad de la economía.

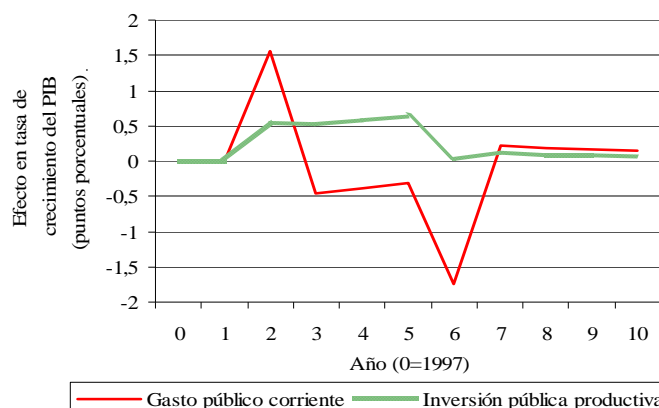
El Gráfico 1 muestra las tasas de crecimiento del PIB simuladas para ambos casos. El impacto de las donaciones en el crecimiento del PIB es mayor el primer año si el monto adicional de donaciones se utiliza en gasto corriente, pero el efecto es de muy corto plazo. A partir del segundo año, cuando la economía se ha ajustado al nivel más alto de donaciones, estas tienen un efecto negativo en la tasa de crecimiento del PIB. Este efecto negativo de la ayuda externa se debe a una serie de efectos secundarios adversos.

¹⁴ BM & BID (2003, Cuadro 11).

¹⁵ Donaciones representa el caso optimista, en relación a créditos, dado que los fondos no debe ser repagados y los pagos de interés no se aumentan.

Primero, una entrada fuerte de dólares al país causa una apreciación real del tipo de cambio, lo que penaliza a las exportaciones haciéndolas menos competitivas en los mercados internacionales. La apreciación hace también a las importaciones relativamente más baratas, lo que implica que las importaciones compiten más fuertemente con la producción nacional en bienes sustitutos a las importaciones. El efecto final es una reducción de la producción interna¹⁶.

Gráfico 1: Efecto de la ayuda externa adicional de \$258 millones en los años 2-5 sobre la tasa de crecimiento del PIB



Fuente: Elaboración propia en base de simulaciones con modelo CGE.

Segundo, la expansión del sector público causa un desvío de recursos escasos desde los sectores productivos hacia el sector público. En el modelo se supone que los trabajadores calificados son un recurso escaso, lo que implica que cada vez que el sector público contrata a una persona calificada, hay una persona calificada menos disponible para el sector productivo, reduciéndose necesariamente la producción de este sector.

En el caso opuesto, cuando la ayuda externa adicional se utiliza exclusivamente en inversión pública, el efecto expansivo es inicialmente menor, pero este se mantiene y aumenta en el largo plazo. Esto se debe al supuesto de que el capital público tiene un efecto sobre la productividad de capital privado y el capital empresarial. Los resultados de este escenario son sensibles a la elasticidad de la inversión pública sobre la productividad del capital privado (en qué proporción un aumento en la inversión pública genera incrementos en la productividad). La elasticidad usada en esta simulación toma un valor optimista, que sólo se puede alcanzar con una selección de proyectos de inversión pública priorizada de acuerdo a su impacto en la productividad.

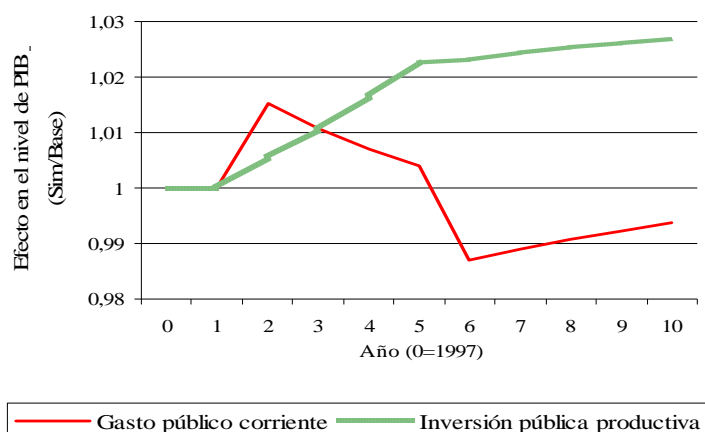
Cuando el nivel de ayuda se reduce en el año 6, se produce una fuerte contracción en la economía, especialmente en el caso en el que los fondos fueron destinados al gasto corriente. En este caso, el efecto total, después de haber recibido más de \$1,000 millones, sobre el nivel de PIB es menor que sin el aumento en ayuda (ver el Gráfico 2). En el caso de inversión en capital público productivo, por otro lado, hay un efecto positivo y permanente.

En ambos casos hay un efecto positivo de la ayuda externa, sin embargo, en el caso de que esta se dirija exclusivamente al gasto corriente, la ventaja es temporal, y cuanto mayor sea el tiempo de duración de la ayuda, la ventaja es menor. Esto se debe a los ajustes en

¹⁶ La apreciación también tiene un efecto positivo, ya que las importaciones de bienes de capital se vuelven más baratas y así nos permite invertir más en el capital productivo, lo que aumenta la tasa de crecimiento en el largo plazo.

comportamiento que hacen las personas cuando se acostumbran a niveles elevados de ayuda externa y gasto público. Con fondos adicionales, los sectores que incluyen administración pública y manejo de proyectos internacionales se vuelven relativamente más atractivos para la gente calificada, lo que significa que ellos abandonan los sectores productivos, y en el largo plazo, incluso ajustan su educación y sus prioridades para poder aprovechar de las oportunidades de obtener rentas (*rent-seeking*) en estos sectores¹⁷.

Gráfico 2: Efecto de la ayuda externa adicional de \$258 millones en los años 2-5 sobre el nivel del PIB



Fuente: Elaboración propia en base de simulaciones con modelo CGE.

