

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



***IMPACTO DE LA AYUDA EXTERNA EN: BOLIVIA, COSTA RICA, EL
SALVADOR, Y NICARAGUA - 1972-1992***

FEDESARROLLO

Directora:

Cecilia López Montaño

Cof-autores:

Juan Carlos Ramírez J.

Fabio Sánchez T.

Coordinadora:

Martha F. de Lynch

Santafé de Bogotá, Junio de 1996

IMPACTO DE LA AYUDA EXTERNA EN:
BOLIVIA, COSTA RICA, EL SALVADOR,
Y NICARAGUA - 1972-1992

FEDESARROLLO

Directora:

Cecilia López Montaña

Co-autores:

Juan Carlos Ramírez J.

Fabio Sánchez T.

Coordinadora:

Martha F. de Lynch

Santafé de Bogotá, Junio de 1996

BORRADOR
IMPACTO DE LA AYUDA EXTERNA EN
BOLIVIA, COSTA RICA, EL SALVADOR Y NICARAGUA
1972-1992

RESUMEN EJECUTIVO

Actualmente cuando se habla de ayuda externa se anuncia con frecuencia "el fin de una era", para separar un período de grandes volúmenes de ayuda externa hacia los países pobres, de un futuro en el cual se prevén reducciones significativas de estos flujos internacionales.

Sin embargo, las diversas posiciones existentes, particularmente entre los países donantes respecto al comercio, el apoyo humanitario, la seguridad nacional y particularmente las consideraciones políticas y la utilidad de estos esfuerzos financieros y técnicos, definirán en parte el futuro de la ayuda.

Al respecto, con frecuencia se cita que uno de los problemas que es la dificultad de medir el impacto de la ayuda, ya que existe un alto grado de subjetividad en determinar en forma precisa su grado de eficiencia tanto económica como social. Además, no siempre se hacen explícitos sus reales objetivos, que en muchos casos son políticos. Por lo tanto, al evaluarla en términos de su contribución al crecimiento de los países o de su impacto sobre la calidad de vida de las poblaciones rezagadas, no debe sorprender entonces los fracasos que se le atribuyen.

Este y otros problemas, como la diversidad de resultados por país y proyecto, han llevado a mitos sobre el impacto de la ayuda. El primer mito, frecuente entre los países e instituciones donantes, afirma de manera categórica que la ayuda ha sido efectiva y eficiente. Generalmente esta postura parte del reconocimiento del

progreso logrado por muchos países en desarrollo, beneficiarios de estos flujos internacionales en los últimos 30 años.

Un segundo mito plantea que la ayuda o perjudica a los países beneficiarios o no contribuye a mejorar sus condiciones económicas y sociales. Por lo tanto, estos flujos financieros constituyen un mal uso de recursos para los donantes. Algunos sectores políticos y académicos en los países receptores cuestionan las bondades de la ayuda y sustentan esta posición.

El tercer mito, menos extremo y que se ha venido desarrollando mas recientemente entre los donantes es el de señalar que el éxito de la ayuda depende fundamentalmente de la existencia en los países receptores, de políticas adecuadas en lo económico, en lo social y en el manejo del Estado.

Las dificultades de muchos de los países en vía de desarrollo durante la década de lo 80, abrieron un espacio para que la ayuda se dirigiera con mayor énfasis a mejorar tanto las políticas económicas como la administración misma del Estado. Sin que se redujera de manera drástica el apoyo a proyectos y programas, durante esta década los programas de ajuste estructural fueron objetivo prioritario de toda la ayuda.

Esta reorientación de la ayuda coincidió también con un aumento significativo de la misma en muchos países receptores tradicionales o nuevos.

El estudio que aquí se presenta analiza la evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), en cuatro países de América Latina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, durante el período 1973-1993. Su objetivo global es determinar la contribución de estos flujos al crecimiento de los países anotados y al mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Como

resultado de este análisis se formulan recomendaciones de política tanto a donantes como a receptores para hacer de estos flujos mecanismos eficientes para el desarrollo, dentro de los nuevos escenarios que se perfilan para la AOD y para las economías nacionales en la década de los 90.

Para entender el impacto de la ayuda se ha considerado necesario hacer un breve resumen del marco histórico, contestando primero la pregunta Por que la Ayuda ? El nacimiento de la ayuda externa obedeció al reconocimiento del papel que juega el capital en el desarrollo económico y al supuesto básico de que en las economías menos desarrolladas los montos necesarios de éste no puede ser generado internamente o a través del mercado de capitales privados.

También se ha justificado en términos de eficiencia y equidad. Desde el punto de vista de la eficiencia, se considera que la asistencia oficial contribuye a la mejor asignación de los recursos y en consideración a la equidad, se justifican los flujos de asistencia externa de países ricos a países pobres.

Son múltiples las razones que exponen los países industrializados. El argumento más generalizado es el fomento del desarrollo económico del beneficiario. También se señalan como motivos, mantener vínculos históricos y culturales así como expresar su preocupación humanitaria. Pero otra es la realidad. A principios de la década de los 80, el Banco Mundial y el PNUD señalaban que los intereses políticos desempeñaron una función importante en la asignación de la AOD bilateral.

En general podría afirmarse que las motivaciones que generaron, y generan aún hoy, la ayuda externa, van desde el deseo humanitario de reducir la pobreza, impulsar el desarrollo económico, permitir a los países deficitarios lograr el equilibrio

entre la reducción de sus déficits y su financiamiento, hasta intereses políticos, comerciales y de seguridad de los proveedores

Quiénes otorgan la ayuda? La asistencia externa para el desarrollo, o ayuda, en su concepción moderna nace después de la II Guerra Mundial con los acuerdos de Bretton Woods. Sin embargo, las corrientes de capital internacional distintas al concepto de ayuda han fluido desde mucho antes.

El Plan de Recuperación Económica (o Plan Marshall) anunciado por USA en 1947, para ayudar a los países Europeos devastados por la guerra, fue el primer programa para la ayuda económica, y representa el nacimiento de ésta como tal.

Dentro del sistema de Naciones Unidas, establecido en 1945, se han creado instituciones de ayuda de carácter principalmente técnico, entre las cuales se cuentan el Fondo para la Infancia (UNICEF) establecido en 1949; el Alto Comisionado para los Refugiados (UNHCR) creado en 1949; el Programa Mundial de Alimentos (WFP) creado en 1962; el Programa para el Desarrollo (UNDP) creado en 1965; y el Programa para Actividades de Población (UNFPA) creado en 1967.

En cuanto a los programas de asistencia bilateral, Estados Unidos estableció en 1951 el Programa de Punto IV, destinado a brindar asistencia técnica; en 1957 crea el Fondo de Préstamos para el Desarrollo, predecesor de la actual Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Los países europeos más grandes comienzan a establecer programas de ayuda a finales de 1950. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de la OCDE, es creado en 1961. En 1960 nace la Asociación Internacional de Fomento (AIF), institución afiliada al Banco Mundial con el objetivo de dar financiamiento a los países más pobres.

La banca regional de desarrollo aparece a finales de los años 50, con la creación, en 1959, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1964 se crea el Banco Africano de Desarrollo y en 1966 se crea el Banco Asiático de Desarrollo.

En el presente como en el pasado, la ayuda bilateral proveniente de los países industrializados continúa siendo la más importante: 72.8% del total de desembolsos netos de la AOD en 1991. Las agencias de Naciones Unidas, la Comunidad Económica Europea y la Agencia para el Desarrollo Internacional del Banco Mundial, con participaciones muy similares, alrededor del 8% de la AOD, ejecutan el 86% de la ayuda multilateral.

Cómo ha evolucionado la ayuda? Después de la II Guerra Mundial y hasta 1970, se observó una movilización significativa de recursos externos que reflejó en parte la creación de los organismos internacionales de ayuda y el crecimiento aceptable de las economías de los países industrializados. La asistencia oficial aumento a una tasa cercana al 3% anual en términos reales en el período 1950-1965.

En el período 1970-80 también aumento la AOD aunque a un ritmo menor. Debido al rápido crecimiento de las otras fuentes de fondos, la AOD perdió importancia dentro del total.

En la década de los años 80, y especialmente en la primera mitad, los flujos se redujeron apreciablemente debido, en gran parte, a la crisis de la deuda externa por la que atravesaron muchos de los países en desarrollo. Los bancos privados disminuyeron drásticamente su financiamiento a estos países. Por el contrario, la AOD continuó expandiéndose, aumentando apreciablemente su participación en el total, llegando a representar cerca del 54% en 1989.

Según las estimaciones más recientes, en 1992 la AOD bilateral alcanzó los US\$ 45.000 millones, que equivalen al 1.3% del PIB de ese año de todos los países en desarrollo.

A dónde ha ido la ayuda? La distribución de la AOD por regiones en el período 1970-1991 presenta dos cambios significativos. Por una parte, ha aumentado apreciablemente la ayuda a Africa tanto en términos absolutos como relativos. Por otra parte, aunque la ayuda a Asia se ha casi duplicado en términos reales, su participación se ha mantenido en cerca de 30% en el mismo período. Estas dos regiones han recibido y siguen recibiendo más del 70% de la ayuda.

En lo que se refiere al continente americano, y básicamente América Latina y el Caribe, la ayuda ha crecido a una tasa promedio de 3%, por debajo de la tasa observado en el total. La importancia relativa ha disminuido de 13% a 11% durante los 21 años considerados. En particular, con relación a los 4 países del estudio, la AOD representó, en el período analizado, un porcentaje de 33.3% del total para América Latina, siendo Bolivia el país de mayor participación con el 10.5%, seguido por el Salvador con el 9.4%, Nicaragua con 7.5% y Costa Rica con 5.9% la menor participación.

El análisis de la evolución de la ayuda externa en el período 1973-92, en lo que se ha llamado Perfiles de ayuda, permite afirmar que, en los cuatro países, antes de 1980 ni la AOD ni otras transferencias oficiales tuvieron un nivel significativo por lo tanto, no pudieron tener mucha influencia en el crecimiento del PIB. Hasta finales de la década de 1970 la ayuda externa es relativamente pequeña, generalmente estable, mientras que el crecimiento económico, aunque con variaciones entre los países, muestra una tendencia relativamente dinámica de crecimiento. Esto es especialmente cierto en el caso de los tres países

centroamericanos. En línea con los requerimientos de desarrollo de estos países en esa etapa, influenciado de manera particular por la conformación del Mercado Común Centroamericano en 1960, la ayuda obtenida fue dirigida a financiar proyectos de carácter productivo y de infraestructura económica y social.

La situación cambia radicalmente al inicio de la década de los 80. En Costa Rica se presenta una crisis de endeudamiento externo en 1982. La economía salvadoreña presenta tasas de crecimiento económico negativas, graves desequilibrios fiscales y de balanza de pagos. La economía boliviana pasaba por un período de serio estrangulamiento externo, como consecuencia de la caída de las exportaciones, el nivel de endeudamiento comercial y la disminución de las transferencias de recursos del exterior.

En estas circunstancias, estos tres países adoptan programas de estabilización y ajuste estructural que no habrían sido posibles sin la ayuda externa.

En el caso de Costa Rica y El Salvador, esta ayuda fue básicamente norteamericana y respondió a criterios geopolíticos y no económicos. Es necesario mencionar una característica muy significativa en el caso de El Salvador. Esto se refiere a las enormes transferencias unilaterales privadas netas que ha recibido el país, que llegan a representar el 11% del PIB en 1992. Estas remesas han permitido reducir considerablemente el déficit comercial.

En Bolivia la participación directa de los Estados Unidos no fue tan predominante, pero sí tuvo que ver mucho con la adopción de un cierto tipo de ajuste que formaba parte integral de su política externa en la región. Esto a su vez influyó la respuesta de las entidades multilaterales de financiamiento.

Aunque con diferencias entre las condiciones de los tres países, se puede afirmar de que en estos tres casos los recursos externos concesionales llegaron en el momento cuando más se necesitaban, permitiendo a estas economías restaurara cierto equilibrio macroeconómico mínimo en sus cuentas internas y externas.

Sólo cabe preguntarse si acciones tendientes a prevenir el estrangulamiento del sector externo, tanto de parte de los países receptores como del principal donante, país donde tienen sede los bancos comerciales que a su vez fueron los que prestaron con excesiva concentración de riesgo (over-exposed) en estos países en los 70, hubiera sido una solución menos costosa para todos.

La situación de Nicaragua en los 80 presenta características muy especiales. En lo que se refiere a la ayuda, por todo una gama de circunstancias político-económicas, el crecimiento de la ayuda no logra revertir la tasa negativa de crecimiento de la economía. Sin embargo, es posible que la caída del PIB hubiera sido aun mayor si no se hubiera contado con la ayuda externa. En los 90 la ayuda ha sido básicamente de apoyo de balanza de pagos, pero aun así la situación del sector externo no ha mejorado y el crecimiento del PIB no ha sido negativo, pero ha sido insignificante.

En el caso de Bolivia, existen varias diferencias importantes con los tres países centroamericanos que vale la pena mencionar. Por una parte, el incremento de la ayuda no llegó por la importancia geopolítica del país para Estados Unidos, salvo en lo que respecta a su política antidroga. Por otra, la ayuda provino de varias fuentes bilaterales y multilaterales. Los recursos externos no tuvieron la alta concentración en el apoyo a la balanza de pagos que se observo en los otros países, destinándose principalmente al apoyo de del plan de estabilización y consolidación del proceso de democratización. También es en Bolivia donde primero se destinan

recursos externos de diversas fuentes a acciones para mitigar los efectos negativos de los procesos de ajuste a través del Fondo Social de Emergencia.

En lo que se refiere a Costa Rica, en alguna medida, la contracción de la asistencia externa en forma de donaciones oficiales, que se acentúa a partir de 1990, advierte las debilidades del proceso de apertura externa. Lo anterior se refleja, desafortunadamente, en el hecho de que a pesar de la renegociación de la deuda externa y el crecimiento acelerado de las exportaciones, el déficit en cuenta corriente solo se ha mantenido bajo control por las donaciones bilaterales.

En Nicaragua es evidente la necesidad de cambiar la política macroeconómica en cuanto al uso de la ayuda externa y buscar, a la vez, modalidades distintas de ayuda. Si la ayuda continúa utilizándose de la misma manera que en los últimos trece años, por mas ayuda que el país reciba, los resultados para la población seguirán siendo las mismas.

El análisis comparativo para todo el período considerado indica que la ayuda per cápita ha sido similar en los cuatro países y que esta ha sido muy superior a los promedios observados para América Latina. Se estima que cifra para Nicaragua en 1991, US\$ 200 fue una de las mas altas del mundo.

Cuando se mira el promedio de ayuda por año, Costa Rica es el país que recibe menos ayuda, US\$ 113 millones y Nicaragua el que mas, US\$ 244 millones. El período de ajuste es el que atrae los mayores volúmenes. El Salvador y Costa Rica recibieron el 80% de la ayuda total del período en la década de los 80.

La ayuda como porcentaje del PIB fue relativa baja y estable en los 70. A partir de 1980, la proporción se incrementa en los

cuatro países, aunque la tendencia no es continua. Los niveles máximos se alcanzan en Costa Rica en 1985, 6.8%, El Salvador en 1987, 8.2% y en Bolivia en 1989, 6.8%. Nicaragua presenta un comportamiento con marcadas variaciones, alcanzando el máximo en 1991, 38%.

Uno de los elementos que se consideró necesario analizar para entender mejor los efectos de la ayuda externa es el comportamiento de los donantes principales a esto cuatro países. Tratando de abarcar todo el espectro de tipo de ayuda recibido, se examinó la ayuda bilateral, representada por una parte por la asistencia concesional de los Estados Unidos, como el ejemplo de la ayuda de un país con gran influencia política y económica, y por otra, como un estudio de caso, se examinó la ayuda de Suecia a Nicaragua como la ayuda proveniente de un país pequeño que decide apoyar la reconstrucción y el desarrollo de instituciones democráticas. Respecto a la ayuda multilateral, se analizó la evolución de los préstamos concesionales de las dos instituciones financieras multilaterales más importantes de la región, el BID y el Banco Mundial.

La ayuda de los Estados Unidos a través de la AID, y en relación a los tres países centroamericanos, estuvo enmarcada dentro de la política externa a la región en la década de los 80. Esta política tuvo dos objetivos políticos bien conocidos.

La incidencia de la AID en los procesos de estabilización, el modelo económico impulsado y las reformas económicas fueron particularmente importante en Costa Rica y El Salvador durante los años 80 y en Nicaragua su contribución ha sido muy significativa en lo que va corrido de los años 90.

En lo que se refiere a Bolivia, la AID ha proporcionado apoyo en diferentes campos, que ha evolucionado desde el mejoramiento de

las condiciones de vida en el sector rural, el apoyo y fortalecimiento del nuevo proceso democrático y en el alivio de los efectos de la crisis económica hasta más recientemente, el apoyo a programas que alientan la mayor participación del sector privado en los procesos productivos, a fin de facilitar la recuperación y estabilización económica. La importancia relativa de la AID ha sido menor que en los países centroamericanos.

La ayuda de Suecia a Nicaragua solo se inicia después del derrocamiento del régimen somocista, respondiendo así a una filosofía general de apoyo a nivel internacional por parte de un país pequeño al derecho de otros países pequeños a su independencia e integridad. Se decide asistir a un gobierno que iniciaba una labor de reconstrucción después del derrocamiento de un régimen antidemocrático y que sufría las consecuencias de una lucha armada. Además, la ayuda a Nicaragua formó parte del apoyo al proceso de paz en Centroamérica.

A pesar de que los montos de ayuda no fueron tan significativos dentro del total, el apoyo de Suecia y de otros países nórdicos jugaron un papel significativo especialmente en el período 1980-89 dado que otros donantes se retiraron del país. La evaluación de los proyectos que recibieron apoyo sueco ha permitido establecer que la ayuda fue mas exitosa en aquellos sectores donde Suecia tiene gran experiencia, donde la ayuda ha sido integral y donde se ha podido mantener un enfoque de desarrollo a largo plazo del sector. La relativa fortaleza técnica de la contraparte ha jugado un papel determinante, permitiendo no sólo una mayor capacidad de absorción si no, además, un mejor entendimiento entre las dos partes. El impacto ha sido también importante en circunstancias de emergencia, de problemas críticos que requerían una respuesta rápida.

En lo que se refiere a las instituciones multilaterales, el financiamiento concesional ha estado canalizado a través de las llamadas "ventanillas de fondos blandos", el Fondo de Operaciones Especiales en el caso del BID (BID/SF) y la Asociación para el Desarrollo Internacional en el caso del Banco Mundial (WB/IDA).

La distribución sectorial del monto total aprobado en el período 1970-1994 varió apreciablemente entre las dos instituciones. El BID/FS concentró el 40% de sus préstamos en Infraestructura Física, básicamente en proyectos de Energía y Transportes, mientras que en el caso del WB/IDA un 38% de los fondos fueron destinados a proyectos "Programa" debido principalmente a los préstamos de ajuste estructural recientemente aprobados. Los sectores sociales, principalmente proyectos de agua potable y alcantarillado, representaron el 27% de los préstamos en el caso del BID/FS, mientras que en el caso del WB/IDA sólo fueron el 21% y de este total un alto porcentaje fue aprobado en los últimos 5 años.

Las conclusiones son en muchos casos obvias. En lo que se refiera al apoyo financiero de los Estados Unidos a través de la AID, se puede concluir que la ayuda masiva por parte de una potencia mundial a países de menor desarrollo y en circunstancias de serios conflictos políticos, como fue el caso de los países centroamericanos en la década de los 80, tiene un gran impacto. En primer lugar, los niveles de asistencia económica fueron bastante elevados, aunque los montos totales y la duración de los períodos en los que se han sostenido esos niveles elevados de asistencia han variado significativamente. En segundo lugar, los procesos de estabilización económica han dependido de esta asistencia, sobre todo en lo que se refiere al apoyo directo a la balanza de pagos. En tercer lugar, ha jugado un papel crucial en los procesos de reforma económica. Aún en el caso de Bolivia, donde la importancia de la AID no ha sido tan prominente, el apoyo recibido por parte de

las instituciones multilaterales ha estado determinado por las decisiones de política exterior de los Estados Unidos. Este podría considerarse el tipo de ayuda esencialmente "política" en el sentido que responde primordialmente a los intereses políticos y económicos del país donante.

En el otro extremo está la ayuda de Suecia a Nicaragua la cual se puede concluir que no ha sido ni exclusivamente "política" ni exclusivamente "comercial". El país donante toma un cierto grado de compromiso con el proceso por lo cual la ayuda es continua, es decir no se suspende por razones políticas. Los montos son mucho menores y por lo tanto también su impacto es menor. Sin embargo, juega un papel significativo en períodos de aislamiento político y económico.

Por último, el financiamiento concesional de las instituciones multilaterales es importante y juega un papel decisivo en la implementación de reformas y en la adopción de políticas económicas. Este apoyo es por así decirlo menos "político" aunque en varios casos, especialmente en los últimos años, tiene un alto grado de condicionalidad.

El análisis comparativo del marco institucional que rige el manejo de la ayuda externa, con algunas variaciones entre países, permitió establecer puntos de "tensión" o "conflicto" que no han favorecido el flujo y el uso eficiente de los fondos.

Una de las tensiones identificadas es la existente entre los organismos técnicos responsables de la cooperación, típicamente Ministerios de Planificación o sus equivalentes, y los Ministerios de Relaciones Exteriores. El "centro de gravedad" en la gestión de la ayuda externa parece oscilar entre estos dos tipos de entidades, sin que esto responda claramente a criterios de eficiencia y/o eficacia.

Asimismo, hay una tensión entre los esfuerzos por centralizar y controlar la ayuda externa en una o dos agencias - típicamente en los Ministerios de Relaciones Exteriores y en el de Planificación - y los deseos tanto de los receptores como de algunos de los donantes por gestionar directamente la ayuda externa.

Aun más, hay una tensión entre el deseo de formalizar los mecanismos de gestión de la ayuda externa, y el deseo de actuar con la mayor flexibilidad posible, lo que en muchos casos lleva a ignorar esos canales formales.

Con el fin de aportar al mejor entendimiento del impacto de la ayuda externa, en un análisis que se realiza por primera vez, se incorporaron los resultados del impacto fiscal a un modelo mas general de consistencia macroeconómica. De esta manera ha sido posible rastrear los efectos sobre la actividad económica, la inversión privada y el crecimiento económico, teniendo en cuenta las restricciones tanto fiscales como las externas.

La aplicación de los modelos muestra que los efectos de la ayuda externa en las finanzas públicas varía en cada país. Así por cada dólar de ayuda recibido, en Bolivia se destinaron US\$ 1.34 a inversión. Respecto a los gastos corrientes estos se distribuyen en proporciones iguales entre gasto de funcionamiento y gasto social, por lo que tanto el gasto que se desvía para inversión corresponde a fracciones proporcionales de los tipos de gasto.

En Costa Rica la situación es similar a la de Bolivia. Los flujos de ayuda desplazaron recursos de gasto corriente a la inversión pública. Por cada dolar de ayuda recibido se invirtieron US\$ 2.06. El consumo público se distribuye 60% para gasto social y el 40% para gastos de funcionamiento.

El caso de Nicaragua es bien distinto al de Costa Rica y Bolivia, ya que este país además de utilizar toda la ayuda para consumo, "jalona" recursos de inversión para este fin. Así cada dólar de ayuda recibido desvía US\$ 1.3 de inversión a consumo. Los gastos corrientes corresponden 80% a funcionamiento y 20% para gasto social.

En El Salvador al igual que en Nicaragua, se desviaron recursos de la ayuda externa para gasto corriente, aunque no en una proporción tan alta. Por dólar de ayuda se destina US\$ 0.67 a consumo y US\$ 0.33 a inversión. Respecto a los gastos corrientes, la proporción es 80% para funcionamiento y 20% para gastos sociales.