En términos de distribución de ingresos, los impactos también son muy distintos entre los dos casos analizados. En el caso en el que la mayor disponibilidad de ayuda externa se utiliza en gasto corriente, quienes se benefician más son los trabajadores calificados del área urbana, ya que ellos tienen una elevada participación en el gasto corriente del gobierno (Ver Gráfico 3a). Quienes pierden más son los trabajadores rurales y los capitalistas. Los trabajadores rurales pierden porque trabajan principalmente en el sector de agricultura moderna, que sufre con una depreciación. Los capitalistas pierden porque sus empresas son menos competitivas en el mercado nacional, y en los mercados internacionales debido a la depreciación. Además, es más difícil para ellos retener a los trabajadores calificados en sus empresas, dada la competencia del sector público. Los ingresos promedios son más altos que en el escenario base hasta el año 8, pero los tres grupos más pobres, que son nuestro principal interés, pierden en el mediano y largo plazo.

En el caso en el que la ayuda se convierta en un 100% en capital público productivo, los grupos que se benefician y que pierden son diferentes. Los principales ganadores son los informales en áreas urbanas, los capitalistas, y los trabajadores no-calificados, que son empleados en los proyectos de inversión pública. El único grupo que pierde en este escenario es el de los trabajadores rurales. No obstante, cuando el nivel de ayuda baja a niveles normales ellos también ganan, debido al crecimiento general de la productividad y los ingresos en la economía. (ver Gráfico 3b).

En el caso del gasto corriente, el ingreso promedio en el año 10 es menor al ingreso promedio que se tendría si no existiese ayuda adicional. En cambio, en el caso de la inversión

¹⁷ En la medida que la educación que adquieren también es relevante para los sectores productivos, esto puede tener un efecto positivo en el PIB en el largo plazo, ya que la gente está acumulando capital humano y ahorros que podrían utilizarse para fines productivos cuando se reduce la ayuda externa.

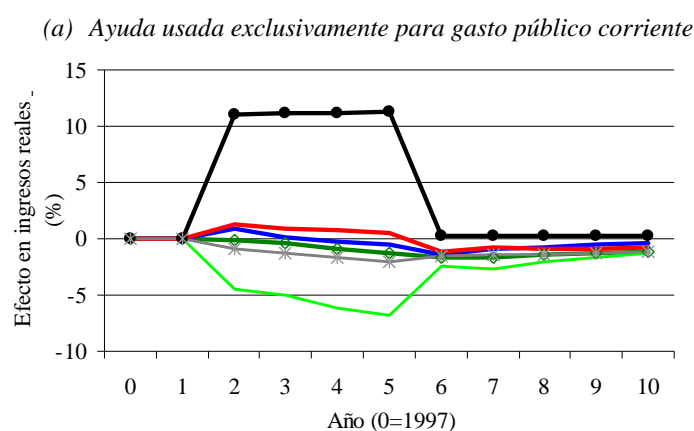
pública, el ingreso promedio en el año 10 sería 2,7% más alto al ingreso que se obtendría en caso que no hubiera ayuda adicional.

Dado los efectos posibles muy diferentes de la misma ayuda externa, la siguiente pregunta se vuelve de gran importancia: ¿Cuál es el uso más probable de la ayuda externa?

Según el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) el 100% de la ayuda externa es destinado a inversión pública¹⁸, pero de acuerdo al World Bank (1998), la fungibilidad de dinero significa que “lo que uno ve, **no** es lo que uno obtiene” (*what you see is **not** what you get*). Cuando los donantes incrementan los fondos externos destinado a la inversión pública, el gobierno puede reducir los recursos internos destinados a inversión pública, hasta que la relación entre inversión y gasto coincida con las prioridades del gobierno. Este no es necesariamente malo y en algunos casos incluso necesario, dado que la inversión en capital físico (por ejemplo escuelas y hospitales) no es productiva si no está acompañada con gasto corriente (como salarios a maestros y doctores).

En 1997, los desembolsos de ayuda externa llegaron a \$637 millones, mientras que la “inversión” ejecutada por VIPFE sólo llegó a \$548 millones¹⁹. Estas cifras muestran claramente que el financiamiento externo substituye el financiamiento interno, ya que el monto de ayuda externa excede el monto de inversión pública total, y no es plausible que el gobierno tenga una preferencia igual a cero por la inversión pública, especialmente en un año con tasas de crecimiento de 5,0%.²⁰

Gráfico 3: Efecto de la ayuda externa adicional de \$258 millones en los años 2-5 sobre los ingresos reales en diferente tipos de hogares



(b) Ayuda externa usada exclusivamente para inversión pública productiva

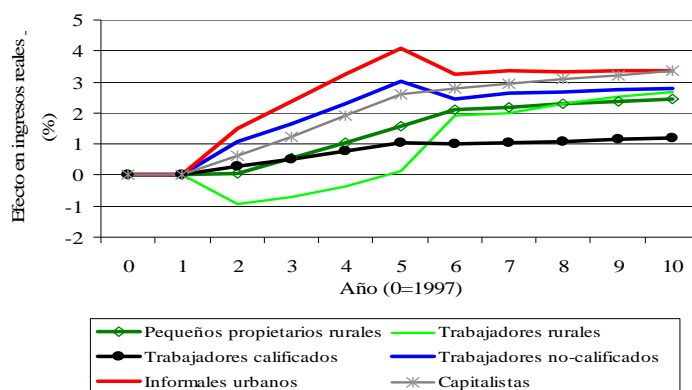
Aquí se debe mencionar que la clasificación oficial entre inversión y gasto no necesariamente corresponde a sus contrapartes teóricas. Por un lado, una parte sustancial de la inversión pública no se convierte en capital público que aumenta la productividad de todos (por ejemplo la compra de moviidades), y por otro lado, una parte del gasto corriente es en realidad inversión (por ejemplo el gasto en educación e investigación). Luego, es bastante difícil distinguir entre inversión y gasto, pero lo más probable es que las proporciones

¹⁸ Bolivia (2001, p. 476).

¹⁹ VIPFE (2003): www.vipfe.gov.bo.

²⁰ También es llamativo que la inversión pública y el financiamiento externo estén integrados en el mismo viceministerio.

coincidan con las prioridades del gobierno²¹. Los autores estiman que la proporción que realmente se utiliza para la producción de bienes públicos (que aumenta la productividad) se encuentra en el intervalo 25-40%.



Fuente: Elaboración propia en base de simulaciones con el modelo CGE.

Los efectos del uso de la ayuda externa adicional, para los límites de la inversión pública en bienes productivos señalados, se muestran en el Gráfico 4. Se nota un efecto positivo en el nivel del PIB durante los cuatro años a mayores niveles de ayuda. Tanto cuando la inversión alcanza el 40% de la ayuda adicional, como cuando es solamente del 25% de esta ayuda, el PIB es aproximadamente 1% mayor al valor que tendría sin la ayuda adicional. En el largo plazo, se nota la diferencia entre un nivel de inversión del 25% del total de la ayuda adicional y un nivel de inversión del 40% de la ayuda adicional; el PIB sería alrededor de 0,5% más alto cuando la inversión alcanza el 40%²².

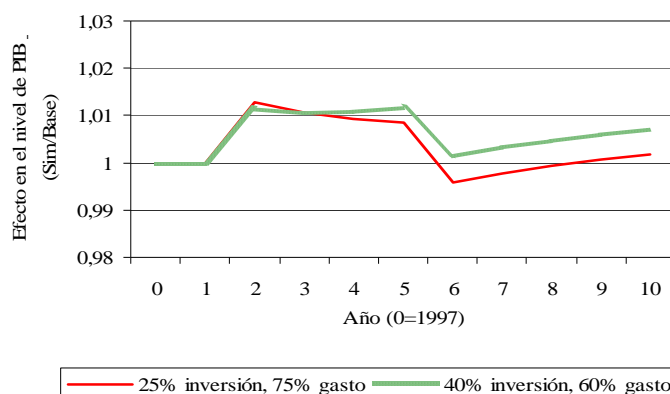
Los grupos que se benefician y que pierden son los mismos que en el caso de gasto público corriente, sin embargo, como se ve en el Gráfico 5, los cambios son menos pronunciados. En ambos casos existe un empeoramiento en la distribución de ingresos a favor de los trabajadores calificados y en contra de los trabajadores rurales, los empresarios, y los pequeños propietarios. En el caso de sólo 25% de inversión en capital pública, el grupo más pobre y más grande; los pequeños propietarios rurales, es un perdedor absoluto durante todos los años, lo que contribuye al aumento y profundización de la pobreza rural. En el caso de 40% de inversión en capital pública, el efecto neto en pobreza rural es muy cercano a cero, mientras que hay un efecto positivo en la pobreza urbana ya que los ingresos de los informales urbanos son mayores durante todos los años después de la ayuda extra.

Los capitalistas también pierden, lo que mejora la distribución de ingresos, pero esto desincentiva la inversión en empresas privadas, lo que es claramente un efecto no-deseable de la ayuda externa.

²¹ La cooperación internacional tuvo un gran impacto al moldear las prioridades del gobierno, y por eso la diferencia entre las prioridades del gobierno y las prioridades de la cooperación internacional probablemente no son muy grandes, especialmente para los niveles más altos del gobierno. Sin embargo, a niveles más bajos y más prácticos, los ejecutores de los proyectos tienden a estar más interesados en sus propios salarios y beneficios, que en los impactos de largo plazo. Tampoco se debe olvidar que el nivel de corrupción en Bolivia está entre los peores del mundo, de acuerdo a Transparency Internacional (www.transparency.org).

²² En el caso más optimista, el aumento promedio en el nivel del PIB sería alrededor de 1% durante las primeras décadas, en comparación con el escenario donde no existe ayuda adicional. 1% del PIB corresponde a alrededor de \$75 millones. Si se tendría que repagar la ayuda de \$1.032 millones, se tardaría alrededor de 14 años, si el crédito fuese concesional (la tasa de interés es similar al tasa de crecimiento del PIB).

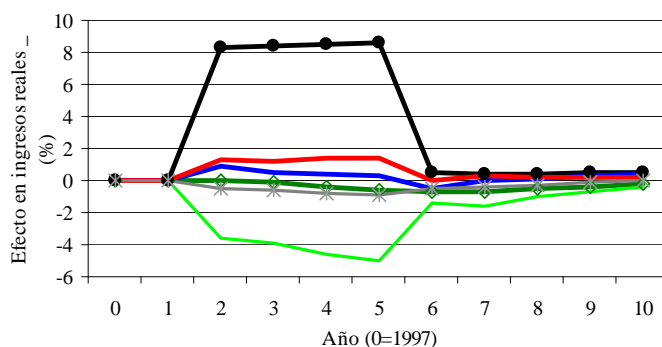
Gráfico 4: Efecto de la ayuda externa adicional de \$258 millones en los años 2-5 sobre el nivel del PIB



Fuente: Elaboración propia en base de simulaciones con el modelo CGE.