El ejercicio de simular los efectos sobre el crecimiento económico de disminuir los flujos de ayuda también muestra resultados bastante disímiles. Para Bolivia una disminución de 50% en 1991 y manteniendo el déficit fiscal después de ayuda igual a cero, ocasionó una caída de 2.6 puntos en la tasa de crecimiento, lo cual fue inevitablemente acompañado de una disminución en la inversión privada y del nivel de actividad económica. Lo anterior corrobora la alta dependencia de Bolivia a los flujos de ayuda. Si, como es de esperarse, estos van a disminuir en el futuro, el país debe tomar medidas para fortalecer las finanzas públicas, ya que el nivel de tributación es bajo, y además debe estimularse la inversión privada.

Para Costa Rica se mostró que una disminución de la misma magnitud en los flujos de ayuda y manteniendo como brecha restrictiva el déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente, ocasionaría una caída de 0.9 puntos en la tasa de crecimiento económico. La situación para este país no es tan grave como la de los otros tres países estudiados. Es claro que reformas estructurales de los últimos años llevaron a la recuperación e las

tasa de inversión privada y a la disminución en los déficit fiscal y de cuenta corriente. Por consiguiente, Costa Rica puede enfrentar disminuciones en sus flujos de ayuda sin que su crecimiento económico se vea gravemente afectado.

La disminución en los flujos de ayuda en 50% en Nicaragua producirían consecuencias desastrosas, debido a la baja utilización de la capacidad productiva ($U= 0.66$), a los altos déficit en la balanza comercial (18% del PIB) y fiscal (12% del PIB) y a la importancia de la ayuda (mas del 50% del PIB). Las simulaciones hechas muestran que aunque los efectos sobre el crecimiento no son tan considerables, los efectos sobre las principales variables macroeconómica son insostenibles.

Es imperante entonces que las reformas estructurales es esta país se orienten a crear un clima propicio para la actividad privada. Para esto se requiere fortalecer la garantía de los derechos de propiedad que son la base para llevar a cabo el resto de reformas estructurales. Esto acompañado de un programa tendiente a la reducción de los déficit fiscal y de cuenta corriente pueden colocar a Nicaragua en la senda del crecimiento económico.

En El Salvador la disminución de la ayuda en un 50% no son tan graves. La caída en la tasa de crecimiento del PIB potencial es menor que la de Costa Rica y Bolivia, las principales variables macroeconómica no se afectan tan drásticamente, salvo la inversión privada que cae más de 2 puntos del PIB. El principal problema de este país consiste en continuar con sus políticas de reconstrucción para garantizar un inversión pública que incentive la incipiente inversión privada.

Con este estudio comparativo se ha mostrado que los efectos de la ayuda externa sobre el crecimiento están relacionados con el grado de dependencia de las finanzas públicas, de sus efectos sobre

la inversión pública y privada y con la proporción del déficit en la cuenta corriente que financian estos flujos. También se pudo determinar el efecto sobre la estructura fiscal de cada país al determinar la forma en la cual la ayuda entra a sustituir o a incentivar el consumo público. Se mostreo como los flujos de ayuda no inciden negativamente sobre la carga impositiva, cuestionándose así el efecto sustitución mostrado en otros trabajos para otros países.

Los diferentes estudios de caso también permiten afirmar que no se puede establecer una relación directa y única entre los flujos de ayuda externa y el crecimiento, sino que esta depende de cuanto la ayuda contribuye a relajar las restricciones fiscales y externas de cada país.

Uno de los principales objetivos del presente estudio ha sido el de medir el impacto social de la ayuda. Para esto, se examinó la evolución general de la política social en los cuatro países y efecto sobre la situación social. Durante los años setenta y la primera parte de los años ochenta, esta se orientaba a la provisión pública de infraestructura y la ampliación de la cobertura de los servicios de educación y salud. En general, se obtuvo una mejora en el nivel de vida de la población.

Los años 80 fueron de severas dificultades, La reducción de los recursos fiscales, limitó el financiamiento público para el gasto social, revirtiendo los logros distributivos. El *ajuste* provocó reducciones de la demanda agregada, contracciones de la producción y el empleo y pérdida en el nivel de vida de los pobres.

El creciente empobrecimiento presionaba sobre el gasto público social decreciente, lo que llevó a grandes déficit y a una revisión de los programas de gasto público, para que éste fuera más eficiente y eficaz y con un nivel de déficit sostenible.

En esta etapa la política social se vio relegada a objetivos limitados frente a los objetivos del *ajuste estructural*. Este escenario presentaba la falta de visión integral de la política social, su fragmentación y desvinculación con la política económica general.

Posteriormente se reconoce que las poblaciones pobres no pueden ser atraídas en el corto plazo por la reestructuración de la producción, y por ello las medidas compensatorias se convierten en los medios efectivos de asistencia.

Sin embargo, el propósito es compensar los costos sociales del ajuste, sin hacer énfasis en las posibilidades de crecimiento y ampliación de la oferta a largo plazo.

De esta forma los planteamientos de la política social se orientaron hacia los objetivos de reducción de la pobreza, especialmente en su visión de *necesidades básicas insatisfechas*, de amortiguación de los efectos negativos derivados de las medidas del ajuste, la descentralización y focalización, e incluso algunos intentos de *privatización* en la financiación y prestación de servicios sociales. Esta situación ha conducido a que el gasto social sea una resultante de otros factores y a la pérdida de cobertura y deterioro en la calidad de los servicios sociales.

Esta revisión condujo a la política de *focalización*, que fue positiva en cuanto buscaba mayor efectividad y efectos distributivos, pero negativa porque estaba apartaba de la acción del Estado a amplios sectores de la población, desintegraba la política social del Estado, y se orientaba a la mitigación de situaciones antes que al desarrollo de capacidades para superar la pobreza en forma permanente y nacional.

En una fase posterior se consideró la necesidad de mejorar la asignación de recursos y apoyar el crecimiento. Se trató de dar mayor atención a las dimensiones sociales del ajuste dado que el *equilibrio* y la recuperación económica no se produjo rápidamente y continuaba el deterioro en las condiciones de vida de amplios grupos de la población.

Así las políticas buscan incorporar la reducción de la pobreza como objetivo fundamental de los programas de ajuste mejorando la eficiencia y el crecimiento económico y procurando que la política social contribuya directa e indirectamente al crecimiento económico.

El gasto social se convierte en un instrumento de política económica y social, con dimensiones macro y microeconómicas.

En la evolución de este contexto, los diferentes países muestran circunstancias particulares. En Costa Rica la política social está marcada por una orientación de más de 40 años. En las circunstancias de los años ochenta, los programas sociales se vieron sometidos a una política de recorte del gasto, se produjeron pérdidas de cobertura y deterioro en la calidad y se puso en ejecución el programa de compensación social de emergencia. En este país se han recuperado los indicadores de pobreza pero siguen siendo mayores que los de la década de los setenta.

El Salvador está marcado por la guerra interna que padeció durante los años ochenta. El gasto social disminuyó y el gasto público total se reorientó hacia *defensa*.

En Nicaragua la tendencia creciente del gasto social se revirtió debido al enfrentamiento político-militar. El gobierno sandinista siguió una política fiscal expansiva haciendo énfasis en los servicios sociales, expansión que se interrumpió por el

crecimiento en el gasto de *defensa*. Los ajustes económicos y políticos hacen que sólo a partir de 1990 el gasto social supere el nivel alcanzado a mediados de los años setenta.

En el caso de Bolivia se nota que a pesar de los recursos dedicados a los sectores sociales, tanto internos como externos, el desarrollo social del país ha sido muy deficiente. En los 80, después de inestabilidad política y serios problemas económicos, adopta un austero programa de ajuste estructural que tiene series consecuencias en la situación social de la población. En un experiencia que se considera semilla en América Latina, con una significativa ayuda externa, se crea el Fondo Social de Emergencia en 1986, con el objetivo de mitigar los efectos del ajuste, en especial en materia de empleo.

En materia educativa se lograron avances en la disminución del analfabetismo y en el aumento de la cobertura escolar, permaneciendo reductos importantes de analfabetismo en zonas rurales y en el grupo de mujeres. El principal problema en este campo sigue siendo la alta deserción escolar, especialmente en el área rural. El principal efecto de la crisis de los años ochenta sobre la educación fue el deterioro de la calidad que se refleja en los bajos niveles de retención y de promoción escolar.

En salud se registra un mejoramiento sostenido en la mayoría de los indicadores, aunque la crisis deja advertir una reducción en el ritmo de mejoramiento. En particular se registra una mejora significativa en la tasa de mortalidad infantil, especialmente en el área rural. La crisis se manifestó especialmente en el deterioro de la calidad de los servicios y en la reaparición de enfermedades que parecían erradicadas y, en consecuencia, los países siguen registrando condiciones de salud entre las más rezagadas de la región.

El nacimiento de niños con bajo peso es el indicador que mejor refleja las condiciones socioeconómicas de corto plazo: tiende a reducirse en las épocas de crecimiento económico, se incrementa en la crisis de los años ochenta y se tiende a recuperar posteriormente. Con todo, la desnutrición infantil de los menores de cinco años sigue siendo un indicador muy preocupante en la región.

A lo largo del período 1970 - 1992 la expansión de los servicios sociales tuvo en la financiación con recursos externos un factor importante de apoyo, e incluso que la ayuda externa pudo haber contribuido a evitar un mayor deterioro en el nivel de vida de la población durante los años de mayor agudización de la crisis económica y en los años posteriores de estabilización y de recuperación.

La ayuda dirigida a los sectores sociales, tomando la definición amplia usada por la OECD, represento mas del 40% del total para todo el período considerado, sin embargo presentando variaciones muy marcadas entre los cuatro países y por sub-períodos. Además, un porcentaje de la ayuda social se destino a proyectos del sector público no estrictamente sociales. Si se excluyen estos, la importancia relativa del financiamiento externo concesional se reduce significativamente, pero también la situación varia de país a país. La proporción de la ayuda que los países dedicaron al sector estrictamente social durante el período 1973-1992 fue, en su orden, El Salvador (37%), Bolivia (30%), Costa Rica (19%) y Nicaragua (16%).

La magnitud y la tendencia de los flujos varia por sub-períodos. Mientras en Bolivia la proporción asignada al sector social gana participación en los años ochenta para volver a descender en los noventa, en El Salvador ésta no disminuye su participación en los años noventa. Los países que menor proporción

han recibido para los sectores sociales presentan una disminución significativa de esta participación en los años ochenta, precisamente cuando se incrementó la ayuda y cuando las condiciones macroeconómicas fueron más difíciles.

El *subsector* social que contó con el mayor interés y los aportes de la ayuda externa fue la *ayuda alimentaria*, primer rubro en todos los países con excepción de Nicaragua. En segundo lugar, la ayuda se orientó a los sectores de salud y saneamiento básico y medio ambiente. El tercer rubro en prioridad fue la atención de desastres y emergencias y el desarrollo rural. Finalmente, los sectores sociales menos atendidos fueron educación y vivienda.

En las particularidades por países resaltan, en el caso boliviano, la drástica caída en la participación de la ayuda destinada a educación; en Costa Rica la mayor importancia relativa de los sectores de educación y vivienda; en El Salvador la heterogeneidad de la orientación en los diferentes subperíodos; y en Nicaragua prima la atención de desastres y desarrollo rural.

Los donantes bilaterales fueron la fuente más importante de ayuda (entre 70% y 84%). Para El Salvador y Costa Rica la ayuda bilateral ha sido más importante que para Bolivia y Nicaragua, principalmente debido al apoyo de la USAID. La ayuda bilateral fue particularmente intensa en lo 80 y en los años noventa tiende a disminuir en términos relativos. Sin embargo, para el total de los 19 años considerados, la ayuda multilateral pierde importancia relativa dentro del total. Impacto Social

En relación a la ayuda social, el gasto público y el impacto distributivo, debe considerarse que las pequeñas cuantías de la ayuda dedicada a los sectores sociales no permite determinar en forma clara el impacto de la ayuda social sobre la situación social en los países; por lo demás se puede pensar que por la cuantía de

esta participación su impacto es bastante reducido. A pesar de lo anterior los estudios nacionales trataron de avanzar en la formulación del tipo de impactos que se pudieron haber provocado.

En el caso de Bolivia se encuentra que el efecto distributivo del gasto social fue progresivo ya que permitió en incremento del gasto total de los hogares de los quintiles más pobres. Sin embargo, este efecto pudiera haber sido mayor si un porcentaje más alto de ayuda se hubiera orientado hacia la educación.

En Costa Rica se observó que frutos del crecimiento económico no se distribuyeron equitativamente entre todos los grupos de población. Si la ayuda permitió que el crecimiento de la economía costarricense no se detuviera, apenas el 2.2% de este crecimiento permitió contrarrestar el empeoramiento del nivel de vida del 25% de las personas que eran pobres y siguieron siéndolo, mientras un 4.5% del crecimiento permitió reducir la extensión de la pobreza al superar la condición de pobres de un 11% de la población.

En el caso de Nicaragua se halló una alta relación entre el nivel de gasto público y los resultados de los principales indicadores sociales para el período 1962-1992. Así, por ejemplo, la tasa de mortalidad adulta se relaciona negativamente con el acceso al agua potable y con el número de consultas de salud, las que a su vez se explican como una función del número de médicos, odontólogos y enfermeras.

En ese mismo período, mientras los impuestos financiaron el gasto corriente del gobierno y programas de inversión pública, las donaciones estuvieron destinadas a proyectos sociales (básicamente educación y salud). En el período 1980-1992, los impuestos no lograron ni siquiera financiar el gasto público de consumo, las donaciones financiaron la inversión del gobierno y los préstamos permitieron el financiamiento del gasto.

Los multiplicadores de impacto de la ayuda externa indican que en el primer período las donaciones permitieron aumentar el gasto corriente del gobierno, especialmente para fines distintos de lo social. Durante el segundo período el papel de las donaciones se invirtió, y financiaron la inversión en una proporción más importante que la deuda. Más aún, permitieron disminuir el gasto corriente.

En algunos países la ayuda externa impulsa transformaciones institucionales, con impactos disímiles sobre la contribución al fortalecimiento de la capacidad institucional de los sectores sociales. Una de las nuevas formas institucionales es el desarrollo de *fondos*, agencias de financiamiento del sector social relativamente independientes de la administración sectorial, que canalizan en cuantías importantes recursos externos. Su principal objetivo ha sido agilizar y alcanzar mayor eficiencia en la ejecución de los proyectos.

La experiencia más conocida, *semilla* de otras experiencias), es el Fondo Social de Emergencia (FSE) boliviano. En El Salvador, se creó el Fondo de Inversión Social (FIS) y la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SNR), creada como resultado de los acuerdos de paz y en el marco del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN).

Una de las grandes inquietudes alrededor de la ayuda es su *organización*, en la cual los apoyos brindados son desordenados y generalmente poco continuos, lo que genera grandes situaciones de imprevisión. Las diferentes fuentes de ayuda externa poseen su propia modalidad y período de programación. Esta situación demuestra que los escenarios de programación global no aseguran la disponibilidad de recursos ni evitan la negociación permanente y dispersa para el país.

Respecto a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), es necesario reconocer que hacen parte, cada vez más importante, del marco institucional de la política social y la cooperación internacional. Son numerosas, movilizan considerables recursos, presentan gran diversidad en tamaño, propósitos, localización y recursos. Sin embargo, se reconoce, por una parte, que los países han carecido de políticas que permitan *enmarcar* su acción y por otra, las ONGs enfrentan problemas derivados de su gran heterogeneidad y poca coordinación, de la concentración en regiones, de cobertura, de sostenibilidad en el tiempo y de rivalidades que mantienen entre ellas y con las entidades oficiales.

Respecto a la Ayuda Alimentaria una de las principales conclusiones es que es necesario hacer explícito que los donantes principales tienen como propósito, además de del obvio de utilizar los excedentes agrícolas para mitigar el hambre, la ampliación de sus propios mercados de exportación y el uso de ese tipo de ayuda como un instrumento adicional de su política exterior. Es claro que este tipo de ayuda no ha producido los frutos esperados ya que todavía existen grandes deficiencias en la tarea de disminuir y/o eliminar la desnutrición en los países receptores. Lo que es más, la fuerte dependencia de alimentos importados puede traer efectos nocivos de largo plazo, como cambios en los hábitos de consumo y desaliento a la producción doméstica.

No obstante, debe reconocerse que la ayuda alimentaria ha jugado un papel importante en situaciones de emergencia, como desastres y guerra.

Las principales conclusiones que se han derivado del análisis de la evolución de la ayuda externa a Costa Rica, Bolivia, El Salvador y Nicaragua durante un período de más de 20 años y los

efectos en el desarrollo de sus economías y de su situación social presentado en este estudio son:

1. Los períodos de crecimiento económico acelerado no coincide con aquellos en los cuales los niveles de ayuda fueron particularmente altos.
2. En este estudio como en otros, se concluye que el impacto de la ayuda depende en gran medida de las políticas internas de los países.
3. La ayuda dirigida a los procesos de ajuste tiene características diferentes a otros tipo de ayuda. Alcanza niveles mucho mas significativos, es continua durante un período dado y además conlleva cambios de política.
4. Cuando la ayuda va dirigida al ajuste, en el corto plazo su impacto es en general positivo.

En el mediano y largo plazo el impacto difiere significativamente de acuerdo a las condiciones de cada país.

5. La ayuda destinada a los sectores sociales de estos países se caracterizo por ser baja, intermitente, de carácter humanitario y asistencial y por lo tanto no contribuyo sustantivamente a procesos redistributivos y no tuvo un impacto significativo sobre los niveles de pobreza. Además, y a pesar de la deficiente información disponible, se han podido identificar que la relación entre el gasto y la ayuda en los sectores sociales varia apreciablemente entre países.

Como ya se mencionó, la ayuda externa no significó un factor determinante en las condiciones de crecimiento de la mayoría de los países; todos los sistemas de transferencias a los sectores

sociales tratan de resolver el problema de corto plazo de los grupos más necesitados, pero no resuelven el problema fundamental que es la capacidad productiva de estos sectores. De otro lado, tampoco puede adjudicarse a la ayuda externa una vinculación definitiva con el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general, con la excepción de la disminución de la mortalidad infantil.

Aún teniendo en cuenta la limitada información, resulta evidente que salud fue el mecanismo de compensación más acogido, y aparentemente donde la reducción de los gastos causa traumatismos sociales más importantes, donde la ayuda ha fluido más intensamente con ocasión de las restricciones públicas de gasto. Esto permite destacar un rasgo importante de la ayuda en el sector social: su perfil humanitario, asistencialista y de corto plazo.

El gasto público presenta tendencias más claras y permanentes, mientras la ayuda externa presenta cambios bruscos en cortos períodos.

6. El interés político de los donantes sigue siendo un elemento importante en la asignación de los flujos concesionales. Además se observaron cambios en la importancia relativa entre donantes bilaterales y multilaterales, perdiendo estos últimos importancia especialmente en el período de ajuste.

El ejemplo más claro es la ayuda de los Estados Unidos a través de la AID, y en relación a los tres países centroamericanos. De la misma forma se puede decir que tanto el importante apoyo a Nicaragua de los países exsocialistas en los ochenta, como la reanudación de la ayuda de AID y de las instituciones multilaterales en los noventa respondió en gran parte al interés político de los donantes.

7. Entre los elementos internos que debilitan el efecto de la ayuda se identifica como importante la carencia de un esquema institucional definido, permanente y fuerte.

Las conclusiones principales del estudio, permiten comenzar a reevaluar algunos de los mitos que, sobre el impacto de la ayuda en el crecimiento de los países y en la calidad de vida de las poblaciones.

Frente al primer mito, de que la ayuda es efectiva y eficiente, el análisis realizado en los cuatro países permite reevaluarlo parcialmente, puesto que sólo bajo determinadas condiciones y en ciertos períodos de tiempo, la ayuda tuvo éxito en la promoción del desarrollo de estos países. Además, en lo que tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de vida de la población, debe reconocerse a la luz de los hallazgos de este estudio, que la AOD dirigida a estos países no contribuyó sustantivamente a procesos redistributivos.

Con respecto al segundo mito: la ayuda perjudica a los países beneficiarios o no contribuye a mejorar sus condiciones económicas y sociales, puede concluirse que, en gran medida, los resultados del estudio apuntan a destruirlo.

En relación con el tercer mito: el éxito de la ayuda depende fundamentalmente de la existencia de políticas adecuadas en los países receptores, las conclusiones lo confirman plenamente.

El nuevo ciclo de la ayuda deberá tener en cuenta las lecciones importante que se pueden extraer del trabajo realizado. La primera es que la ayuda externa es *en sí misma* neutra frente al desarrollo económico, ya que sus impactos positivos o negativos dependen de las políticas que los gobiernos adopten. Los impactos en el desarrollo económico tenderán a ser positivos en la medida en

que la ayuda sea utilizada para la formación de capital o para financiar inversión pública que contribuya a la rentabilidad del capital privado, o bien sea utilizada para la formación de capital humano.

La otra lección es la necesidad de una política fiscal que genere ahorro corriente del gobierno, para que tanto los recursos internos como los externos financien la inversión pública. De otra manera, los recursos externos pueden terminar financiando, como en Nicaragua, el consumo del gobierno y no los proyectos de inversión.

Con el objeto de comenzar a esbozar un nuevo perfil de ayuda, se considera necesario mirarlo desde tres perspectivas: la postura de los donantes condensada en la visión del desarrollo humano de las Naciones Unidas; la de los receptores, a la luz de los resultados de este trabajo y, finalmente, lo que se percibe como el nuevo paradigma del desarrollo.

Después de más de cuarenta años de algunos éxitos y muchas frustraciones en el campo de la ayuda, los países donantes empiezan a identificar una serie de criterios que, de acuerdo con la experiencia, podrían minimizar los escollos y fracasos que se han registrado en el pasado. Estos son: 1) Es necesario superar el sistema de relaciones económicas norte sur fundamentado en el antagonismo y la confrontación. 2) Debe sustituirse el sentimiento de debilidad colectiva por el protagonismo en el escenario internacional, que sólo alcanzan los países con economías sólidas. 3) Las reformas internas, son más importantes que el argumento de la inequidad del orden económico internacional.

Sobre la base de estos principios, un nuevo diseño de la cooperación para el desarrollo, tendría como objetivo formar una nueva y productiva asociación económica entre los países, fundada en los intereses mutuos, en la cooperación y en la voluntad de

compartir las oportunidades del mercado. Consecuentemente con lo anterior, se propone que este nuevo diseño supere el concepto tradicional de la ayuda, e incluya todos los flujos internacionales: la inversión privada, la fuerza de trabajo, el comercio y las finanzas internacionales, entre otros.

Las apreciaciones desde la perspectiva de los receptores se refieren al hecho ya indicado que los períodos de más crecimiento económico y desarrollo social, no coinciden con los de mayores volúmenes de ayuda. Sin embargo, es una constante en los cuatro países que la ayuda en los ochenta llegó en el momento oportuno.

Respecto al esquema ajuste-ayuda, el análisis histórico de la ayuda en estos cuatro países tiende a mostrar que este ha probado ser más positivo tanto para donantes como para receptores, que el de ayuda a proyectos, vigente en la década de los 70. En términos de un perfil futuro para la ayuda, se rescata la enseñanza de que se obtienen mejores resultados cuando los objetivos de los donantes coinciden con las necesidades de los receptores.

Una segunda apreciación que se obtiene del análisis de los países, tiene que ver con que la ayuda puede adquirir características perversas. Esto sucede cuando al prolongarse por mucho tiempo, genera una adicción en el país receptor, o bien cuando sustituye esfuerzos internos.

Otra conclusión que se desprende es que la relación entre efectos positivos de la ayuda y políticas internas sanas, continúa dándose aún en el ajuste.

Se espera que la AOD de los noventa se ajuste, en algún grado, a los nuevos paradigmas de desarrollo y este se refiere al manejo del medio ambiente. Empieza a madurar, entonces, el concepto del desarrollo sostenible, entendido como la necesidad de

continuar mejorando la calidad de vida de la población con una menor intensidad de uso de los recursos, dejando a las generaciones futuras un "stock" no disminuido de recursos naturales y otros activos.

Esta nueva dimensión del desarrollo, puede incidir positivamente en los volúmenes de ayuda para América Latina. En efecto, si las prioridades para la asignación de la ayuda continuaran siendo el bajo crecimiento económico y la inequidad, las opciones de la región, y aún de la subregión de América Central, de acceder a los recursos de la ayuda externa serían realmente limitadas.