Gráfico 5: Efecto de la ayuda externa adicional de \$258 millones en los años 2-5 sobre los ingresos reales en diferente tipos de hogares

(a) 25% de ayuda extra usada para inversión pública, 75% para gasto corriente



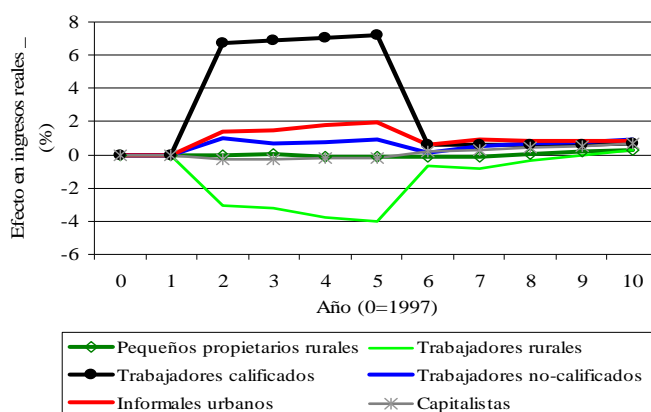
En el caso más optimista, la ayuda externa tiene un efecto positivo y permanente en la tasa de crecimiento a través de la creación de capital público y un efecto favorable en pobreza urbana. Sin embargo, el modelo predice que la ayuda tiene poca capacidad para reducir la pobreza rural y esto fue confirmado con la experiencia real. Durante la última década, la ayuda fue fuertemente enfocada en el área rural, mientras la pobreza rural casi no ha bajado. Había avances importantes en indicadores no-monetarios, sin embargo, el incremento en el nivel de educación, las mejoras en salud, la expansión del sistema vial y la llegada de electricidad no se tradujeron en un aumento en la capacidad de crear ingresos en el área rural.

De acuerdo al World Bank (2001) uno de los impactos más importantes de la ayuda externa se crea a través de las ideas y la tecnología que trae al país: nuevos métodos de gerencia, nuevos instrumentos de análisis, demostraciones de cómo aplicar nueva tecnología y la enseñanza de los principios fundamentales de los donantes (integridad, honestidad, calidad, responsabilidad, puntualidad, contribución, etc.).

Sin embargo, la ayuda externa también puede estimular la formación de hábitos y valores menos deseables. Por ejemplo, con ayuda masiva, la gente puede aprender que no es necesario sembrar antes de cosechar; es posible demandar y recibir, sin contribuir. De hecho,

con una ayuda fuertemente dirigida a los pobres, los beneficiarios pueden percibir que cuanto menos siembran, más ayuda reciben. Peor aún, los beneficiarios aprenden que ellos mismos no son responsables y capaces de salir de la pobreza; que el cambio tiene que venir de afuera. Frecuentemente se percibe que son los demás quienes tienen la culpa de la pobreza y que es la responsabilidad de ellos el sacarlos de la pobreza. Esta es una mentalidad sumamente peligrosa y contra productiva, ya que justifica la pasividad de los pobres en vez de movilizar su fuerza interna para mejorar, crecer y salir de la pobreza.

(b) 40% de ayuda extra usada para inversión pública, 60% para gasto corriente



Fuente: Elaboración propia en base de simulaciones con el modelo CGE.

En vez de motivar a los pobres para salir de la pobreza, la ayuda externa puede resultar siendo como una madre sobre-protectora, que claramente quiere lo mejor para sus hijos, pero al mismo tiempo que ella les cuida, ayuda y protege contra todos peligros, ella contribuye a la postergación de su desarrollo e independencia.

8 Deuda externa y la iniciativa HIPC

La deuda pública externa de Bolivia se ha mantenido más o menos constante durante la última década en un nivel de 4 billones de dólares. Esto sólo fue posible gracias a varias rondas de condonación de deuda. Entre 1990 y 1997, Bolivia recibió condonaciones por un valor de 903 millones de dólares de los acreedores del club de París. En septiembre de 1998, Bolivia llegó al punto de cumplimiento del HIPC I y recibió condonaciones por un valor presente neto de \$448 millones y en Junio 2001 recibió condonaciones adicionales por un valor de \$854, a través del HIPC II (Andersen & Nina 2001).

En esta sección analizamos el impacto de la iniciativa HIPC II, que tuvo un impacto importante en el proceso de descentralización en Bolivia a través de la Ley del Diálogo Nacional 2000, que destina todos los recursos del alivio HIPC II a los municipios a través de la Cuenta Especial Diálogo 2000 y el Fondo Solidario Municipal. El alivio programado bajo esta iniciativa se describe en el Cuadro 22. El promedio de alivio entre 2001 y 2007 es de \$91 millones por año, sin embargo, en realidad hay un atraso en los desembolsos y un atraso aún mayor en la ejecución.

Para simular el efecto del HIPC II en el modelo CGE, suponemos que el alivio aumenta los recursos disponibles en aproximadamente \$100 millones de dólares por año

desde el año 2²³. En el modelo, no hay ninguna diferencia conceptual entre recibir donaciones en dólares, como en el escenario anterior, y recibir condonaciones en pagos de deuda. En ambos casos el gobierno tiene más dinero y gasta e invierte más. No obstante, puede existir una diferencia si los gobiernos municipales gastan el dinero de una manera diferente al gobierno central.

Cuadro 22: Alivio programado y disponible a través del HIPC II.

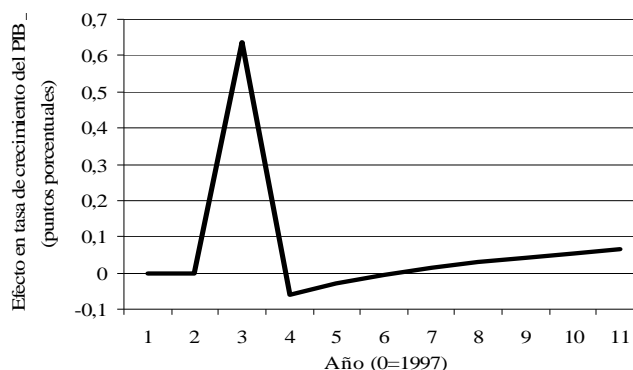
Año	Alivio programado (\$US millones) ^a	Alivio disponible (\$US millones) ^b	Ejecutado (\$US millones) ^b
2001	45	15.6	5.0
2002	108	88.3	60.9
2003	104	-	-
2004	106	-	-
2005	100	-	-
2006	92	-	-
2007	84	-	-

Fuentes: a: IMF (2001, Tabla 17). b: UDAPE (2002).

Es plausible que los gastos en los municipios tengan un menor componente de bien público, ya que su círculo de preocupación naturalmente es menor (sólo los habitantes del municipio). Además, el destino de los recursos del HIPC II está fijado por ley, lo que restringe la optimización del uso de los recursos. Finalmente, la capacidad para implementar proyectos es sumamente baja en los municipios más pobres y son ellos quienes reciben más dinero. Por eso, es plausible que sólo un pequeño porcentaje de los recursos del HIPC II realmente se transformen en capital público productivo. Para la simulación de los impactos se supone que el 25% de los recursos HIPC II se convierten en inversión.

El Gráfico 6 muestra que en este caso, la iniciativa HIPC tendría un efecto positivo en la tasa de crecimiento, pero sólo por el primer año. Después las tasas de crecimiento vuelven a su nivel normal. Esto se debe a la misma mezcla de efectos positivos y negativos que se vieron en la sección anterior. Adicionalmente, puede que quienes se benefician con este tipo de alivio de deuda perciban que no existen peligros de endeudarse demasiado, porque siempre existirá un alivio de la deuda.

Gráfico 6: Efecto de HIPC II sobre la tasa de crecimiento del PIB



Fuente: Elaboración propia en base de simulaciones con modelo CGE

²³ Esta es una aproximación que simplifica la simulación sustancialmente, sin modificar las conclusiones.

Los efectos re-distributivos son exactamente los mismos que en el caso de las donaciones, es decir, existe un deterioro de la distribución de ingresos a favor de los trabajadores calificados y en contra de los trabajadores rurales, los empresarios, y los pequeños propietarios. El grupo más pobre y más grande, los pequeños propietarios rurales, es un perdedor absoluto durante todos los años, lo que contribuye al aumento y profundización de la pobreza rural. Los capitalistas también pierden, lo que mejora la distribución de ingresos, pero esto desincentiva a las empresas privadas, su inversión y la producción nacional.

9 Los sectores productivos y el rol de las exportaciones

El Cuadro 23 muestra la composición de los sectores productivos en Bolivia para 1997. El sector más grande es “servicios formales” que incluye comercio (la parte formal), transporte y almacenaje, servicios financieros, hoteles y restaurantes y todo tipo de servicios personales, sociales y empresariales del sector formal. El segundo sector más grande es el de “bienes de consumo” que incluye comida, bebida, ropa, cuero, madera, papel, y artículos hechos de madera o papel. Después vienen “bienes intermedios”, que incluyen todos bienes de manufactura que no son bienes de consumo o bienes de capital. El cuarto sector es el de “servicios informales”, que incluye servicios domésticos, el 65% de todas las actividades de comercio, el 34% de todos los servicios personales y sociales y 29% de las actividades en hoteles y restaurantes.

El Cuadro también muestra las exportaciones de cada sector. Se nota que los sectores exportadores más importantes corresponden a “bienes de consumo”, “servicios formales” y “minería”. La parte de servicios formales que figura como exportación son principalmente los servicios relacionado al turismo. Después vienen los sectores de “bienes intermediarios”, “agricultura moderna” (industrializada), e “hidrocarburos.” El sector de la “coca” era relativamente pequeño en 1997, sin embargo, es el sector más dedicado a la exportación (con 81%).

Cuadro 23: Sectores Productivos, 1997

Sector	Producción (Miles Bs.)	Exportaciones (Miles Bs.)	Exportaciones (% de prod.)
Agricultura tradicional	5593,6	454,1	8,1
Agricultura moderna	2922,5	713,5	24,4
Coca	404,5	326,5	80,7
Hidrocarburos	2135,7	525,1	24,6
Minería	2513,2	1586,6	63,1
Bienes de Consumo	16632,5	2221,5	13,4
Bienes intermedios	9836,3	1009,0	10,3
Bienes de capital	6543,1	56,5	0,9
Electricidad, agua, gas	1790,4	1,9	0,1
Construcción	3484,7	0,0	0,0
Servicios informales	6897,4	0,0	0,0
Servicios formales	21550,9	1891,7	8,8
Sector público	6375,0	4,9	0,1

Fuente: Matriz de contabilidad social usada en el modelo CGE.

Las exportaciones son sumamente importantes para un pequeño país altamente endeudado como Bolivia. Se requieren divisas para poder servir la deuda externa, y para

importar, sobre todo los bienes de capital para inversión. Para lograr mayores exportaciones el gobierno promueve principalmente el sector de hidrocarburos, sin embargo, debido a que este sector no tiene muchos vínculos con el resto de la economía, utilizando capital y trabajadores calificados, su expansión no necesariamente incrementa los ingresos de los individuos y definitivamente no mejora la distribución de ingresos.

En esta sección se pretende mostrar que hay sectores exportadores cuya expansión podría tener un mayor efecto sobre el nivel y la distribución de los ingresos en Bolivia. Para ver como cada uno de estos sectores exportadores afecta el nivel y la distribución de ingresos en el país, se realizarán sencillas simulaciones con el modelo de equilibrio general computable. Para simular la expansión de un sector específico, aumentamos los precios de las exportaciones de los productos en este sector en un 15% en una manera permanente manteniendo todo lo demás constante²⁴.

En ningún caso este *shock* positivo tiene un efecto significativo en la tasa de crecimiento del PIB en el mediano o largo plazo, el único efecto observable y significativo es el del primer año. No existe un efecto de largo plazo porque, de acuerdo al modelo, cada vez que hay un incremento en las exportaciones de un sector, esto causaría una pequeña apreciación en el tipo de cambio real penalizando a los otros sectores, con un resultado global donde no existe casi ningún cambio en la tasa de crecimiento. Sin embargo, pueden existir cambios sustanciales en el nivel y la distribución de ingresos, tal como se puede ver en el Cuadro 24.