Sin embargo, al introducirse el concepto de sostenibilidad, los países latinoamericanos y del Caribe pueden pasar fácilmente a constituirse en objetivos prioritarios de dichos flujos o a adquirir mayor poder de negociación en las mesas de asignación de la ayuda.

Es importante que un nuevo perfil de la ayuda externa, dirigida a alcanzar el desarrollo humano sostenible, involucre un vuelco en el orden de prioridades internacionales. El alivio y la eliminación última de la pobreza, deben ocupar el primer lugar en cualquier agenda genuina del desarrollo y del medio ambiente.

El futuro de la ayuda que reciba la región de América Latina, podría ubicarse en dos posibles escenarios:

El primero de ellos, parte de la aceptación del paradigma de desarrollo sostenible adoptado y promovido por los países del norte. En este escenario, los flujos de ayuda quizás podría llegar con una relativa celeridad, pero los efectos de la misma serían de corto plazo y no resolverían los problemas de fondo.

El segundo posible escenario, se daría en el caso en que la región opte por la alternativa de contribuir al perfeccionamiento del paradigma del desarrollo humano sostenible. Ello le exigiría, por una parte, cuestionar el discurso promovido por el Norte y esforzarse en demostrar la inter-relación entre equidad y sustentabilidad y, por la otra, complementar la agenda del Norte en el tema ambiental con las prioridades del Sur.

En este contexto, la enseñanza que deja la experiencia de la ayuda externa durante los años 80, las nuevas condiciones de internacionalización de las economías nacionales y el énfasis de las agencias internacionales en el desarrollo humano que se ha venido perfilando durante los primeros años de la década, deben servir de marco a la ayuda externa que reciban los países latinoamericanos durante esta década.

La superación de la pobreza, y la ayuda destinada para este propósito, en un marco de distribución con crecimiento, debe tener una perspectiva estructural, que se traduzca en la orientación de recursos hacia las áreas con impactos mayores, significativos y duraderos en la población pobre, que no reportan beneficios económicos inmediatos. Con un sentido estructural, se deberían destinar recursos hacia la distribución y mejoramiento de los activos productivos de los pobres.

Es evidente que algunos factores contribuyen simultáneamente a los propósitos de crecimiento y equidad; el más importante es la educación. La ampliación generalizada de la educación beneficia a los grupos más pobres y ayuda permanentemente a reducir las diferencias de oportunidades; mayores niveles de formación con desarrollo que absorba la fuerza de trabajo más capacitada redundan en aumentos de la productividad y de la participación del trabajo en el ingreso nacional y mayores tasas de crecimiento económico.

También es importante en el futuro revisar la *condicionalidad* de la ayuda externa, de modo que hacia el futuro la ayuda se condicione no sólo en función de unas metas macroeconómicas sino, quizás más importante aún, a una cierta estructura del gasto público en la cual se fijen prioridades y se sienten las bases de compromiso en gastos y metas en salud, educación, infraestructura de saneamiento básico y acceso al agua potable.

PAGINA DE CREDITOS

EQUIPO DE CONSULTORES POR PAÍS:

BOLIVIA:	Juan Antonio Morales	-	Coordinador
			Universidad Católica
			Bolivariana
	Gilka De La Torre	-	Universidad Católica
			Bolivariana
	Walter Orellana	-	Universidad Católica
			Bolivariana
COSTA RICA:	Mario Mora	-	ATD Consultores
	Paulo Sauma	-	ATD Consultores
EL SALVADOR:	Sonia Ivett Sánchez	-	UCA San Salvador
	Francisco Lazo	-	UCA San Salvador
	Roberto Rivera	-	UCA San Salvador
NICARAGUA:	Mario De Franco	-	Coordinador
	Rolando Sevilla		
	José María Buitrago		

CONSULTORES:

GABRIEL PALMA:	-	Cambridge University
MARTHA F. DE LYNCH	-	Washington D.C.
HERMAN ROSA	-	San Salvador, El Salvador
JOSE MARIA SALAZAR	-	San José, Costa Rica
GILBERTO BARÓN	-	CONSENSO, Santafé de Bogotá

EQUIPO DE FEDESARROLLO:

Doris Polanía
Tatiana Melguizo
Olga Lucía Jaramillo
Lissete Scioville
Germán Sánchez

I N D I C E

	<u>Pag.</u>
RESUMEN EJECUTIVO	I
PRESENTACION	i
I. INTRODUCCION.....	1
A. Consideraciones Generales	1
B. Mitos sobre el Impacto de la Ayuda Externa	3
C. La Ayuda Externa en los Procesos de Ajuste Estructural	8
D. Objetivos del Estudio	10
II. AYUDA EXTERNA Y DESARROLLO	15
A. Marco Histórico	15
1. Por que la Ayuda?	15
2. Quiénes otorgan la ayuda?	18
3. Cómo ha evolucionado la ayuda?	22
4. A dónde ha ido la ayuda?	23
B. La Ayuda Externa y la Visión del Desarrollo	26
C.Cuál ha sido el Impacto de la Ayuda?	32
III. AYUDA EXTERNA EN BOLIVIA, COSTA RICA, EL SALVADOR Y .. NICARAGUA 1970-1993	39
A. Análisis Comparativo de la situación macroeconómica en los cuatro países, 1920-1992	39
B. Perfiles de Ayuda Externa, 1970-1993	48
1. Costa Rica	48
2. El Salvador	77
3. Nicaragua	100

4.	Bolivia	132
C.	Ayuda externa a los cuatro países: análisis comparativo	152
1.	La ayuda per cápita, en relación al PIB y .. por período	152
2.	Quién financió el ajuste?	156
3.	A dónde ha ido la ayuda?	157
4.	Ayuda y desarrollo en los cuatro países	159
IV.	POLITICA DE AYUDA DE LOS DONANTES Y ASPECTOS INSTITUCIONALES	162
A.	Política de ayuda de los donantes	162
1.	La política de ayuda de la agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Bolivia, 1980-1993	163
2.	La ayuda de Suecia a Nicaragua, 1979-93: Estudio de Caso	176
3.	Política de Ayuda Concesional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (WB)	184
B.	Análisis comparativo de los aspectos institucionales	191
1.	Conclusiones generales	191
V.	IMPACTO MACROECONOMICO	216
A.	Macroeconomía de la Ayuda Externa	216
1.	La literatura sobre el impacto macroeconómico de la ayuda externa	216
2.	Los modelos de tres brechas	222
B.	Los modelos desarrollados	224
1.	Modelo de la ayuda externa y las finanzas...	

	públicas	224
2.	El modelo de tres brechas: Ayuda externa y... crecimiento	228
C.	Los casos nacionales	236
1.	Bolivia	236
2.	Costa Rica:	248
3.	Nicaragua:	257
4.	El Salvador:	267
VI.	EL IMPACTO DE LA AYUDA EN LOS SECTORES SOCIALES	277
A.	La política social y el gasto social	283
1.	Bolivia	283
2.	Costa Rica	286
3.	El Salvador	293
4.	Nicaragua	295
B.	Indicadores de pobreza	300
1.	Consideraciones Generales	300
2.	Situación por país	302
C.	La ayuda externa en los sectores sociales	321
1.	La ayuda a los sectores sociales en el total de ayuda	321
2.	El perfil de la ayuda	324
D.	Ayuda social, Gasto público e Impacto distributivo	339
1.	Gasto Público y Ayuda en los Sectores..... Sociales	339
2.	Impacto Distributivo	343

E.	La ayuda social y el desarrollo institucional ... de los sectores sociales	350
1.	Los fondos: nuevas instituciones generadas . por la ayuda	350
2.	Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) en Bolivia	356
F.	Ayuda alimentaria	359
1.	Ayuda alimentaria a Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, 1980-1991	359
2.	Nicaragua	364
3.	Bolivia	365
VII. CONCLUSIONES, REFLECCIONES FINALES Y PERSPECTIVAS		
	INMEDIATAS	371
A.	Resumen, conclusiones y revaluación de los mitos.	371
B.	Reflexiones finales	
1.	Hacia una revaluación de los mitos sobre el . el impacto de la ayuda	
2.	Lecciones para el futuro	
3.	Perspectivas inmediatas de la ayuda en América Latina	
ANEXO METODOLOGICO		
ANEXO ESTADISTICO		
BIBLIOGRAFIA		

I. INTRODUCCION

A. Consideraciones Generales

Actualmente cuando se habla de ayuda externa se anuncia con frecuencia "el fin de una era", para separar un período de grandes volúmenes de ayuda externa hacia los países pobres, de un futuro en el cual se prevén reducciones significativas de estos flujos internacionales. Recortes en los presupuestos de la AID, revisión crítica de los programas de cooperación del Banco Mundial y del Banco Interamericano, bajo presupuesto en muchos países donantes y un lento crecimiento en la asistencia oficial para el desarrollo (ADD) proveniente de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), parecen corroborar esta afirmación. Así mismo, la mayoría de los donantes multilaterales, como las agencias de Naciones Unidas, han congelado sus presupuestos para los programas de ayuda.

Esta tendencia generalizada tiene pocas excepciones. Sólo algunos países, por circunstancias especiales, continúan recibiendo recursos en forma creciente, y ciertos donantes, como el Japón, o el Fondo para el Desarrollo Europeo, esperan continuar aumentando los volúmenes de ayuda.

En general podrían identificarse dos grandes factores que sin duda contribuirán a determinar el futuro de la ayuda. El elemento más reconocido es la seria crítica que ha venido haciéndose sobre la capacidad real de estos flujos para aliviar la pobreza y estimular el crecimiento de los países receptores. Más aún, existen serias dudas entre los donantes sobre el logro real de los objetivos que se han propuesto con esta transferencia de recursos. Adicionalmente, por muy optimistas que aparezcan algunas evaluaciones sobre el impacto de la ayuda, ninguna ofrece una evaluación positiva contundente.

Un segundo elemento mucho menos elaborado, pero que sin duda surgirá con fuerza próximamente, será el incremento de la pobreza en todo el mundo, no sólo en los países subdesarrollados. Con respecto a estos últimos, las cifras más recientes señalan incrementos significativos de los grupos de población por debajo de la línea de pobreza, menos de US\$ 30 mensuales por habitante. En 1985 esta proporción era del 22.4% y en 1990 llegó al 25.4%. (Banco Mundial, 1993). Adicionalmente, las cifras de los documentos preliminares para la Cumbre de Desarrollo Social de 1995, arrojan datos alarmantes sobre la concentración de la riqueza : en 1960 el 25% más rico del mundo recibía el 70% de los ingresos del mundo y 30 años más tarde, ese 25% más rico recibía el 82.7% de los ingresos del mundo. A su vez, en 1960 el 25% más pobre recibía el 2.3% y en 1990 sólo le correspondía el 1.3%. La desigualdad, ha dejado de ser un problema del Tercer Mundo para convertirse en un fenómeno generalizado, del cual solo se liberan algunos de los países recientemente industrializados (CEPAL, 1994).

Este proceso de creciente inequidad, aun en los países desarrollados, plantea un nuevo tipo de demandas que deben ser satisfechas y que competirán con aquellas provenientes de países tradicionalmente receptores. Lo anterior, para no mencionar a Europa Oriental y a la ex Unión Soviética que sin duda competirán por estos recursos. La duda sobre la efectividad de los flujos de ayuda tanto para receptores como para donantes sumada a la creciente demanda de recursos dentro de los países industrializados y de nuevos receptores, llevará, por lo menos, a una reducción de los flujos para aquellas regiones que tradicionalmente se han beneficiado de la ayuda internacional.

La conclusión anterior sería absolutamente irrefutable si el verdadero motivo de la ayuda fuera el desarrollo de las regiones rezagadas. Sin embargo es clara la existencia de otras razones como el impulso al comercio, el apoyo humanitario, la seguridad nacional

y particularmente las consideraciones políticas, que debilitan una aseveración de esta naturaleza. De todas formas las diversas posiciones existentes, particularmente entre los donantes, sobre la utilidad de estos esfuerzos financieros y técnicos, definirán en parte el futuro de la ayuda.

B. Mitos sobre el Impacto de la Ayuda Externa

Sin duda existe mucha subjetividad sobre el impacto de la ayuda debido en gran parte a la imposibilidad de determinar en forma precisa su nivel y grado de eficiencia tanto económica como social. En general, la ayuda se evalúa en términos de su contribución al crecimiento de los países o de su impacto sobre la calidad de vida de las poblaciones rezagadas. Sin embargo, estos son los verdaderos propósitos de sólo una parte, imposible de precisar, de estos apoyos internacionales. Muchos autores coinciden en afirmar que son las razones políticas las que explican en gran medida, una proporción significativa de estos flujos. No debe sorprender entonces los fracasos que se le atribuyen. Si se reconocieran los objetivos políticos de gran parte de la ayuda, posiblemente su evaluación daría mejores resultados: habría mayor coherencia entre propósitos y logros.

Otra dificultad nace de la gran variedad de resultados entre países, entre sectores y entre proyectos. Los diversos estudios que han tratado de plantear conclusiones generales sobre el impacto de la ayuda, siempre señalan esta dispersión de resultados como una constante. (Cassen y Asociados, 1987; Lele, Uma y Nabi Ijaz, 1990). Adicionalmente, muchos de los problemas que surgen para evaluar el impacto de estos flujos obedecen a que un proyecto típico de ayuda puede tomar entre cinco y siete años y se requieren entre 10 o 15 años para concluir si ha sido un éxito o un fracaso. Para ese momento la agencia donante ya no continúa con estos proyectos. (Cassen y Asociados, 1987).

Estas impresiones conducen a que las posturas extremas que justifican o critican la ayuda puedan catalogarse como mitos. Mito es una idealización de un hecho, o es una idea, teoría o doctrina que expresa sentimientos de una colectividad. (Diccionario Planeta de la Lengua española, 1982). Partiendo de estas definiciones y con respecto a la ayuda, se pueden señalar tres mitos, identificados como tales por su poco sustento empírico.

El primer mito, frecuente entre los países e instituciones donantes, afirma de manera categórica que la ayuda ha sido efectiva y eficiente. Generalmente esta postura parte del reconocimiento del progreso logrado por muchos países en desarrollo, beneficiarios de estos flujos internacionales en los últimos 30 años. (Banco Mundial, 1985). Varios son los argumentos que sustentan este mito. El más general de ellos afirma que la ayuda promueve mejores políticas económicas y la mejor asignación de recursos en los países receptores. Un segundo argumento plantea que la ayuda fortalece la capacidad técnica, administrativa, institucional y gerencial de los países beneficiarios y por lo tanto incrementa la eficiencia del capital. Un tercer argumento señala que la ayuda logra una transferencia directa de fondos de los países de ingresos altos a aquellos de menores ingresos, en circunstancias que el mercado privado de capitales no podría hacerlo. Finalmente se señala que la ayuda protege el consumo de los pobres. (Lele, Uma y Ijaz Nabi, 1991)

Con base en los argumentos anteriores se concluye que la mayoría de la ayuda funciona y que ha sido exitosa en alcanzar sus objetivos de desarrollo, al contribuir positivamente al desempeño económico de los países receptores, sin substituir actividades que hubieran ocurrido de todas maneras. (Cassen y Asociados, 1987). La debilidad de esta afirmación se corrobora con la respuesta a la pregunta que estos mismos autores se plantean: si la evaluación de la ayuda es imperfecta, como se puede concluir que la ayuda sirve?

Su respuesta es que la conclusión, aunque no es un hecho demostrable, es una afirmación con soporte. Más aún, otros autores aceptan que la relación de causalidad entre la ayuda y el desempeño económico no es clara ni siquiera a un nivel conceptual. Se reconoce que sería un trabajo empírico formidable establecer en forma contundente esta relación (Lele, Uma y Ijaz Nabi, 1990). Por consiguiente, una afirmación definitiva y generalizada sobre el impacto positivo de la ayuda forma parte de los mitos sobre este tema.

Un segundo mito plantea que la ayuda perjudica a los países beneficiarios o no contribuye a mejorar sus condiciones económicas y sociales. Por lo tanto, estos flujos financieros constituyen un mal uso de recursos para los donantes. Históricamente se han observado dos posturas diferentes. Una primera, que se deriva de la teoría de la dependencia, sostiene que la ayuda es un instrumento para perpetuar el dominio de los donantes y los beneficios que de ella se pueden desprender simplemente impiden los desórdenes y mantienen a los países en estado de sumisión. La segunda postura sostiene que la ayuda inevitablemente amplía la función del sector público, distorsiona las señales de mercado y financia algunas inversiones que el sector privado podría acometer si se le diera la oportunidad (Banco Mundial, 1985).

Algunos sectores políticos y académicos en los países receptores cuestionan las bondades de la ayuda y sustentan esta posición con tres afirmaciones. Una primera señala que la ayuda aumenta el consumo y reduce los ahorros y la inversión de los receptores. Una segunda afirma que la ayuda estimula el crecimiento del sector público particularmente en términos de burocracia, y, finalmente, una tercera culpa a estos fondos concesionales, del uso ineficiente de los recursos que se refleja por ejemplo en un aumento de la relación capital producto. (Lele, Uma, y Ijaz Nabi, 1990). La crítica al crecimiento del Estado propiciado por la ayuda

se empieza a elaborar durante los años 70, cuando el énfasis de los programas de desarrollo se orientó hacia la reducción de la pobreza con estrategias para resolver las "necesidades básicas". Al ser el Estado el responsable de estas políticas se estimuló la expansión de las instituciones gubernamentales.

Las características de estos flujos a través de la historia refuerzan la visión negativa de la ayuda. El 40% más rico del mundo desarrollado recibe el doble per cápita que el 40% más pobre. Los países que más gastan en armamento reciben el doble per cápita que aquellos que gastan menos. El Salvador recibe cinco veces más ayuda que Bangladesh, aunque este país tiene 24 veces más gente y es cinco veces más pobre (UNDP. Human Development Report, 1993).

Pero más allá del mito del perjuicio de la ayuda sobre los países receptores, la visión es mucho más negativa con respecto a su capacidad para reducir la pobreza. Además de los argumentos señalados, al analizar los apoyos dentro de los países, existe conciencia que los recursos dirigidos específicamente a elevar la calidad de vida de sectores rezagados no han sido ni los más importantes ni los más exitosos. Los análisis críticos de muchas de las agencias donantes parecen corroborar esta afirmación. El Banco Mundial señalaba en 1988 que de toda la ayuda que fue a países de bajos ingresos solo el 2% se dirigió a la atención primaria en salud y un 1% a programas de población. Con gran frecuencia la ayuda que fue a educación y salud, tendía a beneficiar en forma desproporcionada a los sectores de ingreso medio. (Banco Mundial, 1988).

La incapacidad anotada para medir no sólo el impacto sino la relación entre ayuda, crecimiento y reducción de pobreza, hace que posturas radicales sobre la inoperancia de este tipo de flujos y de apoyos internacionales, sean parte de uno de los mitos sobre la ayuda.

Frente a estas posiciones extremas que carecen de sustento empírico que permita formular un juicio general y contundente sobre el impacto de la ayuda internacional, ha surgido otra interpretación que empieza a convertirse en un tercer mito. Los donantes se han vuelto reiterativos en señalar que el éxito de la ayuda depende fundamentalmente de la existencia en los países receptores, de políticas adecuadas en lo económico, en lo social y en el manejo del Estado. Algunos autores, afirman que la ayuda fracasa porque las políticas de los receptores son malas, por deficiencias administrativas, o porque los gobiernos no les prestan suficiente atención. En un estudio reciente sobre Sri Lanka se llega a afirmar que más que el volumen de ayuda lo realmente importante para determinar su eficiencia son las políticas del país. (Bhalla Surjit, 1988). Sin embargo, probar este tipo de afirmaciones es prácticamente imposible porque la ayuda influye cada vez más en las estrategias económicas y sociales de los países. Es decir, ayuda y políticas internas están cada vez más atadas.

El ejemplo que se utiliza generalmente para respaldar estos planteamientos es la diferencia de resultado de los flujos de ayuda entre el Asia y el Africa. Mientras los países asiáticos con niveles de ayuda similares al Africa, lograron acelerar su crecimiento y elevar los niveles de bienestar durante las dos últimas décadas, el Africa parece convertirse cada vez más en un continente que se aleja incluso frente a los otros continentes en vía de desarrollo. Sin ignorar todo un conjunto de factores adversos, los países africanos se han caracterizado por la inoperancia de las políticas económicas post-colonialistas. Aparentemente los modelos de desarrollo seguidos por otros países pobres o de ingreso medio que han buscado la industrialización y la modernización, encontraron en gran parte del Africa, barreras estructurales y a ese factor le atribuyen los donantes el fracaso de la ayuda (Cassen y Asociados, 1987). Parecería que surge como

conclusión, que cuando la ayuda funciona es mérito de la ayuda pero cuando no funciona es problema de los países.

Sin duda un país con estabilidad macroeconómica y con objetivos y estrategias claras de desarrollo es un buen receptor, fundamentalmente porque puede orientar mejor la ayuda hacia sectores prioritarios y garantizar su mejor eficiencia. Pero la relación de causalidad entre políticas sanas e impacto positivo de la ayuda, es parte de los mitos sobre el tema, dada la imposibilidad de determinar la magnitud y dirección de estos efectos de manera contundente. Más aún, suponiendo que la ayuda no influye en el entorno de políticas de los receptores, aceptar este mito podría conducir a una situación no deseable: que la ayuda se dirija a quienes menos la necesitan.

C. La Ayuda Externa en los Procesos de Ajuste Estructural

Las dificultades de muchos de los países en vía de desarrollo durante la década de lo 80, abrieron un espacio para que la ayuda se dirigiera con mayor énfasis a mejorar tanto las políticas económicas como la administración misma del Estado. Sin que se redujera de manera drástica el apoyo a proyectos y programas, durante esta década los programas de ajuste estructural fueron objetivo prioritario de toda la ayuda pero particularmente de aquella proveniente de los organismos multilaterales (Banco Mundial, 1985). Esta reorientación de la ayuda coincidió también con un aumento significativo de la misma en muchos países receptores tradicionales o nuevos.

Los procesos de ajuste han buscado restablecer los equilibrios macroeconómicos, pero también su objetivo ha sido reorientar las políticas internas con el propósito de abrir los mercados de los países receptores para acelerar la internacionalización de las economías. En la medida en que la ayuda apoye estos propósitos, la

vinculación entre ésta y la política interna es cada vez mayor. De esta manera, el tercer mito se derrumba porque, al menos en lo económico y seguramente en lo social, ayuda y ámbito interno en estos campos se vuelve inseparable. Ahora más que antes, cuando la ayuda pasa de orientar programas y proyectos a incidir sobre el entorno macroeconómico, son los niveles de crecimiento económico y de bienestar de la población los factores que explicarán en gran medida el éxito o fracaso de la ayuda internacional. Obviamente su mayor o menor responsabilidad dependerá de la importancia relativa y permanencia de estos flujos concesionales en cada país.

El panorama incierto de la ayuda en los 90 debe contar con una clara evaluación de su contribución a los procesos de ajuste en los diversos países. Mas aún, dado que no todos los países han logrado equilibrar sus economías y que el ajuste tiende a volverse un proceso recurrente, es fácil prever que este tipo de flujos internacionales continuarán siendo demandados en el futuro. A las preocupaciones anteriormente señaladas sobre el éxito real de estos apoyos internacionales se suma uno de repercusiones mucho mayores: las políticas macro que se inducen desde afuera de los países serán las adecuadas? Cuando ayuda y política interna están tan íntimamente relacionadas, equivocaciones en el contenido de estos apoyos son mucho más graves para los países que cuando estos flujos apoyaban programas o proyectos de naturaleza micro. En estos últimos, errores podían convertirse en problemas de mala asignación de recursos, pero errores en políticas macroeconómicas inducidos por volúmenes significativos de ayuda, pueden ser la diferencia entre crecer y no crecer o entre distribuir y no distribuir.

Aunque aún es muy reciente esta nueva dimensión analítica de la ayuda, se empiezan a plantear controversias alrededor de este tema. Para algunas instituciones multilaterales los resultados son positivos, pero para algunos analistas hay síntomas de que los grandes volúmenes de ayuda asociados a los procesos de ajuste han

afectado la competitividad de los países receptores, al sustituir con fondos blandos las deficiencias internas para penetrar los mercados internacionales. Se ha llegado a mencionar la posibilidad que grandes montos de ayuda pueden estar generando una versión particular de la "enfermedad holandesa". Sri Lanka aparece como un ejemplo de esta situación, en la cual los montos de ayuda crearon problemas en la tasa de cambio, afectando negativamente las exportaciones de manufacturas del país (Vylder, 1994).

Más que seguir el debate sobre los mitos alrededor del impacto de la ayuda, la discusión debe dirigirse a identificar la contribución de estos apoyos internacionales a sanear las economías nacionales y a orientar adecuadamente las políticas de apertura e internacionalización de la economía. Los efectos sobre la pobreza de estos países deben refinarse puesto que serán más indirectos que directos, y no por esto menos importantes.

D. Objetivos del Estudio

El estudio que aquí se presenta analiza la evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), en cuatro países de América Latina, durante el período 1973-1993. Su objetivo global es determinar la contribución de estos flujos al crecimiento de los países anotados y al mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Se espera formular recomendaciones de política tanto a donantes como a receptores para hacer de estos flujos mecanismos eficientes para el desarrollo, dentro de los nuevos escenarios que se perfilan para la AOD y para las economías nacionales en la década de los 90.

Uno de los méritos de este trabajo es el haber sido realizado por equipos de los países receptores. En este sentido sus afirmaciones pueden diferir de muchos de los estudios anteriores que en su gran mayoría fueron realizados por los países o

instituciones donantes. Como se señaló anteriormente existen posturas distintas en cada uno de estos sectores sobre los efectos de la ayuda internacional.

Se han estudiado cuatro países: Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Bolivia, los cuales recibieron durante el periodo analizado, el 35% de la ayuda dirigida a América Latina, cuando ellos sólo representan el 4% de la población de la Región. Para un análisis sobre el impacto de la ayuda, este grupo de países constituyen una muestra representativa que, no obstante las especificidades de los casos estudiados, permitirá generalizar los resultados más contundentes a otras áreas de América Latina o de otras regiones del mundo.

Por abarcar un periodo de dos décadas, los análisis que aquí se presentan permiten evaluar el impacto de distintas etapas de la ayuda que difieren en cuanto a su naturaleza, a su monto y a sus objetivos. Así, las características de la ayuda durante los años 70, podrán contribuir a precisar los efectos de la AOD dirigida fundamentalmente a proyectos de infraestructura y de desarrollo social, y durante los 80 se podrán ofrecer elementos importantes sobre un área donde aún se carece de análisis empíricos: la ayuda y el ajuste. Este sin duda será uno de los mayores aportes de esta investigación.

Cinco son las grandes áreas de este trabajo: la primera (Capítulo II) es un marco histórico que analiza cómo nace la ayuda en su concepción moderna, su evolución e impacto en las últimas tres décadas, se identifica la importancia relativa de los flujos y su distribución en los diversos continentes. Se ofrecen elementos generales para una mejor interpretación de los resultados de los análisis por país.

La segunda parte del trabajo (Capítulos III y IV) realiza, primero, un estudio comparativo del desarrollo macroeconómico de los cuatro países desde 1920 hasta el presente; segundo, se presenta un estudio del perfil de la ayuda en cada país, partiendo de los trabajos realizados por los equipos nacionales, complementados con la información obtenida directamente en la OCDE; y tercero, se hace un análisis comparativo de la ayuda con el propósito de establecer similitudes y diferencias en cuanto a sectores prioritarios, relación con las políticas macroeconómicas, y especificidades de la ayuda en cada país.

Como parte de esta sección se estudia la política de ayuda de cuatro de los principales donantes, en lo bilateral, los Estados Unidos y Suecia y en lo multilateral, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial y por último se examinan los aspectos institucionales en cada país.

La tercera parte (Capítulo V) presenta los resultados del trabajo econométrico realizado para cada uno de los países, con el objeto de establecer, cuantitativamente, las relaciones entre la ayuda y el manejo fiscal así como entre la ayuda, el crecimiento y las restricciones macroeconómicas, lo cual se ha denominado impacto macroeconómico. El capítulo comprende cuatro partes. En la primera parte hace una revisión bibliográfica de los trabajos empíricos que han medido el impacto de la ayuda y de los modelos de tres brechas. La segunda parte se presentan dos modelos econométricos que se ha usado comunmente para estimar los efectos de la ayuda sobre el comportamiento fiscal y crecimiento económico, modelos de dos y tres "brechas". La aplicación de estos modelos a los cuatro países estudiados se presenta en la tercera parte. Finalmente se presentan las principales conclusiones de este ejercicio econométrico.

La cuarta parte (Capítulo VI) analiza la ayuda externa en los sectores sociales y su impacto en la situación social de los

países, con el objeto de señalar lineamientos generales sobre este tema. Sin duda esta área de análisis constituye una de las menos exploradas en los estudios sobre el impacto de la ayuda. Por lo tanto se presentarán diversas metodologías para determinar los efectos de la AOD sobre los niveles de pobreza y sobre la calidad de vida de la población.

Este capítulo comprende las siguientes partes. Inicialmente se presentan unas ideas sobre el desarrollo social en los países pobres y los objetivos de la ayuda para estos sectores. Una segunda parte, y a manera de diagnóstico, presenta el marco nacional de la política social en el cual se inscribió la ayuda durante las dos décadas analizadas y la situación de pobreza y desarrollo social de los cuatro países. En la tercera parte se presenta un perfil de la ayuda social en términos de sectores, fuentes y tipos. La cuarta parte explora el impacto redistributivo o sobre los niveles de pobreza de la ayuda en los países receptores:

En la quinta parte se analiza la ayuda alimentaria con especial énfasis en los casos de Nicaragua y Bolivia. La sexta parte está orientada a analizar algunos impactos que la ayuda externa tuvo en el desarrollo institucional de los sectores sociales. Finalmente se presentan algunos elementos de conclusión y perspectiva de la ayuda externa para el desarrollo social en los países de la región. Por último, se presentan algunos elementos de conclusión y perspectiva de la ayuda externa para el desarrollo social en los países de la región.

Finalmente, este análisis histórico de cuatro países que han recibido montos muy significativos de ayuda, permitió señalar posibles derroteros para el futuro de la ayuda (Capítulo VII). La Región se encuentra comprometida en un nuevo modelo de desarrollo lleno de precisiones en lo económico y de imprecisiones en lo social. Lo anterior sumado al aumento de la pobreza y al

crecimiento de la impaciencia de los sectores postergados, plantea necesariamente un nuevo escenario en el cual se debe ubicar la ayuda, si su verdadero propósito es contribuir al desarrollo de los países pobres:

II. AYUDA EXTERNA Y DESARROLLO

A. Marco Histórico

1. Por que la Ayuda?

El nacimiento de la ayuda externa obedeció al reconocimiento del papel que juega el capital en el desarrollo económico y al supuesto básico de que en las economías menos desarrolladas los montos necesarios de éste no puede ser generado internamente o a través del mercado de capitales privados. Así, la asistencia externa se ha justificado como mecanismo que permite a los países en desarrollo alcanzar tasas de crecimiento e ingresos per cápita mayores que aquéllos que habrían logrado sin el acceso a estos capitales adicionales (Lele y Nabi, *Transition in Development*, 1991. p.2).

Los elementos centrales de la justificación económica de la ayuda han sido la eficiencia y la equidad (Banco Mundial, 1985). Desde el punto de vista de la eficiencia, se considera que los países en desarrollo a través de la ayuda pueden complementar el volumen y tipo de los recursos más adecuados a sus condiciones económicas y posibilidades específicas que los que les proporcionan los mercados privados de capital (Banco Mundial, 1985). De esta manera la asistencia oficial contribuye a la mejor asignación de los recursos.

Se argumenta, además, que en países donde no hay utilización plena de los recursos, como aquéllos que están en vía de desarrollo, las tasas de rendimiento de las inversiones son más altas que las esperadas en economías que utilizan plenamente sus recursos, como las industriales. La ayuda puede aumentar la eficiencia al servir de complemento y de apoyo al sector privado invirtiendo en proyectos donde este sector no lo hace, debido a que

los rendimientos de este tipo de inversiones se dan en el largo plazo.

Debe reconocerse que aunque en los años 70 los mercados privados de capital proporcionaron financiación a los países de ingreso medio, aquéllos catalogados como de ingresos bajos no pudieron beneficiarse realmente de este tipo de recursos. Su alto riesgo, reglamentaciones internas que discriminan contra los capitales extranjeros, la naturaleza de muchas inversiones con alta rentabilidad social pero con pocos beneficios económicos en el corto plazo, son algunas de las razones que dificultaron el acceso de estos países a recursos privados. Este es un claro espacio que la ayuda puede ocupar, porque muchas de las inversiones en infraestructura social tienen altos rendimientos pero sólo se logran en períodos de 30 a 40 años, lo que las hace inadecuadas para los mercados privados. (Banco Mundial, 1985)

Adicionalmente, el subdesarrollo exige más que capital financiero. Se requiere que éste se apoye igualmente en nuevas tecnologías, estructuras institucionales novedosas y particularmente en esfuerzos para elevar el nivel del recurso humano. Estos elementos básicos no se obtienen fácilmente en los mercados financieros, pero los flujos oficiales sí tienen capacidad de combinar todos estos apoyos.

Pero los efectos positivos de la ayuda no son sólo para los países que la reciben. Se ha argumentado que los flujos de ayuda externa benefician tanto a los receptores como a los donantes. Si estas corrientes oficiales se utilizan eficientemente, pueden aumentar la productividad y con ello los ingresos en los países que la ofrecen. El resultado de este proceso debe ser el crecimiento y la demanda por importaciones que los países en desarrollo hacen de los bienes producidos en los países donantes (industriales), obteniendo estos últimos finalmente beneficios.

Con respecto al criterio de equidad, el concepto económico simple de impuestos progresivos sirve como argumento para justificar los flujos de asistencia externa de países ricos a países pobres (Banco Mundial, 1985). Algunos autores argumentan, también, que la ayuda puede ser el vehículo para proporcionar no sólo el capital y la asistencia técnica, sino más importante aún, la asesoría en materia de políticas que los países en desarrollo necesitan; que los beneficiarios pueden ser demasiados pobres para sufragar los costos de algunos proyectos que benefician a la economía en general; y, que las divisas obtenidas por concepto de ayuda sirven como complemento a las divisas generadas internamente para atender el servicio de la deuda (Banco mundial, 1985).

Además de estos argumentos generales y de alguna manera teóricos, deben considerarse las motivaciones de los donantes. Son múltiples las razones que exponen los países industrializados para justificar este volumen de recursos dirigidos a los países en desarrollo. El argumento más generalizado es el fomento del desarrollo económico del beneficiario. También señalan como motivos, mantener vínculos históricos y culturales así como expresar su preocupación humanitaria.

Pero otra es la realidad. A principios de la década de los 80, el Banco Mundial señalaba que los intereses políticos desempeñaron una función importante en la asignación del 39% de la AOD bilateral de los Estados Unidos a Egipto e Israel, del 38% de la AOD en Francia y del 42% de la AOD dirigida a Jordania y Siria. (Banco Mundial, 1985). A su vez, el Informe de Desarrollo Humano de 1994, señaló que entre 1989 y 1991 sólo el 7% de la AOD bilateral se asignó a programas cuya prioridad fuera el mejoramiento de la calidad de vida. Las instituciones multilaterales se desempeñan mejor en este campo: 16% de sus recursos se dirigen a programas de educación básica, atención primaria en salud y nutrición entre otros (PNUD, 1994).

Esta asignación de la ayuda es lo que ha llevado a sus críticos a afirmar que el verdadero propósito de los flujos concesionales es el fomento de los propios intereses estratégicos, políticos y comerciales de los donantes. En general podría afirmarse que las motivaciones que generaron, y generan aún hoy, la ayuda externa, van desde el deseo humanitario de reducir la pobreza, impulsar el desarrollo económico, permitir a los países deficitarios lograr el equilibrio entre la reducción de sus déficits y su financiamiento, hasta intereses políticos, comerciales y de seguridad de los proveedores (Cassen y Asociados, 1987; Lele y Nabi, 1990).

2. Quiénes otorgan la ayuda?

La asistencia externa para el desarrollo, o ayuda, en su concepción moderna nace después de la II Guerra Mundial. Sin embargo, las corrientes de capital internacional distintas al concepto de ayuda han fluido desde mucho antes. En el período de 1870 a 1914 el mercado financiero de Londres era la fuente principal de capital para otros países. Estas corrientes de capital se destinaron principalmente a América del Norte, América Latina y Australia. La mayoría de los préstamos provenían de fuentes privadas, en forma de emisiones de acciones y bonos; los plazos de vencimiento eran largos, hasta de 99 años. Casi dos terceras partes se destinaron a financiar inversiones en ferrocarriles y servicios públicos.

En el período comprendido entre las dos guerras mundiales, surge Estados Unidos como la principal fuente de capital financiero internacional. Las principales formas de transferencia fueron la emisión de bonos de largo plazo y las inversiones directas, principalmente en Canadá y América Latina. A diferencia con el período anterior, en este período los préstamos y empréstitos gubernamentales fueron mayores, el capital extranjero ya no formaba parte de un esquema integrado de población y comercio, la postura

de Estados Unidos era más proteccionista que la de Gran Bretaña, principal acreedor en el anterior período. El incumplimiento de algunos países industriales en los pagos de la deuda de guerra y de reparaciones, se debió al deterioro general del clima económico durante la gran depresión de 1929-32, el exceso de empréstitos, deficiente evaluación de los riesgos por parte de los prestamistas y el pánico, llevó a un cese abrupto de los préstamos (Banco Mundial, 1985).

Después de este período aparece la ayuda externa como fuente importante en la transferencia de recursos de capital internacional. Terminada la II Guerra Mundial, las Naciones Unidas se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire (EE.UU), el 1 de julio de 1944 para definir los lineamientos generales del sistema económico internacional de posguerra. En esta conferencia se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD o Banco Mundial), instituciones claves para la evolución de la ayuda económica.

El Plan de Recuperación Económica (o Plan Marshall) anunciado por USA en 1947, para ayudar a los países Europeos devastados por la guerra, fue el primer programa para la ayuda económica, y representa el nacimiento de ésta como tal. Según datos del Banco Mundial, Estados Unidos otorgó a los países de Europa Occidental US\$11.000 millones durante 1947-1951 mediante este plan, o el equivalente al 2.5% de su PIB, y US\$2.600 millones más durante 1951-1953 (Banco Mundial, 1985).

Dentro del sistema de Naciones Unidas, establecido en 1945, se han creado instituciones de ayuda de carácter principalmente técnico, entre las cuales se cuentan el Fondo para la Infancia (UNICEF) establecido en 1949; el Alto Comisionado para los Refugiados (UNHCR) creado en 1949; el Programa Mundial de Alimentos (WFP) creado en 1962; el Programa para el Desarrollo (UNDP) creado

en 1965; y el Programa para Actividades de Población (UNFPA) creado en 1967 (Lele y Nabi, 1991).

En cuanto a los programas de asistencia bilateral, Estados Unidos estableció en 1951 el Programa de Punto IV, destinado a brindar asistencia técnica; en 1957 crea el Fondo de Préstamos para el Desarrollo, predecesor de la actual Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), cuyo fin era proporcionar préstamos a largos plazos en condiciones concesionarias para proyectos y fines generales (Banco Mundial, 1985).

Los países europeos más grandes comienzan a establecer programas de ayuda a finales de 1950. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de la OCDE, es creado en 1961 por los principales donantes, como un foro para la coordinación de la ayuda y el debate de los problemas del desarrollo. En 1960 nace la Asociación Internacional de Fomento (AIF), institución afiliada al Banco Mundial con el objetivo de dar financiamiento a los países más pobres.

El primero de los grupos consultivos de ayuda fue el Consorcio para la India, creado en 1958. En torno a este tipo de foro se instituye la primacía de la coordinación de la ayuda externa y el debate de los problemas relacionados con el proceso de desarrollo a nivel mundial. La banca regional de desarrollo aparece a finales de los años 50, con la creación, en 1959, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1964 se crea el Banco Africano de Desarrollo y en 1966 se crea el Banco Asiático de Desarrollo.

En el presente como en el pasado, la ayuda bilateral proveniente de los países industrializados continúa siendo la más importante: 72.8% del total de desembolsos netos de la AOD en 1991. Las agencias de Naciones Unidas, la Comunidad Económica Europea y la Agencia para el Desarrollo Internacional del Banco Mundial, con

Cuadro II.1
 FLUJOS NETOS DE RECURSOS A LOS PAISES EN DESARROLLO, 1970-91
 (Miles de millones de US\$ dólares)

	1970	1975	1980	1988	1989	1990(1)	1991(1)
TOTAL (2)	19.9	46.7	117.0	102.3	116.9	127.3	131.5
FINANCIAMIENTO OFICIAL	8.9	18.3	34.3	61.8	60.7	69.9	72.8
- AYUDA OFICIAL (AOD)	7.9	14.9	27.3	47.9	48.2	52.7	55.8
- OTROS	1.0	3.4	7.0	13.9	12.5	17.2	17.0
CREDITO A EXPORTACIONES	2.7	5.6	17.2	-2.5	9.4	4.7	3.1
FLUJOS PRIVADOS	8.3	22.8	65.5	43.0	46.8	52.7	55.4
TOTAL (3)	87.4	115.6	184.8	113.0	130.3	127.3	127.2
FINANCIAMIENTO OFICIAL	39.1	45.3	54.2	68.3	67.7	69.9	70.4
- AYUDA OFICIAL (AOD)	34.7	36.9	43.1	52.9	53.7	52.7	54.0
	Porcentaje del Total						
FINANCIAMIENTO OFICIAL	44.7	39.2	29.3	60.4	51.9	54.9	55.4
a. AOD	39.7	31.9	23.3	46.8	41.2	41.4	42.5
b. OTROS	5.0	7.3	6.0	13.6	10.7	13.5	12.9
CREDITO A EXPORTACIONES	13.6	12.0	14.7	-2.4	8.0	3.7	2.4
FLUJOS PRIVADOS	41.7	48.8	56.0	42.0	40.0	41.4	42.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1): Para estos años incluye condonaciones de deuda que no son ODA

(2) Dólares corrientes

(3) A precios y tasas de cambio de 1990.

Fuente: OECD, "Developmet co-operation", 1992 Report. Statistical Annex.
 Table 14.

participaciones muy similares, alrededor del 8% de la AOD, ejecutan el 86% de la ayuda multilateral (OCDE, 1992).

3. Cómo ha evolucionado la ayuda?

Después de la II Guerra Mundial y hasta 1970, se observó una movilización significativa de recursos externos que reflejó en parte la creación de los organismos internacionales de ayuda, el crecimiento aceptable de las economías de los países industrializados, el crecimiento del comercio mundial y las políticas de liberalización del GATT. Según el Banco Mundial, la asistencia oficial aumento a una tasa cercana al 3% anual en términos reales en el período 1950-1965 (Banco Mundial, 1985). La inversión extranjera directa también se incrementó rápidamente y los créditos de exportación se revivieron como fuente de financiamiento.

Los flujos de capital a los países en desarrollo mostraron una rápida tendencia creciente en el período 1970-80 (Cuadro II.1). En estos 10 años los flujos netos totales en términos reales pasaron de US\$87.400 millones a US\$184.800 millones, creciendo a una tasa promedio anual de 8%, principalmente por la rápida expansión de los flujos privados. En este período también aumento la AOD aunque a un ritmo menor, incrementándose de US\$34.700 a US\$43.100 millones. Debido al rápido crecimiento de las otras fuentes de fondos, la AOD perdió importancia dentro del total.

En la década de los años 80, y especialmente en la primera mitad, los flujos se redujeron apreciablemente debido, en gran parte, a la crisis de la deuda externa por la que atravesaron muchos de los países en desarrollo. Los bancos privados disminuyeron drásticamente su financiamiento a estos países. Por el contrario, la AOD continuó expandiéndose, aumentando

apreciablemente su participación en el total, llegando a representar cerca del 54% en 1989.

Los años 1990 y 1991 muestran que la tendencia decreciente del total de flujos no ha continuado, pero los niveles totales son todavía muy inferiores a los alcanzados en 1980. Contrasta el comportamiento de la AOD, la cual, en términos reales, en 1991 fue 25% superior a la recibida en 1980. Según las estimaciones más recientes, en 1992 la AOD total fue de US\$60.000 millones corrientes y la AOD bilateral alcanzó los US\$ 45.000 millones, que equivalen al 1.3% del PIB de ese año de todos los países en desarrollo (UNDP, 1994). Esta cifra muestra un aumento apreciable con relación al año anterior (7.5%) (UNDP, 1994). Sin embargo, la ayuda sigue perdiendo importancia con respecto a los flujos privados dirigidos a los países en desarrollo. En 1992, este volumen de recursos prácticamente duplicó el monto respectivo de AOD.

4. A dónde ha ido la ayuda?

La distribución de la AOD por regiones en el período 1970-1991 presenta dos cambios significativos. Por una parte, ha aumentado apreciablemente la ayuda a África tanto en términos absolutos como relativos. El monto de ayuda dirigido a esta región ha crecido a una tasa promedio anual de más de 7% en términos reales y su participación dentro del total ha pasado de 15% en 1970 a más de 40% en 1990. Por otra parte, aunque la ayuda a Asia se ha casi duplicado en términos reales, su participación se ha mantenido en cerca de 30% en el mismo período. Estas dos regiones han recibido y siguen recibiendo más del 70% de la ayuda.

de 33.3% del total para América Latina, siendo Bolivia el país de mayor participación con el 10.5%, seguido por el Salvador con el 9.4%, Nicaragua con 7.5% y Costa Rica con 5.9% la menor participación.

Debe notarse que la ayuda a Europa, que ha representado un bajo porcentaje del total durante el período, muestra un aumento en 1990 y 1991 como resultado del apoyo financiero a los países de Europa Oriental.

Sin embargo, la importancia de la ayuda varía apreciablemente de país a país. Se ha estimado que en 1992 la ayuda bilateral se ha vuelto vital para las economías de algunos países pobres. En América Latina, mientras Costa Rica recibe montos equivalentes al 2.3% de su PIB, la ayuda bilateral para Nicaragua alcanza a representar el 36.2% de su PIB, y en Bolivia llega al 13.9%. El Salvador se encuentra en una situación intermedia con el 6.8%. Como contraste, debe señalarse a Chile y Colombia, que sólo recibieron en ese año el 0.5% y 0.6% de sus PIB respectivos. Sin duda, la dependencia de la ayuda es mucho mayor en el Africa, donde para algunos países estos flujos alcanzan montos superiores al 50% del PIB: Guinea Bissau el 59%, Mozambique el 115% y Guinea Ecuatorial el 51.4% (UNDP, 1994).

B. La Ayuda Externa y la Visión del Desarrollo

Históricamente la naturaleza de los flujos de asistencia económica han estado influenciados por la manera como donantes y receptores perciben el desarrollo. Aunque la economía mundial no adopta en conjunto un único esquema de políticas en este campo, lo que ha existido siempre es una visión dominante, un paradigma del modelo de desarrollo a seguir. Este paradigma ha cambiado a través del tiempo y con él los principales objetivos sobre los que busca actuar la ayuda externa.

Antes de la década de los 70, el crecimiento general era el gran propósito y la industrialización su principal instrumento. Modernización e industrialización eran sinónimos. Para alcanzar tal objetivo en las economías en desarrollo se consideraba el modelo de sustitución de importaciones como el más adecuado. Así, se colocaron aranceles elevados y controles cuantitativos a las importaciones, lo que permitiría que las industrias nacionales captaran la demanda interna que, con la inversión, serían los factores necesarios para lograr el desarrollo de la industria nacional (Banco Mundial, 1985).