El Cuadro muestra a los principales ganadores y los principales perdedores que salen de la expansión de un sector específico. También muestra el cambio en ingresos promedios globales y el cambio en el coeficiente del Gini para todo el país.

Cuadro 24: Efectos sobre el nivel y la distribución de ingresos

Sector	Incremento en precios de exportación	Ganadores (cambio en ingresos real)	Perdedores (cambio en ingresos real)	Cambio en ingreso real promedio	Cambio en Coeficiente de Gini
Agricultura moderna	+15%	Trabajadores rurales (+14%) Informales urbanas (+0.7%) Capitalistas (0.5%)	Trabajadores urbanas no calificados (-2%)	+1.4%	-0.5
Coca	+9%	Trabajadores rurales (+8%) Pequeños propietarios (+4%)	Trabajadores urbanos no calificados (-1%)	+0.6%	-0.9
Hidro-carburos	+15%	Informales urbanas (+0.4%)	Trabajadores Rurales (-1%)	+0.0%	+0.1
Minería	+15%	Capitalistas (+4%) Trabajadores urbanas no calificadas (+3%)	Trabajadores rurales (-12%) Pequeños prop. (-6%)	+0.7%	+3.2
Bienes de consumo	+15%	Informales urbanas (+4%) Pequeños propietarios (+3%)	Trabajadores rurales (-2%) Trabajadores urbanos no calificadas (-1%)	+0.2%	-0.5
Bienes intermedios	+15%	Informales urbanas (+1%)	Trabajadores Rurales (-4%)	-0.1%	+0.6
Servicios formales	+15%	Informales urbanas (+1%) Capitalistas (+1%)	Trabajadores Rurales (-1%)	+0.5%	+0.5

Fuente: Elaboración propia en base de simulaciones con un modelo de equilibrio general computable.

²⁴ La única excepción es el sector "Coca", donde el incremento es de 9% en vez de 15%, dado que con una cifra mayor el modelo no converge.

El sector que presenta los mejores resultados con este tipo de *shock* es el de la “Agricultura Moderna”. Quienes ganan más con una expansión de la agricultura moderna son los trabajadores rurales; sus ingresos reales aumentarían aproximadamente en 14%. Quienes pierdan más son los trabajadores urbanos no calificados, pero sus ingresos sólo disminuyen en 2%. En promedio, los ingresos reales de todos los hogares aumentan con 1,4% y el Gini disminuye 0,5 puntos.

El único otro sector que presenta beneficios tan importantes es el sector “Coca”. Con un aumento en precios de solo 9%, se esperaría un aumento en los ingresos reales promedio de 0.6% y una mejora importante en la distribución de ingresos (el Coeficiente de Gini bajaría 0.9 puntos), ya que quienes ganan son los trabajadores rurales (+8%) y los pequeños propietarios (+4%), y prácticamente no existen perdedores. De hecho, la erradicación de la coca durante los últimos años de los noventa puede explicar gran parte del empeoramiento en la distribución de ingresos y la caída en ingresos promedios, ya que la compensación estaba lejos de ser suficiente.

Una expansión de la “Minería”, aunque tiene un impacto positivo sobre el ingreso promedio de los hogares, tiene un efecto adverso sobre la distribución de los ingresos, aumentando el Gini con 3,2 puntos. Ningún otro sector tiene un efecto tan adverso sobre la distribución de ingresos. Quienes ganan son los capitalistas y quienes pierden son los trabajadores rurales y los pequeños propietarios. Estas pérdidas se deben principalmente a la “Enfermedad Holandesa”, que causa la expansión de la minería.

Una expansión de los precios del sector de hidrocarburos no presenta ningún efecto sobre los ingresos de los hogares, y por ello no afecta tampoco de manera importante la distribución de ingresos. Sin embargo tiende a aumentar los ingresos del estado.

Basado en este análisis comparativo de los sectores podemos concluir que los tres sectores que podrían tener la mejor posibilidad de disminuir la pobreza son: “Agricultura Moderna”, “Coca”, y “Bienes de Consumo” ya que la expansión de estos sectores aumentaría el nivel de ingresos y mejoraría la distribución de ingresos al mismo tiempo. En el sector minero se presenta un efecto positivo en el nivel de ingresos sin embargo su efecto es muy adverso sobre la distribución de ingresos. Los hidrocarburos no tienen ningún efecto en el nivel, ni en la distribución de ingresos y la única justificación para promover este sector sería la de aumentar los ingresos fiscales del gobierno.

Cuando los precios de exportación cambian en un sólo sector, no hay un efecto agregado sobre el crecimiento, ya que la exportación de otros sectores tienden a compensar estos cambios. Sin embargo, si todos los precios de exportación tienen una tendencia negativa de largo plazo, como es el caso de Bolivia²⁵, esto tiene un efecto negativo sobre la tasa de crecimiento. Con menos exportaciones, tenemos menos capacidad de importar, lo que es especialmente importante en el caso de los bienes de capital, que son esenciales para la inversión y la expansión del aparato productivo y para los que no tenemos substitutos nacionales adecuados²⁶.

10 Inversión Extranjera Directa

Nina & te Velde (2003) y te Velde (2003) revisan los efectos de Inversión Extranjera Directa (IED) sobre el crecimiento y la desigualdad en Bolivia y concluyen que el *boom* de IED

²⁵ Nina & Brooks (2001).

²⁶ Mercado et al (2003), Jemio & Wiebelt (2003).

durante el periodo 1996-2001 tuvo un impacto muy limitado en el crecimiento del PIB, y un efecto adverso en la distribución de ingresos, lo que implica que la IED no ha ayudado a disminuir la pobreza monetaria. Una de las explicaciones del decepcionante impacto es que la IED se ha concentrado en sectores intensivos en capital y trabajo calificado, como hidrocarburos, telecomunicación y electricidad, mientras que la inversión en los sectores con vínculos al resto de la economía (identificados en la sección anterior) han recibido muy poca IED (Ver Cuadro 25).