Como resultado lógico de esta visión del desarrollo se le dio mayor importancia, en este período, al aumento de la inversión de bienes de capital, principalmente en maquinaria, equipo e

infraestructura física. El éxito del Plan Marshall en los años cuarenta y cincuenta reforzó la idea que la sola transferencia de capitales para crear la infraestructura física adecuada, garantizaría el crecimiento de las economías de los países pobres, dejando para una fase posterior el esfuerzo redistributivo. Durante los primeros 15 años del Banco Mundial, esta institución destinó cerca del 50% de sus préstamos a proyectos de energía eléctrica y ferrocarriles (Banco Mundial, 1985).

Esta concepción sobre la importancia del crecimiento y la industrialización para impulsar las economías, se refleja en la naturaleza de la ayuda dirigida a América Latina durante la década de los 70. Según los datos de la OCDE, en este período la mayor proporción los flujos financieros concesionales se concentraron en obras de infraestructura económica, 40% del total (Cuadro II.2). Cerca de la mitad de estos recursos se dirigieron a agricultura, pesca y bosques; a su vez, energía e infraestructura y navegación, le siguen en importancia, con 7% del total de recursos asignados a estas actividades. Con este apoyo internacional se construyeron obras consideradas básicas para el desarrollo de mercados internos.

Este modelo funcionó en sus primeras etapas y jugó un rol muy interesante en el desarrollo de algunas economías latinoamericanas. (Véase capítulo III). No obstante, con la evolución de la tecnología, las comunicaciones, el transporte y la misma concepción

Cuadro II.2
 AMERICA LATINA: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA AYUDA, 1978-1988
 (porcentaje del total)

S E C T O R E S	1978-79	1980-88	1978-88
SOCIALES	19.0	24.0	23.1
Educación	4.0	2.7	2.9
Salud	2.5	3.1	3.0
Agua y Saneamiento	6.0	3.3	3.8
Administración Pública	0.0	1.4	1.2
Otra infraestructura social	2.5	3.7	3.5
Ayuda alimentaria	4.0	8.1	7.4
Ayuda de emergencia	0.0	1.7	1.4
INFRAESTRUCTURA ECONOMICA	40.0	31.8	33.3
Transporte y naveg.	7.0	5.2	5.5
Comunicaciones	2.5	1.4	1.6
Energía	7.0	4.9	5.3
Otra infraestructura econm.	0.0	1.8	1.5
Agricultura, pesca, bosq.	19.0	12.0	13.3
Industria, min.	2.5	4.1	3.8
Comercio, bancs, turs.	0.5	0.4	0.5
Multisectorial	1.5	1.9	1.8
PROGRAMA Y AJUSTE	6.0	10.2	9.5
Programa	3.5	9.2	8.2
Reprogramación Deuda	2.5	1.0	1.3
NO ESPECIFICADO POR SECTOR	2.0	2.0	1.7
COOPERACION TECNICA	33.0	32.0	32.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: OECD. Development and Democracy: AID Policies in Latin América.
 Paris, 1992, Statistical Annex. Table 5.

económica sobre el desarrollo, el mundo se abrió más al comercio y, con el tiempo, el modelo de sustitución de importaciones se agotó, las tasas de cambio se distorsionaron, las monedas estaban cada vez más sobrevaluada, se desalentaron las exportaciones, se estimuló el surgimiento y mantenimiento de industrias ineficientes y se descuidó al sector agrícola (Banco Mundial, 1985).

Debido al agotamiento de este modelo y al reconocimiento de nuevos factores decisivos para lograr una mayor dinámica en las economías, como la inversión en recursos humanos, se empezó a considerar un enfoque del desarrollo más abierto al exterior, orientado a la economía de mercado y más preocupado por la calidad de vida de la población (Lele, Uma y Ijaz Nabi, 1990).

En la década de los 70 las corrientes de pensamiento económico se preocuparon principalmente por los pobres y el crecimiento. Así, a principios de este período se comenzó a cuestionar la concepción anterior del crecimiento global, como meta única. Revisiones de algunos observadores sobre el impacto del anterior modelo de desarrollo sobre el crecimiento y la equidad y el nivel de pobreza en algunos países, llevó a la conclusión que el crecimiento era desigual; los mayores niveles de éste no habían beneficiado a la población más necesitada (Banco Mundial, 1985).

Las formulaciones lógicas de política económica de estos analistas, era hacer llegar el crecimiento a las clases menos favorecidas. Por lo tanto, los programas debían enfocarse hacia la cobertura de las "necesidades básicas" de la población en cuanto a salud, educación, agua potable, nutrición, vivienda. Fue ésta la época en que los organismos multilaterales, principalmente, impulsaron programas para enfrentar las limitaciones de los pobres tanto en el ámbito productivo como en el acceso a bienes y servicios esenciales.

La ayuda para reducir la pobreza se dio de manera inmediata al reconocimiento teórico de su contribución al desarrollo. Así, en los años setenta, el 19% del total de la ayuda de los países de la OCDE a América Latina estaba dirigida a los sectores sociales.

Como consecuencia de la diversidad de resultados en diferentes regiones y países, en la década de los 80 se pone de relieve la complejidad del proceso de desarrollo económico. Se reconoce la función decisiva de los países en la formulación e implementación de sus políticas de desarrollo, el costo de sostener modelos económicos inadecuados, la sustitución de importaciones en algunas economías latinoamericanas, el papel protagónico del comercio en el crecimiento, el rol del sector agrícola en el crecimiento y en el empleo, la nutrición y los niveles de ingreso y la importancia de una infraestructura adecuada a los requerimientos de crecimiento

del sector privado y público (Lele, Uma y Ijaz Nabi, 1990). Adicionalmente, debido a la crisis de la deuda, la política a principios de este período fue fundamentalmente de ajuste.

En la década de los 80, cambia el patrón de la ayuda dirigida a la Región: baja significativamente la importancia relativa de la ayuda para infraestructura económica (31.8% del total) y sube el apoyo a lo social (24% del total). Pero el incremento más significativo de los flujos de ayuda se concentra en los programas de ajuste (10.2% del total), casi el doble de lo observado en la década anterior (6%) (Cuadro II.1).

Durante las dos décadas consideradas, los flujos financieros concesionales reflejaron en cierto grado los cambios en los paradigmas del desarrollo, pero en la Región siempre se dieron apoyos internacionales para reducir la pobreza y aún, antes de la crisis de la deuda, para equilibrar la balanza de pagos.

En el período de los 90 es cuando se le otorga mayor reconocimiento al papel desempeñado por el sector externo en el crecimiento de las economías en desarrollo. Sin embargo, las medidas de mercado tomadas por estos países contrasta con las de carácter proteccionista no arancelarias impulsadas por algunos países industriales abanderados del libre comercio. Con relación a la ayuda, esta nueva concepción del desarrollo encuentra apoyo

financiero junto con esfuerzos para continuar con el ajuste en los países donde se requiera.

En conclusión, podría señalarse que en América Latina se observa de alguna manera la relación prevista entre la concepción del desarrollo y ayuda. Sin embargo el hecho de no registrarse cambios tan radicales en los sectores favorecidos, podría señalar la realidad de la evolución de la Región: nunca se ha logrado un modelo de desarrollo totalmente puro sino una combinación de las principales tendencias, con cierto rezago en el tiempo.

C. Cuál ha sido el Impacto de la Ayuda?

En los diversos análisis realizados sobre la ayuda existe consenso sobre la importancia de precisar cuál ha sido su verdadero impacto. Siempre se reconoce la dificultad de llegar a conclusiones definitivas, lo cual ha llevado a discusiones polémicas sobre el tema. Los trabajos realizados sobre este aspecto de la ayuda van desde estudios econométricos cruzados entre países, hasta evaluaciones de carácter "micro" sobre proyectos específicos. Los trabajos analíticos de conjuntos de países con una buena base empírica y con análisis de políticas han sido escasos y esporádicos (Hayter y Watson, 1985; Levy, 1987 -citados en PNUD 1994-; Cassen y Asociados, 1987; y Lele y Nabi, 1990). Al menos hasta el principio de la década de los noventa no se disponía de estudios

sistemáticos sobre aspectos como el impacto de la ayuda y de los flujos de capital sobre variables como el ahorro, la inversión, la evolución institucional y el desarrollo de los recursos humanos de los países receptores (Lele y Nabi, 1990).

A la carencia de resultados empíricos contundentes sobre la contribución de los flujos de ayuda internacional, debe agregársele como elemento perturbador, la diferencia entre las motivaciones teóricas y reales de los donantes. Los grandes objetivos de estos flujos concesionales, eficiencia y equidad, se traducen generalmente en dos propósitos: que la ayuda contribuya al crecimiento económico de los países en vía de desarrollo y al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rezagadas. Pero como ya fue analizado, sólo una parte relativamente pequeña busca directamente estos propósitos, y son las razones políticas comerciales y estratégicas las más frecuentes. Como se señaló, parte de la dificultad de las evaluaciones realizadas, puede ser la incoherencia entre objetivos y resultados.

Frente a la debilidad de las evaluaciones existentes se observan dos posturas extremas. La primera, frecuente entre la población de los países donantes, que cuestiona con mucha fuerza el sentido de estos flujos debido a la recesión y desempleo que afectan sus economías. Sin embargo, al menos hasta el momento, este tipo de argumentos no son realmente objetivos. Los países ricos

asignan en promedio el 15% de su PIB conjunto al desarrollo de sus redes internas de seguridad, y sólo el 0.3% a la ayuda internacional. Más aún, estas redes sociales en los países desarrollados deben atender cerca de 100 millones de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza, con ingresos inferiores a los US\$5.000 al año. Pero la ayuda para el desarrollo debe repartirse entre 1.300 millones de personas que viven con un ingreso promedio menor a los US\$300 al año (PNUD, 1994).

Independientemente de lo ineficiente que sea este esfuerzo financiero, su eliminación no representa una mayor ganancia para estas sociedades: implica aumentar los recursos para sus programas sociales internos en 0.3% del PIB global (UNDP, 1994). Estos argumentos, sin embargo, no reducen el nivel de críticas entre los sectores relativamente menos favorecidos de estos países que sienten más que otros la pérdida de su solvencia económica.

Pero el cansancio con la ayuda también se observa en los países del Sur. Es frecuente la idea de que aquéllos que más se han beneficiado de la ayuda son las élites urbanas y los terratenientes del campo. Más aún, se supone que son los pobres los más afectados por la condicionalidad que con frecuencia acompaña estos flujos (PNUD, 1994). Se argumenta que la ayuda se orienta más a países que a resolver problemas, destacando así el gran contenido político y comercial de estos flujos.

La otra postura extrema, generalmente de los gobiernos e instituciones multilaterales donantes, aunque reconoce la existencia de errores, justifica la ayuda como uno de los factores que han contribuido al innegable progreso de muchos de los países del Sur receptores de la ayuda. Con gran frecuencia se señala que al comparar el desempeño de los países industrializados con aquéllos en vía de desarrollo, se observa que estos últimos han logrado más progreso en los últimos 30 años, que los industrializados en todo un siglo. La conclusión que le sigue a este planteamiento, es que la ayuda internacional ha jugado un gran papel en este proceso. Entre los éxitos que se señalan están el aporte de la ayuda a la construcción de la infraestructura en los países en vía de desarrollo; su aporte en el campo de salud, al apoyo al control de enfermedades y a la planificación familiar; y finalmente, su aporte a la producción de alimentos extendiendo a estos países los beneficios de la Revolución Verde de los países desarrollados (PNUD, 1994).

Ahora bien, la pregunta obvia que sigue a los anteriores planteamientos es: dónde se ubican los países receptores. Su postura es menos clara que la de los donantes, pues en la mejor de las situaciones existen esfuerzos analíticos aislados para casos individuales. Una de las mayores dificultades que surgen para comprender mejor su postura, radica en que la mayoría de los estudios de carácter global sobre el impacto de la ayuda han sido

realizados desde la perspectiva de los países donantes de estos flujos financieros.

Frente a estas dos posturas, sustentadas más en emociones que en resultados empíricos, existen realidades innegables. En primer lugar, la ayuda no es muy popular ni entre los donantes ni entre los receptores. Este hecho lo reconocen hasta los más optimistas sobre el resultado real de estos apoyos internacionales (PNUD, 1994). En segundo lugar, la ayuda no llega a los pobres. El Informe de Desarrollo Humano de 1994, concluye que el 40% más rico del mundo en desarrollo recibe el doble de ayuda per cápita que el 40% más pobre, US\$20 frente a US\$9. En tercer lugar, la dispersión de la ayuda es inexplicable. Los países más ricos del Medio Oriente reciben US\$21 per cápita comparado con US\$6 per cápita de los países más pobres del Asia. Egipto recibe US\$280 de ayuda por persona pobre, mientras Bangladesh sólo recibe US\$19 y la India solo US\$7. Sería interminable la lista de inequidades en la asignación de estos apoyos, lo cual sólo demuestra que no es la reducción de la pobreza el objetivo prioritario de la ayuda.

En cuarto lugar, la ayuda no se concentra en las áreas fundamentales para el desarrollo humano (PNUD, 1994). Entre los donantes bilaterales, sólo el 7% de sus recursos se dirigen a salud, educación y nutrición, entre otros. Las agencias multilaterales que se desempeñan mejor en este campo, asignan el

16% de su ayuda a estas áreas. El sector social nunca ha sido realmente prioritario y en su distribución no parecen primar argumentos de equidad. De esta realidad no puede culparse sólo a los donantes, dado que lo social tampoco ha sido siempre la gran prioridad de los países en vía de desarrollo.

En quinto lugar, la ayuda ha ido más a países aliados que a países pobres, no obstante la permanente protesta del Norte sobre los niveles de gasto militar en los países en vía de desarrollo. Hasta 1986, los donantes bilaterales dieron en promedio cinco veces más asistencia per cápita a países con alto gasto militar, que a aquéllos con bajo gasto en esta área. Los ejemplos típicos de esta situación son siempre Israel y Bangladesh. En 1991, el primero recibió US\$ 12,110 de ayuda per cápita mientras el segundo, uno de los países más pobres del mundo, sólo recibió US\$220. Así mismo, a El Salvador se le asignó 16 veces más ayuda per cápita que Bangladesh, aunque el ingreso por habitante de este país es una quinta parte que el de El Salvador (PNUD, 1994).

Una conclusión obvia de los análisis anteriores, es la necesidad impostergable de llegar a evaluaciones empíricas más generales y con mayor sustento sobre el verdadero efecto de la ayuda en distintas circunstancias políticas, económicas y sociales. La historia de la ayuda es suficientemente larga, las experiencias suficientemente numerosas y diversas como para contar con los

elementos necesarios para elaborar argumentos menos subjetivos. El final de la "Guerra fría" permite desideologizar este debate y volverlo aún más técnico. El beneficio de este ejercicio será no sólo para los países receptores sino más aun para los donantes, cuya población sufre en mayor grado el síndrome de la fatiga de la ayuda. El presente estudio espera ser una contribución importante a este debate.

III. AYUDA EXTERNA EN BOLIVIA, COSTA RICA, EL SALVADOR Y NICARAGUA 1970- 1993

A. Análisis Comparativo de la situación macroeconómica en los Cuatro Países, 1920-1992¹

Las economías de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Bolivia, presentan muchas similitudes en su desarrollo durante la post-guerra. Estas similitudes incluyen su tamaño relativo y los altos niveles de ayuda oficial para el desarrollo (AOD), los cuatro más altos de América Latina durante este periodo.

Como lo señala el Gráfico III-1, en términos de su tamaño, estas economías tenían niveles comparables de PIB hasta la crisis de 1980. Sin embargo durante los años 80, estas cuatro economías se movieron en direcciones distintas, siendo Costa Rica una de las más dinámicas de la Región, mientras Nicaragua tuvo el peor comportamiento en América Latina, y uno de los peores del mundo. En 1992 su PIB fue inferior en cerca del 40% al obtenido en 1977-1.800 millones frente a 2.900 millones respectivamente (en dólares de 1980). Como resultado, después de haber tenido un PIB casi idéntico al de Costa Rica hasta principios de los 70, al iniciarse los 90 Nicaragua tiene un nivel de PIB sólo un poco superior a un tercio del de sus vecinos.

En 1950, el PIB de Bolivia era significativamente mayor que el de los otros tres países Centroamericanos, 75% mayor que el de El Salvador y dos veces y media mayor que el de Costa Rica y Nicaragua. Pero dado su pobre desempeño, particularmente en los 50,

¹ Esta sección es un resumen del documento "El Desarrollo Económico de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Bolivia desde 1950, con especial referencia al papel de la ayuda" preparado por el consultor Gabriel Palma para FEDESARROLLO dentro del proyecto del Impacto de la Ayuda.

primero fue superado temporalmente por El Salvador en 1964 y después por Costa Rica en 1992.

El Gráfico III-2 presenta los niveles comparativos de PIB para los cuatro países y el promedio para América Latina, tomando como año base 1950. El índice de PIB de las tres economías centroamericanas presenta un comportamiento similar entre 1920 y 1950 creciendo a una tasa promedio anual compuesta entre 2.7% (Nicaragua) y 3.3% (El Salvador). Entre 1950 y la mitad de los 70s, estas tres economías mejoraron su comportamiento en forma similar, con Costa Rica y Nicaragua creciendo un poco más rápido que El Salvador y que el promedio de América Latina (5.7%, 5.4%, 5% y 4.8%, respectivamente). En el caso de Bolivia, su PIB se estancó durante los 50s, pero creció a una tasa promedio de 5.7% entre 1960 y 1975.

Al final de los años 70 y durante la década de los 80 el PIB de Nicaragua y de El Salvador no solo dejó de crecer si no que cayó apreciablemente. El PIB de Nicaragua se redujo a una tasa anual de 4% entre 1977 y 1989, mientras Costa Rica pudo recuperarse rápidamente después de la crisis de 1982 hasta crecer a una tasa anual promedio de 4.4%, entre 1983 y 1992. El PIB de Bolivia se mantuvo relativamente estancado durante toda la década de los 80.

El Gráfico III-3 señala que la mayoría del tiempo estas economías recibieron niveles similares de AOD per cápita, muy superiores a los registrados en toda América Latina. Durante la década de los 70s Nicaragua registró un crecimiento relativamente mayor que coincide con el aumento de la ayuda después del terremoto de 1972 hasta la toma del poder por parte de los Sandinistas. Pero durante los 80s, primero Costa Rica, después Bolivia y luego El Salvador, se beneficiaron de grandes volúmenes de ayuda proveniente de los Estados Unidos. En el caso de América Central esta estrategia fue el resultado de la política americana de aislar al

gobierno Sandinista, y en Bolivia el objetivo era apoyar la lucha contra la droga y los programas radicales de estabilización aplicados durante este período.

Finalmente, de acuerdo a las estadísticas del Banco Mundial, en 1991 el nuevo gobierno Nicaragüense recibió una de las más altas ayudas per cápita en el mundo, y probablemente en América Latina en toda su historia (US\$218), un monto solamente superado en ese año por Jordania e Israel, Namibia ocupó el cuarto lugar con un monto muy inferior, US\$ 124. De hecho en 1991 la AOD en Nicaragua fue equivalente al 54% del PIB, una proporción solo superada por Mozambique.²

El gráfico III-3 también muestra que estas cuatro economías recibieron niveles de AOD per cápita muy por encima del promedio Latinoamericano. De hecho, de acuerdo a las estadísticas del Banco Mundial en 1991, esas fueron las cuatro economías con el mayor nivel de ayuda per cápita en América Latina: Nicaragua con US\$ 218, Bolivia con US\$64, Costa Rica con \$56 y el Salvador con US\$55. De acuerdo a las estadísticas anotadas, el promedio de América Latina y el Caribe era solo US\$11 per cápita, y el valor medio per cápita de los países de la Región lo tuvo Guatemala, US\$21.

En términos de PIB per cápita, el gráfico III-4 señala que Nicaragua, El Salvador y Bolivia también tienen niveles comparables para gran parte del período, incluyendo su mal desempeño durante la década de los 80, mientras Costa Rica ha presentado consistentemente un nivel más alto de PIB per cápita. Sin embargo, este índice está muy por debajo del promedio de América Latina.

² Banco Mundial. Informe del Desarrollo Mundial 1993. Washington D.C.

Como resultado de estos diferentes comportamientos, la brecha en los ingresos per cápita entre Costa Rica y el resto aumentó significativamente, especialmente durante los 80; así si en 1950 el PIB de Costa Rica fue solo entre 11% y 39% superior al de las otras tres economías, en 1992 llegó a ser entre 2.2 y 3.4 veces mayor.

A su vez, en el gráfico III-5 se presentan los niveles comparativos de ingreso per cápita durante ese período, tomando como base el año 1950. Entre 1920 y 1950, El Salvador fue el país con la tasa más acelerada de crecimiento del PIB per cápita, 1.7%, mientras durante los 50 y los 60 Nicaragua tenía los mayores incrementos anuales, 3.5%, superando el desempeño del promedio latinoamericano, 2.5%. El PIB de Costa Rica, a su turno, también creció más rápido que el promedio de la Región durante gran parte del período de la post-guerra, incluyendo la segunda mitad de los 80. En general, su tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita para 1950-92 fue de 2%, mientras la de América Latina como un todo fue solo de 1.8%.

Debido al decrecimiento sustancial en sus niveles de PIB per cápita durante la última parte de este período, para 1992 Bolivia había llegado a un nivel similar al de 1950, mientras el de Nicaragua era 13% inferior al de ese mismo año; de hecho el PIB per cápita de este país en 1992, US\$(1980) 450, fue equivalente al que ya se había obtenido en este país 67 años antes, en 1925. El nivel de 1992 fue 40% menor que el observado en 1977, cuando Nicaragua se ubicó en el onceavo lugar entre los 19 países para los cuales la CEPAL tiene información (no hay datos para Cuba). La situación de ese país era tan crítica en 1992, que solo se ubicaba por encima de Haití.

Un estudio realizado por el Banco de la Reserva Federal de Mineápolis para el período 1960-1985 muestra que en términos de PIB

per cápita, Nicaragua tenía el noveno peor comportamiento del mundo, peor aún que Afganistán. (Quartely Review, 1993).

B. Perfiles de Ayuda Externa, 1970-1993

1. Costa Rica³

a. La situación macroeconómica

i. Visión de largo plazo, 1950-1992

Costa Rica se ha considerado generalmente como el ejemplo de éxito en Centroamérica en lo político, económico y cultural. Sin embargo, desde un punto de vista del crecimiento económico, Costa Rica realmente se diferencia de sus vecinos solamente a partir de los 60s, ya que antes de esta fecha el nivel de crecimiento del PIB no fue significativamente diferente. A nivel per cápita, aunque Costa Rica tenía un nivel más alto en 1920, en los 30 años hasta 1950 El Salvador fue el país que creció mas rápidamente y entre 1950 y 1960 lo hizo Nicaragua.

En lo que se refiere a las tasas de crecimiento del PIB, se pueden distinguir tres claros patrones durante este período. En primer lugar, durante los años 50s y 60s la tasa de crecimiento tendió a estabilizarse alrededor del 7% anual. Segundo, entre 1970 y la mitad de los 80s esta tasa decreció y a su vez se volvió mas

³ Esta sección es un resumen del documento Costa Rica: Perfil de la Ayuda Externa, Período 1970-1992, elaborado por el equipo técnico nacional contratado por FEDESARROLLO dentro del proyecto del Impacto de la Ayuda Externa. La sección 1.a.i. Visión de largo plazo, es un resumen del capítulo 2. del documento El desarrollo económico de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Bolivia desde 1950, con énfasis en el papel de la Ayuda Externa preparado por el consultor Gabriel Palma para FEDESARROLLO dentro del mismo proyecto.

inestable. Finalmente, desde la crisis del 82 la tasa de crecimiento tendió nuevamente a estabilizarse pero esta vez a un nivel promedio anual entre 4 y 5%.

En resumen durante los últimos 42 años, Costa Rica creció a una tasa anual promedio del 5.4% y aumento su PIB nueve veces. Esta tasa promedio fue casi el doble de la observada entre 1920 y 1950, 3.1% anual.

Como se presenta en el gráfico CR-1, Costa Rica creció a una tasa mas alta que el promedio de América Latina durante casi todo el período considerado. Sin embargo, a pesar de que a principio de los 80 la tasa de crecimiento del PIB del país fue menor, la recuperación de la crisis de 1982 fue mucho mas rápida en Costa Rica. Esto aún teniendo en cuenta que el país tenía una de las deudas externas per cápita más altas de la región, US\$1,400 y US\$900 en promedio para América Latina.