Los sectores “Agricultura moderna” y “Bienes de Consumo,” que se identificaron como sectores con un importante impacto sobre el crecimiento y la distribución de ingresos, sólo recibieron 0,1% y 4,5% de la IED, respectivamente, de los casi 5.000 millones dólares de IED acumulado entre 1996 y 2001. En contraste, el sector “Hidrocarburos” que no tiene encadenamientos con el resto de la economía, recibió más de la tercera parte de todo la IED durante el periodo.

Los sectores de servicios, sobre todo telecomunicación y electricidad, recibieron la mayor parte (56.1%) de la IED durante este periodo. Esto mejoró la cobertura de servicios para la clase media en Bolivia, mientras que el beneficio para los pobres fue cercano a cero, o en algunos casos incluso negativo. Esto último se puede ejemplificar con la Guerra del Agua en Cochabamba en Abril del 2000, donde la protesta de la población local contra los efectos negativos de la privatización, obligó al gobierno a anular el contrato con el consorcio transnacional “Aguas del Tunari.”

Cuadro 25: Inversión Extranjera Directa, por sector, acumulado 1996-2001

Sector	Distribución de FDI (%)
<i>Primaria</i>	35.5
Hidrocarburos	34.1
Minería	1.3
Agricultura moderna	0.1
<i>Manufacturero</i>	8.0
Bienes de Consumo	4.5
Bienes intermedios	3.5
Bienes de capital	0.0
<i>Servicio</i>	56.1
Telecomunicaciones	14.1
Construcción	10.2
Electricidad	7.3
Transporte de Gas Natural	5.3
Transporte	3.3
Intermediación financiera	4.7
Otros servicios	11.3
Total (\$US millon)	4.965

Fuente: Nina & te Velde (2003).

Las conclusiones de Nina & te Velde (2003) son respaldadas por el estudio de Andersen & Faris (2002) que muestran en un Modelo Computable de Equilibrio General (MCEG) que el *boom* de Gas Natural en Bolivia tiene un impacto adverso en la distribución de ingresos, y un impacto muy modesto en el crecimiento del PIB en el largo plazo. El estudio de Jemio y Wiebelt (2002), usando otro MCEG de Bolivia, llega a la misma conclusión sobre el impacto de IED en Bolivia.

Sin embargo, en algunos sectores con importante IED existe alguna evidencia de una expansión del servicio hacia sectores productivos, lo que aumentó la eficiencia de estas unidades, especialmente de muchas micro-empresas. Este el caso de la telefonía celular, que bajo dramáticamente y llegó a ser accesible a gran parte del sector informal en áreas urbanas.

11 Conclusiones y recomendaciones

Durante los últimos cinco años, Bolivia recibió más de \$US 3.000 millones en ayuda externa distribuido en miles de proyectos. El tiempo disponible para elaborar el presente informe obviamente no nos permite evaluar los efectos de todos estos proyectos a nivel micro. Sin embargo, hemos intentado hacer una evaluación a nivel macro, aprovechando la disponibilidad de un Modelo Computable de Equilibrio General (MCEG) que capta la estructura y la idiosincrasia de la economía Boliviana.

Los resultados muestran que aunque hay impactos muy buenos a nivel micro y en los indicadores no-monetarios de pobreza, la ayuda externa no ha logrado tener un efecto positivo y permanente a nivel macro, sobre todo porque la ayuda es tan masiva que tiende a distorsionar los incentivos en contra de las actividades productivas sostenibles.

Los proyectos de ayuda externa tienen más posibilidades de mejorar el crecimiento en Bolivia en el largo plazo si producen bienes públicos que mejoran la productividad de grandes grupos de individuos y su capital. En este caso se puede reasignar recursos de las actividades que producen bienes normales, hacia actividades que producen bienes públicos; que benefician a muchas personas. Ejemplos de este tipo de bienes públicos son proyectos que reducen la corrupción, investigación que contribuye a eliminar enfermedades, proyectos que fortalezcan el sistema de derechos de propiedad y proyectos que desarrollan o estimulan la adopción de tecnologías adecuadas para un país mediterráneo con una baja densidad poblacional.

Los proyectos de la ayuda externa pueden mejorar la distribución del ingreso en Bolivia si ayudan a generar trabajadores calificados, que son más escasos. Esto básicamente significa entrenamiento y educación, de manera que la fuerza laboral se vuelva más productiva, y por ello más atractiva para el empleador, siendo por ello capaz de competir con el grupo exclusivo de trabajadores calificados. En este sentido es importante que tanto la educación primaria como la educación secundaria generen las habilidades que poseen alta demanda entre los empleadores, por ejemplo habilidades técnicas, habilidades informáticas, de idioma inglés, habilidad para trabajar en grupos, etc. Proyectos que implementan sistemas de entrenamiento en el trabajo de trabajadores no calificados pueden tener también efectos beneficiosos para la distribución del ingreso.

Finalmente, proyectos que ayuden a las pequeñas y medianas empresas en el sector de bienes de consumo tiene un potencial relativamente alto para reducir la pobreza, ya que este sector beneficia a los dos grandes grupos de pobres urbanos y rurales.