La tasa de crecimiento del PIB per cápita presentó una tendencia mas estable que la de las tasa de crecimiento del PIB total, a medida que el crecimiento de la población disminuyo rápidamente durante el período pasado, de una tasa anual de 3.6% a finales de los 50 a 2.6% en los 90, .

En lo que se refiere a los términos de intercambio, en general estos han sido menos desfavorables que para el promedio de países no exportadores de petróleo de la región. No obstante, en este respecto el país ha sufrido deterioros significativos, especialmente desde principios de los 50, y un alto grado de inestabilidad.

La estructura del PIB de Costa Rica ha cambiado apreciablemente desde 1920 hasta el presente (Ver Gráfico CR-2), y estos cambios han sido los que normalmente se asocian a un proceso

de sustitución de importaciones, a saber: la disminución en la importancia relativa de las exportaciones agrícolas, de 28% en 1920, a 20% en 1950 y solo 10% en 1992; y el aumento en la importancia relativa de las manufacturas, de 7.3%, 11.6% y 17.4% respectivamente. Estos cambios, aunque significativos, son menores a los observados para el total de América Latina donde el proceso de sustitución de importaciones fue mas intenso.

En el gráfico CR-2 se ve claramente el efecto "tijeras" del aumento en la participación de las manufacturas y la disminución de la agricultura para exportación. La participación de todas las exportaciones también disminuyo significativamente de 49% en 1920 al punto más bajo de 16% en 1956. Desde esa fecha, principalmente debido a una progresiva diversificación de las exportaciones, la participación de las exportaciones totales y de la agricultura para exportación se han movido en direcciones opuestas, con las primeras aumentando a 23% en 1986 y 35% en 1992 (a precios de 1970).

Además de los cambios asociados a la sustitución de importaciones y la inestabilidad de los términos de intercambio, la característica mas sobresaliente de la economía de Costa Rica durante este período es que el país ha vivido "por encima de sus medios" por tres décadas consecutivas. El nivel de absorción (consumo de productos importados o producidos domésticamente, mas inversión, tanto privada como pública) fue sistemáticamente superior a su nivel de producción. El déficit asociado en su balanza de pagos y el aumento en el endeudamiento externo significo que, a principios de la crisis de 1982, Costa Rica tenía una de las deudas externas per cápita mas altas de América Latina.

Entre 1951 y 1980, el exceso de absorción, es decir la diferencia entre la absorción acumulada y el PIB acumulado, fue US\$3.800 millones mayor que el PIB de 1980, US\$3.500 millones y que la deuda externa US\$3.200. El "precio" de este exceso se hizo mas

que aparente en 1982 cuando la absorción tuvo que reducirse rápidamente para liberar recursos para el pago del servicio de la deuda externa. Así, mientras en 1978 la absorción llegó a ser 13% mayor que el PIB, en 1992 solo fue el 83% del mismo.

Este mismo ciclo puede observarse en el consumo privado, mientras que el consumo público mantuvo una participación estable en el PIB. La inversión también aumentó durante los 70, llegando a su participación más alta en 1979, 27% del PIB, para luego caer a 14 % en 1982.⁴ En la segunda mitad de los 80, la importancia relativa de la inversión se recuperó llegando a 22% en 1992. Este porcentaje, aunque bajo para los estándares en Asia Oriental, es mayor que el observado para América Latina, 18% en promedio.

La inversión pública fue relativamente baja durante el período, siendo 4% del PIB tanto en 1992 como en 1950, y alcanzando su máximo en 1980, 9% .

Debe mencionarse que el efecto de la baja en los precios de los productos de exportación de Costa Rica, fue mayor que el exceso de absorción durante el período 1950-80. En otras palabras, si no hubiera ocurrido este "efecto precios negativo" Costa Rica hubiera podido tener los mismos niveles de consumo e inversión si haber creado una situación en la cual el gasto agregado fuera superior a sus PIB. En este caso, el país no hubiera tenido un continuo déficit en su balanza de pagos ni una creciente deuda externa.

En lo que se refiere a la situación del sector externo, se nota que Costa Rica tuvo un sustancial superávit comercial entre 1920 e inmediatamente antes de la Segunda Guerra Mundial, período

⁴ En 1979, el promedio para América Latina fue de 23% del PIB, lo que tiende a indicar que Costa Rica usó una parte de su deuda externa en una manera más productiva que otros países latinoamericanos.

al que le siguió una situación deficitaria durante la guerra como resultado de las dificultades en los mercados mundiales de sus exportaciones y en el transporte marítimo. Mas tarde, no solo el volumen de sus exportaciones aumentó rápidamente, si no que además los términos de intercambio también mejoraron con el llamado "Boom Koreano". Este fenómeno trajo un superávit que llegó a ser el 10.5% del PIB en 1950. Después de esto, los términos de intercambio se deterioraron, la absorción aumentó y el superávit se transformó en un creciente déficit, situación que duró hasta 1982. La cuenta corriente siguió un patrón similar.

Tanto la exportaciones como las importaciones del país crecieron rápidamente entre 1950 y 1992, 6.6% y 6.3% respectivamente. Sin embargo, hasta 1979 las importaciones aumentaron a una tasa muy superior, 8.3%. Como se menciona antes, esto fue el resultado de que la absorción fuera mayor que el PIB. En esta forma, el déficit comercial aumento rápidamente, llegando a representar el 14% del PIB en 1979. El déficit en cuenta corriente fue aun mas alto, alcanzando el máximo en 1980 cuando llegó a equivaler el 19% del PIB.

La inestabilidad del sector exportador puede observarse en los movimientos cíclicos de la capacidad para importar o capacidad de compra de las exportaciones. Las fluctuaciones mas marcadas fueron entre 1928 y 1945 cuando la capacidad para importar cayo 47 puntos, de 65% a 18% del PIB. Otras caídas se observan entre 1954 y 1963, de 45% a 28% y entre 1977 y 1981, de 43% a 32% del PIB.

Una vez presentado la evolución de largo plazo de la economía costarricense, es necesario centrar la discusión en aquellos períodos donde los flujos de ayuda fueron más significativos: la década del 70, cuando empieza a agotarse el modelo de sustitución de importaciones, y la década de los 80 y los 90 cuando se da el proceso de apertura y de ajuste estructural.

ii. **Agotamiento del modelo de sustitución de importaciones: La década de los 70**

La economía Costarricense funcionó bajo un modelo de políticas proteccionistas hasta finales de la década de los setenta. Como ya se mencionó, éste fue un período de crecimiento económico sostenido, el PIB real aumentó en promedio 6.0%, la estructura productiva se diversificó y las exportaciones crecieron rápidamente, en especial las de origen industrial hacia Centroamérica y el ahorro externo fue la principal fuente de financiamiento interno. Por su parte, la inflación y el desempleo se mantuvieron en niveles bajos.

A la par de los logros en el campo económico, se registraron avances extraordinarios en materia de desarrollo social: la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 63.7 por mil en 1963 a sólo 19 por mil en 1979, mientras que la esperanza de vida al nacer aumentó en casi 8 años, pasando de 65.6 años en 1963 a 73.5 en 1979. Igualmente relevantes fueron los niveles de cobertura logrados en la prestación de servicios públicos (Ver cuadro No.CR-1).

A pesar de los resultados favorables, este esquema de desarrollo mostró signos de agotamiento desde principios de los setenta. Para enfrentar el menor dinamismo del modelo regional se llevaron a cabo reformas en materia arancelaria y se tomaron acciones como la promulgación de la Ley para la promoción de las exportaciones no tradicionales y la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). Estas reformas, sin embargo, fueron aisladas y de alcance parcial.

Cuadro CR-1
COSTA RICA: PRINCIPALES INDICADORES SOCIOECONOMICOS
(porcentajes)

INDICADOR	1963	1975	1980	1985	1990
A. ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION					
. Sector primario	26.8	21.1	18.0	19.2	15.8
. Sector secund.	18.3	23.5	28.2	26.4	22.1
. Sector terciar.	54.9	55.4	53.4	54.4	62.1
B. ESTRUCTURA EMPLEO					
. Sector primario	49.7	34.8	27.4	27.3	25.9
. Sector secund.	17.9	21.2	24.1	20.9	24.6
. Sector terciar.	33.1	44.0	48.5	51.8	49.5
C. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES					
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
. Agrícola tradc.	82.2	65.1	56.6	60.6	43.8
Café	47.7	19.6	24.7	32.3	16.9
Banano	23.9	29.2	20.7	21.3	22.0
Otros	10.6	16.3	11.2	7.0	4.9
. Otros productos	17.8	34.9	43.4	39.4	56.2
Tradicional	nd	nd	5.4	5.4	7.7
No tradic.	nd	nd	38.0	34.0	48.5
D. APERTURA EXTERNA					
(X+M)/PIB	49.4	69.1	63.3	63.2	76.9
(X+M)/OFERTA	38.8	49.8	46.3	46.3	54.1
E. INDICADORES SOCIALES					
Esperanza de vida 1/	65.6	70.8	73.5	74.7	74.7
Mortalidad infantil 2/	67.8	37.9	19.1	17.7	15.1
Mortalidad neonatal 2/	23.0	18.1	13.0	11.2	9.1
Población asegurada 3/	18.3	67.6	79.9	85.4	89.1
Agua potable 4/	72.0	78.6	82.3	92.8	92.5
Analfabetismo 5/	14.3	10.2	nd	6.9	nd

1/ Número de años

2/ Tasa por mil

3/ Población cubierta por el Régimen de Enfermedad y Maternidad (REM)

4/ Porcentaje de población cubierta

5/ Corresponde a los datos de los censos realizados en los años 1963, 1973 y 1984, respectivamente.

Fuente: Cuadro B del Anexo Estadístico.

iii. La crisis económica de 1980-1982

La crisis fue producto de la conjunción de una serie de factores económicos y extraeconómicos, tanto de origen interno como externo, tanto de carácter coyuntural como estructural:

-La saturación del mercado regional sucedió en un plazo menor al previsto. Después de superada la "etapa fácil" de la industrialización, que se concentró en la producción de bienes de consumo no duradero, el proceso de sustitución se detuvo, el crecimiento económico fue lento, y la expansión del modelo quedó sujeta a la afluencia de recursos externos.

- El aumento en los precios del petróleo, el deterioro de los términos de intercambio y el aumento de las tasas de interés en el mercado internacional, factores que unidos a un elevado endeudamiento con bancos privados, gestaron la crisis de la deuda externa. A principios de 1982, Costa Rica tenía una deuda externa de US\$3.2 mil millones, lo que representaba uno de los niveles per cápita más altos de la región (Palma, 1994). La deuda externa llegó a representar el 120% del PIB y no fue posible cumplir con las obligaciones financiera.

-La guerra en Centroamérica significó la paralización del MERCOMUN y causó la fuga masiva de capitales. El mercado regional se convirtió en una zona altamente riesgosa, toda vez que el sector manufacturero nacional, con algunas pocas excepciones, no estaba en capacidad de competir exitosamente fuera del mercado protegido.

-El manejo de la política económica fue inconsistente con la realidad económica y financiera del país, particularmente en el campo de la política cambiaria y fiscal.

En el período 1980-1982, el PIB real se redujo 9.2%, la tasa de desempleo abierto aumentó de 4.8% a 9.4%, los salarios reales se redujeron alrededor de 30%, la inflación acumulada fue de 150%, y el consumo per cápita real disminuyó 21.1%.

Los desequilibrios macroeconómicos se tornaron inmanejables: el déficit comercial como porcentaje del PIB se ubicó en 15.2%, el déficit del Sector Público llegó a 19.1% del PIB, las reservas monetarias netas se tornaron negativas, y el Banco Central de Costa Rica (BCCR) perdió el control del tipo de cambio, el cual aumentó de ₡ 8.6 por dólar a ₡ 49.8 por dólar.

El deterioro social fue de tal magnitud que los indicadores de pobreza alcanzaron niveles nunca antes registrados: el porcentaje de hogares en estado de pobreza se situó en 54.3%. No obstante, la crisis afectó más drásticamente las zonas rurales, dado que el porcentaje de familias pobres fue de 68.3% y de 39.7% en las zonas urbanas.

iv. El proceso de apertura externa

Debido a la necesidad de atraer recursos externos adicionales, el restablecimiento de las relaciones financieras internacionales se convirtió en un requisito para la estabilización y la reactivación económica. Por ello, pactar con los organismos multilaterales fue inevitable. A partir de la crisis, los convenios financieros suscritos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BIRF) se convirtieron en el marco general de la nueva política económica.

A la actuación conjunta del Banco Mundial y el FMI, se sumó la presión de la Banca Privada Internacional y de los países miembros del Club de París, dado que condicionaron la renegociación de la deuda externa a la suscripción y cumplimiento de los convenios

financieros. Por ejemplo, las "donaciones" otorgadas por el Gobierno de los Estados Unidos a través de la AID, como apoyo a balanza de pagos, estuvieron condicionadas a tales acuerdos.

Por otro lado, el "cofinanciamiento" se convirtió en un mecanismo indirecto que validó la condicionalidad cruzada. Es decir, otros recursos bilaterales y multilaterales, que tradicionalmente eran negociados de Gobierno a Gobierno, se incluyeron como complemento al apoyo financiero otorgado por el Banco Mundial y el FMI.

v. Estabilización y reactivación económica, 1982-1986

En una primera etapa, que abarca el período 1982-1986, el énfasis de la política económica fue la estabilización, proceso en el que el apoyo externo a la balanza de pagos, principalmente del Gobierno de los Estados Unidos y del FMI, fue de vital importancia.

En este período, se aplicó una política fiscal restrictiva que implicó, entre otras medidas, la sub-ejecución del programa nacional de inversiones públicas, reformas impositivas parciales, la eliminación de subsidios, el aumento programado de las tarifas públicas, y el diseño y ejecución de un programa de privatización de empresas públicas.

A nivel global, la atención prioritaria de la delicada situación fiscal, permitió la ejecución de políticas monetarias y comerciales que, aunque fueron restrictivas, contribuyeron a la reactivación temprana de la economía.

Al finalizar el año 1986, la situación socioeconómica había mejorado considerablemente: el PIB real creció en promedio 4.2%, el desempleo se redujo de 9.4% a 6.2%, y la inflación disminuyó a tasas anuales situadas entre 10% y 20%. Además, fue posible

revertir las tendencia explosiva de los desequilibrios macroeconómicos, y el BCCR logró mantener bajo control el tipo de cambio.

Asimismo, el control fiscal y monetario creó las condiciones para la ejecución de una política salarial que recuperó rápidamente el poder de compra de los salarios y contribuyó, junto con los programas sociales asistencialistas, a reducir los niveles de pobreza registrados durante la crisis. En 1986, el porcentaje de hogares en estado de pobreza se redujo a sólo 30%, aunque se mantuvo la brecha urbano-rural: el porcentaje de familias rurales pobres se redujo a 43.6% (68.3% en 1982) y el porcentaje de familias urbanas pobres se redujo a sólo 15.3% (39.7% en 1982).

La recuperación que se observó después de la crisis de 1982 fue sorprendente cuando se tiene en cuenta la magnitud del shock externo que afectó a toda la región. Esto se debió en parte "a que Costa Rica, contrario a muchos otros países latinoamericanos, pareció haber entendido que la crisis de 1982 implicaba inevitablemente un ajuste económico masivo para recobrar el macroequilibrio interno y externo" (Palma, 1994). Pero por otra parte, como se verá más adelante, también contrario a lo ocurrido en otros países, Costa Rica contó con una ayuda externa sin precedentes. Sin embargo este apoyo, en una alta proporción de la AID, obedeció mas a los intereses políticos de Estados Unidos en la región⁵.

Al finalizar 1986, los avances en materia de estabilización y crecimiento permitieron impulsar un decidido proceso de ajuste y transformación de la estructura productiva.

⁵ Ver Cap. IV.A.1.

vi. Ajuste estructural, 1986-1990

En esta fase, que corresponde con la Administración Arias Sánchez (1986-1990), el programa económico concentró sus esfuerzos en la transformación de la estructura productiva, y los Programas de Ajuste Estructural (PAEs) se convirtieron en el eje del proceso de cambio. La política económica experimentó un cambio a todo nivel. Sin embargo, dada la naturaleza de los programas de ajuste impulsados por el Banco Mundial, sobresalen las reformas implementadas en cuatro áreas: política comercial, sistema financiero, precios internos y reforma del Estado.

En este período, aunque los indicadores macroeconómicos son bastante favorables, no muestran una tendencia siempre estable: la producción real creció en promedio 4%, el nivel de inflación fluctuó entre 10% y 27%, la tasa de desempleo se redujo sistemáticamente hasta alcanzar un 3.8% en 1989, pero aumentó a 4.6% en 1990 y a 5.5% en 1991.

Los desequilibrios comercial y fiscal se mantuvieron bajo control, pero existen dudas sobre la sostenibilidad de los resultados en el mediano plazo. En particular, la tendencia de la brecha externa debe ser analizada con cautela, dado que las donaciones unilaterales han ocultado la verdadera magnitud del desequilibrio externo asociado al proceso de apertura.

Por otro lado, aunque se trata de un período de tiempo relativamente corto, la estructura productiva se diversificó en la dirección deseada, evidenciando los cambios que registró la estructura de precios relativos. Las exportaciones no tradicionales aumentaron su importancia relativa en 10 puntos porcentuales, pasando de 38% en 1980 a 48% en 1990.

En la década de los ochenta, la crisis de la deuda externa redujo drásticamente el acceso al crédito externo, y la sociedad costarricense realizó un esfuerzo de ahorro interno impresionante, que a la par de la ayuda externa permitió financiar los niveles de inversión requeridos para retomar la senda del crecimiento.

b. La Ayuda Externa

i. Cuanto fue la ayuda?

Durante el período 1970-1992, Costa Rica recibió recursos externos netos por US\$ 3412.6 millones. Sin embargo, el comportamiento de estos flujos no fue constante durante el período, notándose una rápida expansión a partir de 1981, año a partir del cual ingresaron el 77.7% de los recursos (\$ 2653.6 millones). Este mayor flujo de se explica en gran parte por el comportamiento de la ayuda externa (AOD). Los préstamos concesionales y las donaciones, en particular provenientes de la AID, aumentaron a niveles sin precedentes en la década de los 80.

Como se presenta en el cuadro CR-2, no sólo la magnitud de los recursos externos recibidos cambió apreciablemente sino que su origen también varió. La ayuda que representó el 46% del total de recursos externos en los setenta, aumento su participación significativamente y se convirtió en la principal fuente de financiamiento externo a partir de 1981 hasta el presente. Por otra parte, los recursos de origen privado que proporcionaron una cuarta parte de los recursos externos totales en la primera parte del período considerado, como consecuencia del pago de las obligaciones con la banca privada internacional en los 80, se vuelven negativos.

La magnitud de los cambios cuantitativos se aprecia mucho mejor al comparar los promedios anuales de recursos externos y ayuda recibidos. Estos fueron en la década de los 70, US\$ 69

Cuadro CR-2
 COSTA RICA: RECURSOS EXTERNOS TOTAL RECIBIDOS
 (Desembolsos netos en millones de US dólares)

	1970-80	1981-92*	1970-92
VOLUMEN DE RECURSOS			
TOTAL NETO RECIBIDO	759.0	2653.6	3412.6
. TOTAL OFICIAL	566.8	2679.6	3246.4
. AOD	348.9	2266.6	2615.5
DONACIONES	125.2	1453.1	1578.4
PRESTAMOS	223.7	813.5	1037.3
. OTROS	217.9	413.0	630.9
. TOTAL PRIVADO	192.3	-25.9	166.4
ESTRUCTURA PORCENTUAL			
TOTAL NETO RECIBIDO	100.0	100.0	100.0
. TOTAL OFICIAL	74.7	101.0	95.1
. AOD	46.0	85.4	76.6
DONACIONES	16.5	54.8	46.3
PRESTAMOS	29.5	30.7	30.4
. OTROS	28.7	15.6	18.5
. TOTAL PRIVADO	25.3	-1.0	4.9

* 1992 Preliminar

Fuente: Perfil de la Ayuda, elaboración con base en datos de la OECD.

millones y US\$32 millones y en el período 1980-92, US\$221 millones y US\$189 millones, respectivamente. De la misma manera los recursos privados fueron de US\$18 millones anuales y menos US\$ 2 millones en los dos períodos.

El creciente volumen de ayuda externa estuvo acompañado por dos cambios: primero, los préstamos fueron sustituidos por las donaciones como mecanismo para instrumentar la ayuda. Así, en el período 1981-1992 los préstamos significaron 39.5% del total de ayuda externa, porcentaje significativamente inferior al registrado en la década de los setenta (64.1%). Segundo, las donaciones, que tradicionalmente estaban vinculadas a cooperación técnica, durante la década de los 80 fueron destinadas a apoyo de la balanza de pagos.

El volumen de ayuda recibida por Costa Rica durante los ochenta la convierte en una excepción dentro de la región, porque economías comparables en términos de PIB per cápita en América Latina no se beneficiaron de la AOD en la misma forma que este país. Como se mencionó en la sección A. de este capítulo, en 1985 Costa Rica recibió la mayor AOD per cápita, US\$ 108, en el mundo, después de Israel, Jordania y Mauritania. Obviamente la importancia geopolítica de este país, con la presencia del régimen Sandinista en Nicaragua, la convirtió en un objetivo obvio para la ayuda americana.

ii. Quien otorgó la Ayuda?

Respecto al origen de la ayuda, el cambio más significativo que se observa durante el período analizado es la creciente participación de las agencias bilaterales, específicamente de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. Por cada dólar de ayuda externa multilateral recibida en el período 1981-1992, Costa

Cuadro CR-3
 COSTA RICA: AYUDA EXTERNA TOTAL RECIBIDA, 1970-92
 (Desembolsos netos en millones de US dólares)

	1970-80	1981-92	1970-92
A. VOLUMEN DE RECURSOS			
TOTAL RECURSOS AOD	348.9	2266.6	2615.5
- DONACIONES	125.2	1453.1	1578.4
- PRESTAMOS	223.7	813.5	1037.3
B. ESTRUCTURA PORCENTUAL			
TOTAL RECURSOS AOD	100.0	100.0	100.0
- DONACIONES	35.9	64.1	60.3
- PRESTAMOS	64.1	35.9	39.7
C. INDICADORES RELACIONADOS			
AYUDA/ASISTENCIA TOTAL	46.0 %	85.4 %	76.6 %
AYUDA/RCRS.OFICIALES	61.5 %	84.6 %	80.5 %
DONACIONES/PRESTAMOS	\$ 0.6	1.8	1.5

Fuente: Perfil de Ayuda, elaboración con base en datos de la OECD.

Rica recibió \$ 7 dólares de ayuda externa bilateral, cuando ésta sólo fue \$ 1.2 dólares durante los setenta (Ver Cuadro CR-4).

Las agencias bilaterales desplazaron a las instituciones multilaterales en la canalización de crédito concesional: en el período 1970-1980, del total de préstamos, el 60% fue de carácter multilateral, porcentaje que se redujo a sólo 15.4% en el período 1980-92. Irónicamente, a pesar del menguado apoyo multilateral, la actuación de estos organismos, básicamente FMI y Banco Mundial, determinó el volumen global de recursos al que tuvo acceso Costa Rica, pues a través de la condicionalidad cruzada ejercieron el control político, cuantitativo y cualitativo, de los recursos externos dirigidos hacia el país.

La preponderancia de la ayuda bilateral se debió a que a partir de 1981 el Gobierno de los Estados Unidos se constituye en el principal proveedor de ayuda externa. Como se presenta en el Cuadro CR-5, el total ayuda recibida por Costa Rica durante el período 1970-92, el 54% fue proporcionado por este país, pero este porcentaje sólo fue 24% en la década de los 70, mientras que esta cifra fue 60% en el período 1981-92. No obstante, debe notarse que a partir de 1989 esta ayuda se disminuyó sistemáticamente, tanto que su importancia relativa se redujo a 35.4% en 1991 y sólo 10.8% en 1992.

Además, debe notarse que, por una parte, prácticamente el total de este financiamiento ha sido en forma de AOD y por otra, ha aumentado la importancia relativa de las donaciones. En la década de los setenta, la AOD total proveniente de Estados Unidos, US\$ 83 millones, se dividió en partes iguales entre donaciones y préstamos concesionales. En el período 1981-92, y como ya se mencionó, la ayuda se incrementó muy significativamente y más aún, 70% fue en forma de donaciones, US\$1320 millones y US\$ 921 millones respectivamente. De esta manera, en los 70 el 34% de las donaciones

Cuadro CR-4
COSTA RICA: AYUDA EXTERNA SEGUN ORIGEN, 1970-92

	PERIODOS		
	1970-80	1981-92	1970-92
TOTAL	348.9	2266.6	2615.5
A. TOTAL BILATERAL	193.6	1983.3	2176.9
CANADA	0.8	83.3	84.1
ALEMANIA	48.7	151.4	200.0
ITALIA	1.5	44.9	46.4
JAPON	34.6	181.2	215.7
HOLANDA	7.4	85.0	92.4
SUECIA	0.0	35.3	35.3
SUIZA	2.1	11.0	13.1
NORUEGA	0.2	4.0	4.2
FRANCIA	0.4	27.4	27.8
ESPAÑA	0.0	8.9	8.9
REINO UNIDO	13.4	17.3	30.7
ESTADOS UNIDOS	83.0	1320.0	1403.0
OTROS	1.5	13.6	15.1
CEE + MEMBERS	72.4	384.6	456.9
B. TOTAL MULTILATERAL	155.3	283.3	438.6
FDE	0.0	40.8	40.8
BIRF	0.0	0.0	0.0
BID	133.2	111.3	242.5
SISTEMA ONU	18.1	110.4	128.5
PNUD	11.0	23.0	34.0
UNTA	2.7	8.5	11.2
UNICEF	1.0	2.1	3.1
PMA	3.0	11.2	14.2
ACNUR	0.3	65.7	56.0
OTROS	6.0	20.8	26.8

1/ Incluye sólo los recursos ADD.
Fuente: OECD.

Cuadro CR-5
 COSTA RICA: FINANCIAMIENTO RECIBIDO DE LOS
 ESTADOS UNIDOS
 (Millones de US\$)

	1970-80	1981-92
TOTAL	84.0	1411.0
Oficial	84.0	1373.0
Ayuda (AOD)	83.0	1320.0
Donaciones	43.0	921.0
Préstamos concés.	40.0	399.0
Otros	1.0	53.0
Privado	-	38.0
INDICADORES		
Financiamiento USA/total	11%	53%
AOD USA/AOD total	24%	58%
Donaciones USA/Donac.totales	34%	63%
Préstamos conc.USA/ Préstamos conc. totales	18%	49%

Fuente: Elaboración en base a cifras de la OECD.

recibidas por el país se originaron en los Estados Unidos y esta participación se incremento a 63% del total en 1981-92.

Al considerar la participación del resto de las fuentes, se debe también anotar:

-Sólo cinco países muestran un aumento en su participación relativa como proveedores de ayuda externa: Canadá, Italia, Holanda, Suecia y Francia.

-A pesar de lo anterior, países como Japón y Alemania, que redujeron su participación relativa, continúan siendo, con Estados Unidos, las principales fuentes bilaterales proveedoras de ayuda externa: en conjunto, proporcionaron casi tres cuartas partes de la ayuda externa recibida en el período 1981-1992: Estados Unidos (58.4%), Japón (8.0%) y Alemania (6.7%).

-En cuanto a las agencias multilaterales, la actuación del BID presenta el cambio más dramático: su participación relativa en la canalización de recursos concesionales se redujo de 37.6% en la década de los setenta a sólo 4.9% en el período 1981-1992. Esto se debe, como se vera en el Capítulo IV, a que la gran parte del financiamiento del BID a Costa Rica no es de carácter concesional.

-Del conjunto de agencias que conforman el Sistema ONU, sólo ACNUR aumentó su participación, explicado por el fuerte ingreso de recursos para la atención de refugiados.

Dada la importancia relativa de la ayuda de Estados Unidos en el total se hace necesario examinarla con más detalle. Se puede afirmar que el apoyo financiero de los Estados Unidos fue de carácter temporal, producto de dos factores coyunturales: la crisis política en Centroamérica y el impacto financiero de la deuda externa. Por é ello, los cambios que provocó son transitorios y no

reflejan lo que será el apoyo financiero de este país en el futuro. De hecho, los datos advierten a partir de 1989 una fuerte contracción de las donaciones de la AID. A nivel global, la evolución de la ayuda proveniente de los Estados Unidos es consistente con su política exterior respecto a Centroamérica. (Ver Capítulo IV. Sección A.1)

La ayuda de este país canalizada a través de ACNUR para la atención de los refugiados políticos, estimada en \$ 65.7 millones, constituye tan sólo la parte más visible de la injerencia de factores extraeconómicos en la determinación del volumen de ayuda recibido en la década de los ochentas.

En el caso de Estados Unidos, aunque no es posible aislar el grado de influencia que ejercieron los factores políticos, en especial los vinculados a la guerra, los datos revelan que alrededor del 70% de los recursos de Estados Unidos, ingresaron durante el período más crítico del proceso de democratización política en Nicaragua y El Salvador.

Además, se aprecia una fuerte contracción del volumen de ayuda a partir de 1989, justo cuando las transformaciones políticas en Europa del Este desvían la atención de la política exterior de los Estados Unidos; y se dan los avances más significativos en materia de estabilización política en Centroamérica.

Desde la perspectiva política, al iniciarse la década de los noventa Centroamérica no tenía la misma importancia estratégica que tuvo durante la década anterior. Sin embargo, y como se verá en la sección siguiente, el apoyo financiero otorgado por los Estados Unidos jugó un papel clave en el financiamiento de los procesos de estabilización y recuperación económica. Como se mencionó arriba, el apoyo masivo por parte de los Estados Unidos permitió al país

recuperarse muy rápidamente de la crisis de la deuda externa de 1982.

iii. Para qué se usó la Ayuda?

La información más completa que se dispone sobre el destino de los recursos externos entre 1970 y 1992, es la del BCCR. Estas estadísticas se refieren al uso del crédito oficial de mediano y largo plazo. Es decir incluyen AOD y otros flujos oficiales. Sin embargo, se consideró que los cambios por destino observados son aplicables a la ayuda entre otras razones, porque ésta representó el 80% del total de flujos oficiales recibidos durante este período.

Como se observa en el Cuadro CR-6, en los setentas, del monto total de desembolsos (\$ 2,052.0 millones), el 76.1% fue canalizado en forma directa por los sectores identificados, y sólo el 23.1% restante fue destinado a otros fines que no fue posible precisar. Sin embargo, en el período siguiente, del total de desembolsos el 55% fue destinado a otros fines.

Al comparar la estructura de los desembolsos por destino entre los períodos 1970-80 y 1981-92 se destacan algunos cambios que son consistentes con el proceso de ajuste global que Costa Rica experimentó en los 80. En primer lugar, se redujo el volumen de crédito externo canalizado hacia los sectores en donde se concentra la inversión pública del Gobierno Central: Infraestructura básica (carreteras, caminos y puertos) y Desarrollo social (educación, salud y vivienda).

En este caso, debido a la inflexibilidad del gasto corriente, la política de contención del gasto público se tradujo en una fuerte contracción de la inversión en estos sectores. La subejecución del programa de inversiones públicas o, en su defecto,

Cuadro CR-6
USO SECTORIAL DEL CREDITO EXTERNO OFICIAL
(Millones de dólares)

	1970-80	1981-92	1970-92
A. VOLUMEN DE RECURSOS			
TOTAL	2052.9	2614.6	4667.5
Carreteras y puertos	293.9	170.3	464.2
Educación, salud y vivienda	328.5	114.3	442.8
Des. agrícola-industrial 1/	350.5	208.7	559.2
Electricidad y telecomunic.	481.5	514.0	995.7
Hidrocarburos 2/	124.6	158.3	282.9
Otros fines	473.7	1449.0	1922.7
B. ESTRUCTURA PORCENTUAL			
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Carreteras y puertos	14.3	6.5	9.9
Educación, salud y vivienda	16.0	4.4	9.5
Des. agrícola-industrial 1/	17.1	8.0	12.0
Electricidad y telecomunic.	23.5	19.7	21.3
Hidrocarburos 2/	6.1	6.1	6.1
Otros fines	23.1	55.4	41.2

1/ Incluye turismo.

2/ Incluye los recursos provenientes del Fondo de inversiones.

de Venezuela (FIV) y del Fondo de Facilidad petrolera del FMI.

Fuente: Elaborado con datos del BCCR.

haber pospuesto los proyectos, explica en parte el menor flujo de recursos externos canalizado hacia esas áreas. El porcentaje del crédito externo que se dirigió al denominado "otros fines" pasó de representar el 23% del total a 55%, reflejando los montos que se recibieron principalmente para apoyo de la balanza de pagos

En segundo lugar, el volumen de crédito externo aumentó sólo en dos sectores: hidrocarburos, y electricidad y telecomunicaciones; en donde destaca la participación de dos importantes instituciones descentralizadas: la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Estas áreas, aunque también redujeron su importancia relativa en el uso del crédito externo, involucran proyectos de inversión pública de gran envergadura, que difícilmente pueden ser subejecutados o pospuestos.

En tercer lugar, también se redujo el flujo de recursos externos destinados a las áreas en que predomina la acción privada, tal es el caso del sector denominado "Desarrollo agropecuario e industrial". Lo anterior se explica por el hecho de que en la década de los ochenta, parte importante del apoyo estatal a los sectores productivos se realizó indirectamente mediante el fortalecimiento de la balanza de pagos.

A nivel global, esta interpretación de los datos es consistente con el proceso de ajuste fiscal impulsado durante la década de los ochenta. La contracción de la inversión pública fue uno de los principales efectos derivados del proceso de ajuste fiscal.

Por otro lado, la política económica deja escapar una clara preocupación por la estabilidad y el crecimiento económico, pero no se percibe el desarrollo y el bienestar como prioridad. Se trata de un período en el que agencias financieras, tanto oficiales como

privadas, concentraron su atención en devolverle a las economías endeudadas su capacidad de pago, y canalizaron la ayuda externa en esa dirección.

No obstante, la reorientación de los recursos externos para promover la estabilización y el crecimiento tuvo efectos positivos. El fortalecimiento de la balanza de pagos, en el caso de Costa Rica, contribuyó a la ejecución de un proceso de cambio estructural gradual, sin necesidad de recurrir a ajustes violentos.

2. El Salvador⁶

a. La Situación Macroeconómica: Visión de Largo Plazo

Como se mencionó anteriormente, el nivel del PIB de El Salvador fue el más alto de los tres países centroamericanos estudiados en este trabajo desde 1920 hasta fines de la década de 1970. En estos años, el PIB creció a una tasa anual promedio real del 4.2%, lo que significó incrementar el volumen físico de su producción por 11 veces. En el período 1979-85, en cambio, el PIB cayó en un 20%, y a pesar de la recuperación posterior, en 1992 aún tenía un nivel 5% inferior al de 1978.

El gráfico SAL-1 muestra los dos ciclos del crecimiento de la economía salvadoreña mencionados. Entre 1950 y finales de los años 70 el crecimiento es acelerado y relativamente estable, mucho más estable que en los otros tres países estudiados. Este crecimiento

⁶ Esta sección fue elaborada por el equipo técnico del proyecto en FEDESARROLLO. Se usaron entre otros, la versión preliminar del Perfil de Ayuda elaborado por los consultores José Francisco Lazo y Roberto Rivera del equipo de la UCA de El Salvador contratado por FEDESARROLLO, otros documentos preparados por ellos y los informes económicos de la CEPAL. La sección 2.a. Visión de largo plazo, es un resumen del capítulo 4, Palma, *op.cit.*

económico termina bruscamente en 1979, seguido por una caída del 9% del PIB en 1980. La recuperación posterior es lenta. Al igual que en Nicaragua, la inestabilidad política de finales los años 70 y los 80 tiene un alto costo productivo.

El crecimiento del PIB del país fue muy similar al promedio de América Latina entre 1950 y 1975, 5.2% y 5.4% promedio anual respectivamente. Sin embargo, si se toma todo el período 1950-92, El Salvador tuvo un crecimiento acumulado un tercio menor que el promedio de la región. Esto es, mientras América Latina incrementó su PIB en 5.9 veces en estos 42 años, El Salvador lo hizo sólo en 3.9 veces.

En lo que se refiere al PIB per cápita, éste mostró una tendencia relativamente estable hasta mediados de los años 70. El crecimiento anual promedio fue de 2.2% entre 1950-78. Para América Latina esta cifra fue 2.7%. La diferencia en este caso se debe a que el crecimiento de la población en El Salvador fue mayor que el promedio de América Latina. En los siguientes 5 años, en cambio, el PIB per cápita del país cayó en un 27% (la caída fue de un 11% sólo en 1980). Si bien éste se recuperó levemente con posterioridad, en 1992 aún era un 22% menor que en 1978. Esta caída no es tan dramática como la de Nicaragua, pero aún es una de las mayores de la región.

Al igual que los otros países estudiados, El Salvador también tuvo que enfrentar una fuerte caída de los términos del intercambio durante este período. Estos caen a menos de un tercio entre 1954 (su punto más alto) y 1992; sólo entre 1977 y 1982 caen casi a la mitad. Mas aun, con respecto a 1950, la caída de esta estadística en El Salvador es muy superior a la de Costa Rica y Nicaragua, y se acentúa a fines de los años 80. Además, el país no sólo sufrió una caída substancial en los términos del intercambio durante este período, sino también tuvo que enfrentar una continua inestabilidad

en esta relación de precios. Como se verá más adelante, este estrangulamiento externo se manifiesta en el creciente déficit de balanza de pagos.

La estructura de la economía salvadoreña no cambia significativamente entre 1920 y finales de la Segunda Guerra Mundial. Tanto la producción manufacturera, la agricultura de exportación y para el mercado doméstico mantienen sus participaciones relativas en el PIB, alrededor del 10%, 20% y 25% respectivamente. Sin embargo, a partir de esa fecha comienza un proceso de sustitución de importaciones que hace subir paulatinamente la participación manufacturera en el PIB, al 13% en 1950, 14% en 1960 y 18% en 1970, para luego mantenerse alrededor de ese nivel hasta 1992.

Como en la mayor parte de la región, el crecimiento de la producción manufacturera se da a costa de la participación de la producción primaria para exportación, en este caso, la agricultura de exportación. Es así como la participación conjunta de ambas actividades (manufacturas y agricultura de exportación) fluctúa alrededor de un 30% a un 32% del PIB desde 1920 a 1980. Durante los años 80 la participación conjunta de estas dos actividades económicas cae al 25%, debido a que la participación de la agricultura exportadora en el PIB cae casi a la mitad, de un 15% a un 8% del PIB.

La participación de la agricultura para el mercado doméstico, por su parte, cae paulatinamente durante todo el período, comenzando desde un 27% del PIB en 1920, para terminar en un 15% en 1992. El Gobierno General y "resto", principalmente servicios, en cambio, incrementan su participación en un monto relativamente similar.

El efecto "tijera" entre la industria manufacturera y la agricultura de exportación referido anteriormente se ve con nitidez en el Gráfico SAL-4. Aunque este efecto es muy claro, es menos marcado que en la mayoría de los países latinoamericanos. En realidad se da con rapidez sólo entre la Segunda Guerra Mundial y mediados de la década de los 60. Con posterioridad, la industria manufacturera sólo mantiene su participación en el PIB, mientras que la participación de la agricultura de exportación cae, en especial en los 80.

El otro fenómeno que se observa es la notable caída de la participación de las exportaciones en el PIB, primero durante la Segunda Guerra Mundial y luego a partir de mediados de la década de los 60. En este último período, esta participación cae de un máximo de 31% en 1968 a un mínimo de 10% en 1991. La caída es mucho más marcada en las exportaciones no agrícolas.

Como se presenta en el Gráfico SAL-5, en los 42 años que van de 1950 a 1992, la absorción fue mayor que el PIB en casi todos los años. El total acumulado de exceso de absorción sobre el PIB en este período llega a US\$ 4.600 millones. Esta cifra es 20% mayor que la correspondiente a Costa Rica, pero sólo la mitad de la de Nicaragua. Este exceso de absorción es equivalente a casi el 5% del PIB total de este período, y en 1977 y 1978 llegó a representar el 14% del PIB. También se observa que la década del 50 fue la de mayor nivel de exceso de absorción, y que este fenómeno se debió al alto nivel del consumo total y no al de la inversión.

Los niveles de inversión fueron relativamente bajos durante casi todo el período, con un promedio de sólo 13.5% del PIB. Esto significa que El Salvador logró su rápido crecimiento entre 1950 y 1978 con una tasa de inversión relativamente baja, pero creciente. El promedio de inversión en estos 28 años es sólo del 13.2% del PIB, pero este promedio consiste de valores que suben del 10% del

PIB en 1950 al 20% en 1977 y 1978. El nivel de inversión baja fuertemente en los 80, llegando a menos del 12% del PIB en 1983 y 1984. En general, la inversión pública es muy baja durante todo el período, con un promedio entre 1962 y 1992 de sólo 4.1% del PIB.

Según los estándares latinoamericanos, la balanza de pagos de El Salvador estuvo relativamente equilibrada hasta fines de la década de los 70. Primero presentó excedentes en las décadas de los 30, 40 y 50, y luego déficit en los 60 y 70. Sin embargo, en la década de los 80 las exportaciones cayeron a una tasa acelerada, produciendo un déficit sustancial en la balanza comercial.

Entre 1920 y 1979 las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual del 4.3%, multiplicándose por 12, mientras que las importaciones crecieron al 4.8%, multiplicándose casi por 16. Como en 1920 el país tenía excedente en la balanza comercial, la mayor tasa de crecimiento de las importaciones no llega a producir un desequilibrio significativo en el sector externo. Esto no es así en los 80 donde la balanza comercial pasa de un pequeño excedente en 1979 y 1980 a un déficit de US\$ 708 millones en 1992. Este déficit es el resultado de que las exportaciones caen a menos de la mitad entre 1979 y 1989, mientras que las importaciones lo hacen por algo menos del 40% entre estos años. Sin bien las exportaciones se recuperan entre 1989 y 1992, creciendo en un 61%, las importaciones también crecen rápidamente incrementándose en un 40%.

Un aspecto significativo de la balanza de pagos salvadoreña es que en los años 80 la balanza en cuenta corriente es menos deficitaria que la comercial. Esto diferencia a El Salvador de los otros 3 países estudiados en este trabajo (y de casi toda América Latina) debido a que las remesas enviadas al país por salvadoreños viviendo en el exterior son mayores que los pagos a factores externos, como el servicio de la deuda externa. A raíz de esto, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en 1992 sólo

asciende a US\$ (1980) 281 millones, o US\$ (1980) 427 millones menos que la cuenta comercial.

Al inicio de la década de los 20 y durante la Segunda Guerra Mundial, el superávit comercial con relación al PIB fue significativo, llegando a representar un 14% del PIB en 1942. Este excedente desaparece durante los años 50, para luego convertirse en un déficit comercial y en cuenta corriente de un monto relativamente pequeño del PIB. Esta situación cambia drásticamente en los años 80 e inicio de los 90. El déficit comercial llegó a representar un 19% del PIB en 1992. Por las razones mencionadas anteriormente, el déficit en cuenta corriente, en cambio, sólo llegó al 7.5% del PIB en dicho año.

b. La situación macroeconómica y la ayuda externa, 1974-1992

La situación macroeconómica en el período considerado debe examinarse en tres etapas, dadas las características especiales que se observan en cada una de ellas. La primera etapa es el período 1974-1979 que se caracteriza por la relativa rápida expansión de la economía y por que se presenta por primera vez el fenómeno de la inflación. La segunda fase corresponde a la década de los 80, cuando la situación se modifica sustancialmente; la sociedad en su conjunto entra en un período de profunda crisis político-social, que para muchos es considerada como la de mayor severidad que ha experimentado la sociedad salvadoreña en su época moderna. La tercera etapa corresponde al período 1990-92 el cual se caracteriza por el inicio de un programa de ajuste estructural como parte integral del programa de gobierno del partido ARENA, y por último la firma del Tratado de Paz de Chapultepec en enero de 1992.

Cuadro SAL-1
 EL SALVADOR: EVOLUCION DEL PRODUCTO TERRITORIAL
 BRUTO A PRECIOS DE MERCADO (PTB) Y A PRECIOS
 CONSTANTES BASE 1962 (PTBC) 1974-1992
 (Millones de colones)

	PTB	% de cambio	PTBC	% de cambio
1974	3943.7	18.4	2958.4	6.4
1975	4477.6	13.5	3122.8	5.6
1976	5705.8	27.4	3246.9	4.0
1977	7167.0	25.6	3443.9	6.1
1978	7692.2	7.3	3664.7	6.4
1979	8618.7	11.9	3601.6	-1.7
1980	8943.6	3.6	3289.3	-8.7
1981	8795.7	-3.0	3016.8	-8.3
1982	8803.4	3.7	2847.7	-5.6
1983	9754.1	13.2	2870.4	0.8
1984	11116.4	14.8	2935.6	2.3
1985	14330.8	22.9	2993.6	2.0
1986	19762.9	37.9	3012.5	0.6
1987	23140.6	17.1	3093.5	2.7
1988	27365.8	18.3	3143.8	1.6
1989	32230.0	17.8	3177.0	1.1
1990	41057.0	27.4	3285.0	3.4
1991	47792.0	16.4	3401.0	3.5
1992	54762.0	14.0	3558.0	4.6

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

i. 1974-1979

La característica más sobresaliente de la primera etapa fue la presencia de un proceso inflacionario sin precedentes en el país. Durante el período comprendido entre 1950 y 1973 el nivel general de precios en raras ocasiones llegó a dos dígitos, siendo la tendencia a presentar una notable estabilidad. El tipo de cambio oficial se mantuvo inalterado desde 1950 hasta 1986, ¢2.5 por dólar. Por el contrario, en la segunda mitad de los 70, los precios tuvieron un comportamiento que, en términos históricos para la economía salvadoreña, se pueden considerar altos. En la mayor parte de los años se observaron tasas de dos dígitos, siendo la máxima la de 1976 que llegó a ser 22.6%. Esta situación repercutió en el tipo de cambio el cual empezó a variar en el mercado negro o paralelo.

Varias son las causas que provocaron la subida en los precios y en la cotización del dólar, y éstas fueron tanto de índole económica como política. Después de las elecciones de 1972, se consideró que se habían cerrado las posibilidades de establecer un cambio democrático y la oposición al régimen militar tomó más fuerza. Sin duda el ambiente de inestabilidad y desconfianza provocó, entre otros, la fuga masiva de divisas. También se observaron cambios muy apreciables en la inversión privada. Por su parte, el PIB creció a más de 5% promedio anual. Pero este dinamismo no fue generalizado, notándose tasas muy superiores a ésta en los sectores de construcción, electricidad, agua y servicios sanitarios y en el sector financiero, mientras que el sector agropecuario y la industria manufacturera no se expandieron tan rápidamente.

Como en los otros países estudiados, la ayuda externa en la década de los 70 no fue muy significativa. Como se muestra en el Cuadro SAL-2, el promedio anual solo fue de US\$ 22 millones. Las agencias financieras multilaterales fueron la principal fuente,

Cuadro SAL-2
 EL SALVADOR: AYUDA BILATERAL Y MULTILATERAL, 1973-92
 (Desembolsos netos en millones de US\$)

PERIODO	TOTAL BILATERAL	TOTAL MULTILATERAL	TOTAL	PROMEDIO ANUAL (Millones de US\$)
1973-92	3426.3	633.3	4059.6	203
1973-79	50.6	100.1	150.6	22
1980-89	2826.5	389.8	3216.3	322
1990-92	549.2	143.4	692.6	231

Fuente: OECD, Cálculos FEDESARROLLO.

mientras que la ayuda bilateral provino principalmente de Japón y los Estados Unidos.