Referencias

- Andersen, L. E. & M. Wiebelt (2003) "La Mala Calidad de la Educación en Bolivia y sus Consecuencias para el Desarrollo" Documento de Trabajo No. 2/2003. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana. Enero.
- Andersen, L. E. & R. Faris (2002) "Natural Gas and Income Distribution in Bolivia" Documento de Trabajo No. 1/2002. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana. Febrero.
- Antelo, E. (2000) "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985". En: Jemio, L. C. y E. Antelo (2000) **Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad**. La Paz: UCB y CEPAL.
- Banco Mundial (2001) **Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001**. Madrid: Mundi-Prensa.
- BM & BID (2003) "Recursos de la Cooperación Internacional 2003-2006" Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, La Paz, Junio.
- Bolivia (2001) **La Cooperación Internacional en Bolivia**. Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. La Paz, Diciembre.
- Bolivia (2002) "Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Segundo Informe." La Paz: INE, Naciones Unidas, UDAPE.
- Boone, P. (1996) "Politics and the effectiveness of foreign aid" *European Economic Review* 40(2): 289-329.
- CEPAL (2002) "Panorama de la Educación en América Latina y sus Principales Desafíos." Presentación de Arturo León en la reunión FNUAP/CEPAL sobre Pobreza y Población, Ciudad de México, 14 y 15 de octubre 2002.
- Covey, S. R. (1989) **The 7 Habits of Highly Effective People: Powerful Lessons in Personal Change**. New York: Fireside.
- Finrural (2003) "Coyuntura Microfinanciera" Junio.
- IMF (2003) "Bolivia: Request for Stand-By Arrangement – Staff Report" IMF Country Report No. 03/179. June.
- IMF (2001) "Completion Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative." May.
- INE (2002) "Bolivia: Estimaciones y Proyecciones de Población, periodo 1950-2050", serie OI N°202.
- INE (2003) "Anuario Estadístico 2002". La Paz, Bolivia.
- INE-UDAPE (2003) "Bolivia: Mapa de Pobreza 2001".
- Jemio, L. C. & M. Wiebelt (2003) "¿Existe Espacio para Políticas Anti-Shock en Bolivia? Lecciones de un Análisis Basado en un Modelo de Equilibrio General Computable." Documento de Trabajo No. 1/2003. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana. Enero.
- Jemio, L. C. & M. Wiebelt (2002) "Orientando la Política Macroeconómica a favor de los Pobres: Resultados de Simulaciones Seleccionados" Documento presentado al seminario de IISEC-IfW-IIDEE sobre "Impactos de la Reformas Macroeconómicas sobre la Pobreza" La Paz, Noviembre 27.
- Mercado, A. F., L. E. Andersen, M. Medinaceli, O. Nina (2003) "La Clave para el Desarrollo: La Movilidad Social" Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana. Informe Final del Proyecto: Modelo Alternativo de Desarrollo PIEB-IISEC. Agosto 2003.
- Mosley, P. (1986) "Aid effectiveness: The micro-macro paradox" *Institute of Development Studies Bulletin* 17: 214-25.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería Rural. Viceministerio de Desarrollo Alternativo. Dirección General de Reconversión Agrícola (2001) "Estrategia Boliviana de Lucha Contra el

- Narcotráfico. Tercer Pilar: Erradicación de Cultivos de Coca Excedentarias e Ilegales. Resultados Agosto 1997-Diciembre 2000”.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería Rural. Viceministerio de Desarrollo Alternativo. Dirección General de Reconversión Agrícola. (2002)“Direco 2001”.
- Nina, O. & A. Brooks (2001) ““Vulnerabilidad Macroeconómica Ante Shocks Externos: El Caso Boliviano” Documento de Trabajo No. 10/2001. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana. Diciembre.
- Nina, O. & D. W. te Velde (2003) “Foreign Direct Investment and Development: The Case of Bolivia.” Carta Informativa No. 1, Grupo Integral, La Paz, Mayo.
- Paldam, M. (1997) **Dansk U-landshjaelp: Altruismens politiske oekonomi**. Aarhus, Denmark: Aarhus University Press.
- PNUD (2002) “Informe de Desarrollo Humano en Bolivia” La Paz, Marzo.
- Thiele, R. & D. Piazzolo (2002) “Constructing a Social Accounting Matrix with a Distributional Focus - The Case of Bolivia” Kiel Institute of World Economics. Working Paper No.1094. January.
- UDAPE (2002) “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas.” Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz, Diciembre.
- UDAPE (2003) “Indicadores de Reporte de Avance para el Programa Sectorial Social BID-II” Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz.
- Velasco, A. & F. Illanes (1994) **La Nueva Teoría del Crecimiento**. CIEPLAN. Serie Docente No.14.
- te Velde, D. W. (2003) “Foreign Direct Investment and Income Inequality in Latin America: Experiences and Policy Implications.” Documento de Trabajo No. 4/2003. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana. Mayo.
- Viceministerio de Desarrollo Alternativo (2002) **Desarrollo Alternativo y Erradicación de Cultivos de Coca**. La Paz: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- White, H. (1992a) “What do we know about aid’s macroeconomic impact? An overview of the aid effectiveness debate” *Journal of International Development* 4(2): 121-37.
- White, H. (1992b) “The macroeconomic impact of development aid: A critical survey” *Journal of Development Studies* 28: 163-240.
- World Bank (1998) **Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why**. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2002) **Bolivia Poverty Diagnostic 2000**. Report No. 20530-BO

Personas entrevistadas

Oscar Antezana	Asesor Económico, DFID
Armando Choque	Comunicador Público, Programa de Desarrollo Rural, GTZ
Victor Hugo Bacarreza	Director de Financiamiento Externo, VIPFE
Rodrigo Castro	Director de Inversión Pública, VIPFE
George Gray-Molina	Director, UDAPE
Luis Carlos Jemio	Asesor Económico, CAF
Andrea Kuhlmann	Programa de Desarrollo Rural, GTZ
Carlos Felipe Martínez	Coordinador residente, PNUD
Trine Moensted	Asesor Económico, DANIDA
Gerardo Peraza	Representante residente, IMF
Miguel Vera	Sub-director, Área Social, UDAPE
Hernán Zenteno Pereira	Director Técnico de Servicio Civil, SNAP, Ministerio de Hacienda.