En lo que se refiere al destino de la ayuda, los sectores de energía y servicios sociales y comunitarios representaron cerca del 70% del total recibido. También fue importante la ayuda en el sector transporte.

ii. 1980-89

El golpe de estado de finales de 1979 y la formación de un gobierno civil liderado por la Democracia Cristiana marca el inicio de un período de grandes conflictos y que, como se mencionó antes, tiene un alto costo económico para el país. En esta segunda etapa, el nuevo gobierno adoptó un programa de reformas para contrarrestar la movilización popular, siendo la reforma agraria la más importante y la de mayor oposición por las clases adineradas. De hecho ya a mediados de los 70, el gobierno había hecho un esfuerzo por modificar la tenencia de la tierra en cual no pudo ser implementado. Otras reformas incluyeron la nacionalización de la banca y del comercio exterior. Por otra parte, la propuesta popular se convirtió formalmente en lucha armada en enero de 1981.

Así se fue perfilando un nuevo escenario en la confrontación de diversos proyectos alternativos en la sociedad salvadoreña, por un lado, el Democrático-Revolucionario que propugnaba por un cambio profundo en las relaciones sociales de producción; por otro, el que era defendido desde las esferas gubernamentales que era conocido como reformista contrainsurgente, que además recibía el decidido apoyo de parte de Estados Unidos y, por último, el tradicional, que pretendía "reconquistar lo que habían perdido" con las reformas implementadas a inicios de 1980, que consistieron en la reforma agraria, la nacionalización de la banca y del comercio exterior.

Por primera vez en la historia política moderna salvadoreña, se definían tres proyectos distintos. Todo ello se dio en un ambiente de guerra civil, donde en realidad se enfrentaban tres fuerzas militares: la popular revolucionaria, la contrainsurgente reformista y la ultraderecha.

Este ambiente posibilitó que el área centroamericana, y en especial El Salvador, entraran dentro del esquema de la disputa estratégica Este - Oeste, teniendo como referencia la Guerra Fría. Es más, el caso de El Salvador pasó a ser un elemento de primer orden dentro de la estrategia exterior del gobierno de los Estados Unidos. Esto se tradujo en un decidido apoyo a todo nivel a los gobiernos amigos del área y a combatir aquellos gobiernos hostiles como el sandinista en Nicaragua. Como se verá en la siguiente sección, los montos de ayuda por parte de Estados Unidos alcanzaron niveles sin precedentes.

La guerra civil tuvo hondas repercusiones en lo económico. Los datos así lo evidencian: el Producto Territorial Bruto en términos reales disminuye en los años 1980, 1981 y 1982. Aunque desde 1983, la economía comienza a registrar tasas positivas de crecimiento real, el PIB en 1982 fue similar al que se había alcanzado en 1973 y el producto de 1988 es similar al que se logró en 1975. Durante este período el fenómeno inflacionario se agravó, especialmente al final de la década.

Al respecto, la CEPAL dice: "el ya largo conflicto que sufre la sociedad salvadoreña se sitúa en el centro del escenario político, económico, social e institucional. La deprimida situación económica del país, manifestada en un nivel de actividad muy mermado, en un desempleo muy alto y en serios desajustes del balance de pagos y de las cuentas fiscales, se sumó a los factores directamente derivados de dicho conflicto, principalmente la pérdida cuantiosa de vidas humanas.... y a elevados daños a la

Cuadro SAL-3
 EL SALVADOR: DESTINO DE LA AYUDA, 1973-92
 (Desembolsos netos en millones de US\$)

SECTORES	1973-79	1980-89	1990-92 1/	1973-92
Agricultura, Silvicultura y Pesca	6.2	325.4	21.9	353.4
Industrias Extractivas				
Manufacturas				
Energía	53.3	34.2	1.4	88.9
Construcción	
Comercio y Turismo		45.4	2.6	48.0
Transporte y Comunicaciones	36.6	46.7	52.9	136.2
Finanzas y Comercio		220.8	18.0	238.9
Servicios Sociales y Comunitarios	51.7	1097.1	271.4	1420.3
No asignable por sector	2.8	1446.6	324.4	1773.8
TOTAL	150.6	3216.3	692.6	4059.6

1/ Las cifras para 1992 son preliminares
 Fuente: OECD, cálculos de FEDESARROLLO.

infraestructura económica." (CEPAL, 1982, p. 349). El sombrío panorama político y el contexto político tenso se agravó con las elecciones de 1982, la confrontación armada continuó, se agudizó la polarización de la sociedad y en la práctica se rompió la coalición gobernante. Todo esto llevó a que continuara el ambiente de escepticismo de los diferentes agentes económicos. Una de las manifestaciones clara de este ambiente es la caída en la inversión, que cayó significativamente en 1980, cerca de 30% y continuó con tasas negativas de crecimiento hasta 1983. (CEPAL 1983, p.353). Como se presenta en el capítulo V, la reducción más significativa se observó en la inversión privada que pasó de representar el 14% del PIB en 1978 a 5% en 1981.

Los desequilibrios en el sector externo se acentuaron. El déficit comercial paso de US\$187 millones en 1981 a más de US\$660 millones en 1989, reflejando en gran medida la drástica caída en la oferta exportable. La producción de café cayó en forma sensible, y el algodón, que fuera el segundo rubro de exportación, desapareció. La situación de la cuenta corriente no se tornó tan crítica en gran parte por la importancia que adquirieron las remesas familiares. Como se mencionó en la sección anterior, estos envíos de los refugiados e inmigrantes hicieron que el déficit en cuenta corriente fuera significativamente menor que el déficit comercial (cuadro SAL-4).

Las finanzas públicas también sufrieron un marcado deterioro. El déficit fiscal aumentó considerablemente llegando a representar más del 9% del PIB en 1983, cuando esta cifra había estado cerca del 2% en los 70. En julio de 1989, la crisis interna y de balanza de pagos llegó a tal punto que fue necesario decretar una moratoria de los pagos del servicio de la deuda externa.

En lo que respecta a los aspectos políticos, la insurgencia lanzó su mayor ofensiva en noviembre de 1989, que dejó en claro que

Cuadro SAL-4
EL SALVADOR: BALANZA DE PAGOS
(Millones de dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
I. Exportaciones FOB	1129.9	1075.4	789.0	699.6	757.9	725.9	695.1	754.9	590.9	608.8	496.5	571.5	588	598
II. Importaciones CIF	1024.5	926.1	984.6	856.8	892.8	977.5	961.3	934.9	994.1	1006.9	1161.3	1200.0	1406	1699
III. Cuenta Comercial	104.9	113.3	-186.6	-157.2	-134.9	-251.6	-266.2	-180.0	-403.2	-398.1	-664.8	-628.5	-818	-1101
IV. Servicios netos	-121.5	-131.6	-108.9	-170.0	-168.9	-116.0	-110.0	-87.4	-30.4	-58.1	39.2	-23.0	-21	15
V. Transferencias Netas	51.4	48.9	80.8	207.7	271.6	315.0	319.3	384.0	573.2	508.6	519.2	303.6	721	935
VI. Cuenta Corriente	34.8	30.6	-214.7	-119.5	-32.2	-52.6	-56.9	116.6	139.6	52.4	-184.8	-347.9	-118	-151
VII. Capital Oficial	103.3	190.8	262.6	287.4	316.0	76.1	70.6	-10.0	38.6	15.6	175.5	116.3	38	131
-Bancario	36.5	100.6	84.1	124.9	137.0	-16.1	-35.6	-74.0	-96.2	-46.4	55.2	81.5	-79	-30
-no bancario	66.8	90.2	178.5	162.5	179.0	92.2	106.2	64.0	57.6	62.0	120.3		117	161
VIII. Capital Privado	-246.1	417.6	-127.1	-97.8	-83.4	-113.3	36.7	-50.5	-34.0	-160.7	-44.0	89.6	100	86
IX. Cuenta de Capital	-142.8	-226.8	135.5	189.6	232.6	-37.3	107.3	-60.5	-72.6	-145.1	131.5	287.4	138	217
X. Contrapartida revalorización	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	90.7	0.0	0.0	35.2	0.0		
XI. Saldo Balanza Pagos	-108.1	-196.2	-79.1	70.1	200.4	-89.8	50.4	146.8	67.0	-92.7	-18.1			
XII. Variación en RIN	-108.1	-196.2	-79.1	70.1	200.4	7.5	46.8	75.4	50.9	-63.9	55.8	60.0	20	66
XIII. Nivel del RIN	126.3	-69.9	-149.0	-79.0	121.4	128.9	175.7	251.1	302.0	238.1	293.9	306.5	489	555
XIV. Variación pagos diferidos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-97.3	3.6	71.4	16.1	-28.8	-73.9	-104.5		
XV. Nivel pagos diferidos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	97.3	93.7	22.3	6.2	35.0	108.9	0.0		

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

ninguna de las partes contendientes tenía la fuerza suficiente para derrotar a su adversario. Paradójicamente esta situación abrió las puertas para lograr la salida negociada al conflicto interno.

La ayuda total recibida por el país durante la década de los 80 ascendió a US\$ 3.216 millones, es decir un promedio anual de US\$ 322 millones, casi 15 veces mayor que la cifra correspondiente al período 1973-79. Más del 80% de este extraordinario aumento se explica por el comportamiento de la ayuda de los Estados Unidos. Como se mencionó arriba, la situación de conflicto en Centro América, y en especial en El Salvador, pasó a ser considerada de primer orden en las prioridades de política exterior de los Estados Unidos. Dentro de este marco, el apoyo al gobierno salvadoreño, tanto económico como militar, se incrementa sustancialmente.

Sin embargo, el cambio en la ayuda durante los 80 fue más allá. Por una parte, las agencias multilaterales perdieron importancia relativa representando solamente el 12% del total. Los Estados Unidos se convirtieron en el principal y casi exclusivo donante bilateral. Por otra parte, el destino de la ayuda también varió considerablemente. Casi un 50% del total se destinó a apoyo de balanza de pagos y otros tipos no asignables por sector. Como se analiza en más detalle en el Capítulo IV, sección A, esto refleja la concentración del apoyo económico por parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos a los programas de estabilización. Además, debe mencionarse que un alto porcentaje de la ayuda en este período fue en forma de donación.

De acuerdo con la Oficina de Administración de los Estados Unidos (GAO), los montos de financiamiento entregados a El Salvador, colocaron a este país como el quinto receptor de ayuda estadounidense en el mundo, sólo por debajo de Egipto, Israel, Turquía y Paquistán, y segundo en términos per cápita. En el continente americano se colocó en primer lugar. El apoyo

Cuadro SAL-5
 EL SALVADOR: AYUDA POR PRINCIPALES DONANTES, 1973-92
 (Desembolsos netos en millones de US\$)

	1973-79	1980-89	1990-92
Estados Unidos	17.4	2,589.4	498.5
Países Nórdicos y Canadá	12.3	53.7	14.4
Europa Cen y Occiden.	1.1	160.0	10.9
Japón	19.2	23.5	25.1
Subtotal Bilateral	50.6	2,826.5	549.2
Multilateral	100.0	389.8	143.4
	150.6	3,216.3	692.6

financiero total norteamericano para el año de 1987 sobrepasó el total de los ingresos corrientes del gobierno (\$608 millones y \$582 millones respectivamente). De acuerdo con estas cifras, la dependencia salvadoreña es casi igual a la que alcanzó Vietnam del Sur en el punto más álgido de la guerra.

iii. 1990-92

Con el cambio de gobierno en 1989, se inicia la tercera etapa del período considerado, la cual también trae grandes cambios tanto en lo político como en lo económico. Con la adopción de un programa de ajuste estructural se inició la reprivatización de la banca y el comercio exterior, la liberalización del tipo de cambio y los precios en general y la privatización de una serie de servicios públicos. Además, se aplica una profunda reforma fiscal que conduce a una disminución en la carga fiscal y las regulaciones públicas tienden a desaparecer.

En estos tres años las tasas de crecimiento anual son superiores al 3.0% y en 1992 se alcanzó una tasa de 4.6%, que es la más alta conseguida desde 1978. A pesar de todo ello, el producto real de 1992 es similar al que se logró en 1977.

Las exportaciones se han recuperado del mínimo alcanzado en 1989, pero con el mayor dinamismo de la económica también se presentó un rápido crecimiento de las importaciones. Como resultado el déficit comercial se duplicó con relación a 1989. Las remesas del exterior han continuado creciendo, en 1992 fueron equivalentes a cerca del 160% de las exportaciones, gracias a lo cual el déficit en la cuenta corriente fue US\$ 26 millones inferior al de 1989.

En el campo político, se inician negociaciones con la guerrilla las cuales culminan, después de 21 meses de intensas debates, el 16 de enero de 1992, con la firma de los Acuerdos de

Paz. Este año fue transición, de la guerra a la paz, con un profundo énfasis en la reconstrucción. Se elaboró un Plan Nacional de Reconstrucción que contó con la participación y apoyo de la comunidad internacional.

En estos tres primeros años de la década de los 90 se siguen evidenciando los cambios más significativos que se observaron en la evolución de la ayuda externa en los 80. Aunque el nivel ha disminuido, sigue siendo bastante alto para los estándares de la región, los Estados Unidos continúan siendo el principal donante, pero las instituciones multilaterales han recuperado importancia relativa, y el apoyo a la balanza de pagos y el financiamiento de programas de ajuste estructural siguen representando cerca del 50% del total.

Una diferencia importante con la década de los 80 es el mayor énfasis en el financiamiento concesional multilateral en los sectores sociales. Como se verá en más detalle en el Capítulo IV, sección A, el Banco Interamericano de Desarrollo ha aprobado en los últimos tres años varios préstamos importantes en educación, saneamiento y para el Fondo de Inversión Social.

3. Nicaragua⁷

a. El desarrollo económico: Visión de largo plazo

Nicaragua creció por más de medio siglo, desde 1920 hasta mediados de la década de los 70, a una tasa de 4% promedio anual. A raíz de esto, el PIB nicaragüense se multiplicó por más de 8 veces en

⁷ Esta sección es un resumen del documento Nicaragua: Evolución de la Ayuda Externa, 1960-1992, preparado por el consultor Mario de Franco y otros para FEDESARROLLO dentro del proyecto del Impacto de la Ayuda Externa. La sección 3.a. Visión de largo plazo es un resumen de Palma, op.cit.

estos años. Sin embargo, a partir de 1977 la situación cambió drásticamente tanto que el nivel del PIB cayó en un 40% entre 1977 y 1992.

Esto, y como se verá en más detalle en la siguiente sección, puede tomarse como una estimación del costo de la última etapa de la guerra civil contra Somoza, la política anti-Sandinista del gobierno de Estados Unidos, las consecuencias económicas de la guerra provocada por la "contra" y los errores de política económica del gobierno Sandinista, particularmente en la segunda mitad de la década de los 80.

Como se puede apreciar claramente en el gráfico NIC.1, el crecimiento económico nicaragüense desde 1950 muestra dos grandes ciclos. Uno, hasta 1977, con tasas sistemáticamente positivas y un promedio de crecimiento del 5.4% anual; el segundo, en cambio, con tasas casi exclusivamente negativas y un promedio entre 1977 y 1989 equivalente a -4.4% anual. El promedio móvil nos muestra que durante el primer período hubo ciclos decenales que terminan abruptamente a mediados de la década de los 70. La caída en 1979 a raíz de la guerra civil que depuso a la dictadura de Somoza llegó a un 27% del PIB, transformándose en una de las mayores recesiones experimentadas en la historia de la región. La recuperación posterior fue breve pues los problemas políticos y económicos desarticulaban casi totalmente la economía nicaragüense.

El Gráfico NIC.2 muestra que, en términos del promedio móvil de 5 años, durante el período anterior a 1977 la economía nicaragüense creció más rápido que el promedio latinoamericano durante los períodos altos del ciclo y más lento en los períodos bajos de aquél. A partir de 1977, en cambio, el crecimiento del país han estado bajo el promedio de crecimiento latinoamericano en casi todo el período. El promedio móvil es sólo positivo en 1 año (en 1982).

Si se examina el comportamiento del PIB per cápita, se observa que la tendencia de la tasa de crecimiento ha sido negativa durante todo el período 1950-92, con un aceleramiento de esa tendencia a partir de mediados de la década de 1970. La caída del PIB per cápita nicaragüense a partir de mediados de los 70 es dramática. En 1992 llegó a un valor equivalente sólo al 40% del nivel de 1977 y 87% del valor de 1950. De hecho, el PIB per cápita de 1992 alcanzó tan sólo a un valor similar al ya logrado 67 años antes, en 1925!

Un problema adicional a los ya mencionados que tuvo que enfrentar Nicaragua después de 1977 fue la rápida caída de los términos del intercambio. Estos en 1983 eran un tercio menores que los de 1977. Si bien hay una recuperación parcial con posterioridad, en 1992 esta estadística fue todavía casi un 20% inferior a 1977. Esta caída unida a la drástica reducción en las exportaciones nicaragüense durante los años 80, produjo un fuerte estrangulamiento externo al crecimiento económico del país.

En lo que se refiere a la estructura económica de Nicaragua desde 1920, el desarrollo mas significativo fue que, a excepción de la Segunda Guerra Mundial, el rápido crecimiento de la industria manufacturera no se dio a costa de la producción agrícola para exportación. Como es evidente en el gráfico NIC.3, la actividad económica que es estrangulada por el crecimiento manufacturero (y del gobierno general) es la agricultura para consumo doméstico.

El hecho que el proceso sustitutivo no se desarrolló a costa de la producción agrícola de exportación debe explicar en forma importante la capacidad de la economía nicaragüense de crecer a tasas relativamente aceleradas hasta mediados de la década de los 70 (4% promedio anual entre 1920 y 1977), a pesar de la depresión económica de los años 30 y de los problemas creados por la Segunda Guerra Mundial. Así, a diferencia de la mayoría de los países de la

región, la sustitución de importaciones no se llevó a cabo extrayendo recursos del sector primario-exportador, sino de un sector menos transable, la agricultura para el mercado doméstico.

En el caso de Nicaragua, la producción agrícola de exportación cae rápidamente a fines de los años 30, pero eso fue a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Esta producción se recuperó rápidamente en los años 50 y siguió creciendo rápidamente hasta mediados de la década de los 60. Es sólo a partir de este período donde se da el "efecto tijera", es decir, donde la producción manufacturera y la agricultura de exportación se mueven en sentido contrario.

Sin embargo, de todos los fenómenos mencionados de la economía Nicaragüense desde 1950 en adelante, sin duda el más notable es como el nivel de absorción (esto es, consumo total mas inversión total, tanto de productos nacionales como importados) fue sistemáticamente superior al PIB.

En los 42 años que corren entre 1950 y 1992, sólo en 3 de ellos la absorción fue menor que el PIB (1959, 1972 y 1979). El total acumulado de exceso de absorción sobre PIB en este período, llega a ser el equivalente al 12.6% del PIB nicaragüense de todo el período. Aproximadamente la mitad del exceso de absorción tuvo lugar durante la década de los 80.

El Gráfico NIC.4 muestra que la causa de este nivel de absorción es el alto consumo total del país y no la inversión. Este consumo llega a ser casi igual al total del PIB en los 50 y superior a él en los 80 y primeros años de los 90. Sin embargo, la gran diferencia es que en los 50 y 90 este fenómeno fue causado por el alto consumo privado (línea [2]), mientras que en los 80 fue producto del elevado consumo de gobierno, particularmente del alto gasto en defensa que tuvo que incurrir el gobierno Sandinista.

Los niveles de inversión fueron relativamente bajos durante casi todo el período, con un promedio para los 42 años de sólo 15.5% del PIB. Paradójicamente, la inversión fue aun más baja que el promedio en el período de rápido crecimiento, 1950 a 1977 (14.9% del PIB), subiendo a 18.8% entre 1981 y 1988. Finalmente volvió a bajar desde 1990 a 1992 a un promedio de sólo 13.4%.

La conclusión obvia de estas cifras es que la gran deuda externa de Nicaragua, equivalente a más de US\$ 10.000 millones en 1992, no se debe a altos niveles de inversión, sino a los elevados niveles de consumo de este período, tanto privado como público.

También se observa la elevada tasa de exportaciones de Nicaragua entre 1950 y 1977 (con un promedio de 29% del PIB a precios constantes de 1980). Posteriormente esta estadística cae a un promedio de sólo 18.5% del PIB entre 1981 y 1988, para terminar el período en 14.8% del PIB en 1992.

De todas estas estadísticas se desprende que por el lado de la demanda el "motor" del crecimiento entre 1950 y 1977 fue un rápido crecimiento de la absorción, la cual creció a un promedio anual del 6.4%, mientras que el PIB creció al 5.9% promedio anual. Por el lado de la oferta, hubo un rápido proceso de sustitución de importaciones (la producción manufacturera creció a un promedio del 8.4% anual) y un dinámico sector primario-exportador (con un crecimiento promedio anual del 7.1%) el cual proveyó la mayor parte de las divisas necesarias para financiar el consumo y la inversión de productos importados. Las divisas adicionales requeridas para cerrar la brecha entre el PIB y la absorción la proporcionó la creciente deuda externa.

En lo que respecta al sector externo, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual del 7.1% entre 1950 y 1977. Las importaciones crecieron a una tasa similar, con dos períodos

temporales de mayor crecimiento que las exportaciones en los años 60 y 70. A partir de esa fecha, en cambio, ambas estadísticas se mueven en forma diferente, con las exportaciones cayendo a una tasa muy superior a las importaciones debido a los problemas políticos y económicos del sector exportador durante el período Sandinista y el gran exceso de absorción sobre el PIB. Es así como entre 1978 y 1992 mientras que las exportaciones descendieron en un 70%, las importaciones cayeron sólo en un 15%. Como consecuencia de ello, el déficit en la cuenta comercial pasó los US\$ (1980) 500 millones en 1992 y el de cuenta corriente llegó casi a US\$ 1 000 millones.

El gráfico NIC.5 muestra que durante los años 20 y 30 hubo dos ciclos en la cuenta comercial con grandes excedentes como porcentaje del producto a raíz de las sucesivas caídas de las importaciones en las recesiones de principios de los años 20 y la de 1929. Durante la Segunda Guerra Mundial, en cambio, las exportaciones cayeron al mismo ritmo de las importaciones, resultando en una cuenta comercial balanceada. Entre 1950 y 1977 las exportaciones e importaciones se expanden más rápido que el producto con los dos períodos de déficit mencionados anteriormente. A partir de 1977, la diferencia entre importaciones y exportaciones como porcentajes del PIB se hace más notoria aun, pues mientras que las importaciones mantienen su nivel en relación al PIB (oscilando alrededor del 40% del PIB), las exportaciones caen significativamente (del 44% del PIB en 1978 al 15.3% en 1992). Como consecuencia, el balance en cuenta comercial cae de un excedente del 3% del PIB en 1978 a un déficit del 30% en 1992, y el de cuenta corriente de un déficit del 2% del PIB en 1978 a uno de los más altos del mundo en 1992, equivalente al 54% del PIB.

Una vez examinadas las principales características del desarrollo económico de Nicaragua desde 1950, se analiza la situación macroeconómica más reciente y la evolución de la ayuda externa ligada a ésta. Teniendo en cuenta los cambios en la

evolución económica, el análisis se ha dividido en tres períodos: 1960-1979, 1979-1989 y 1990-1992.

b. Período 1960-79

i. La situación macroeconómica

Durante el período 1960-1979, la economía experimentó un sostenido crecimiento. La deuda externa creció a una tasa promedio de 20% anual en la década del sesenta. La relación Deuda Total/Producto Interno Bruto y el servicio de la deuda entre 1960 y 1970 fue de carácter moderado.

Un fenómeno importante fue el terremoto que destruyó Managua en diciembre de 1972, cuyos daños fueron estimados en más de mil millones de dólares. A partir de esta fecha, ante la urgencia de atender las tareas de la reconstrucción de Managua y financiar el dinamismo observado en la inversión privada que encontró en la reconstrucción de Managua nuevas oportunidades de negocios, se inició un proceso de endeudamiento acelerado, principalmente con la banca privada internacional. Mientras las actividades de reconstrucción contribuyeron a una expansión económica durante los años 1973-1975, con un crecimiento promedio real del PIB de 6.7%, el sismo afectó de manera muy desigual a la población de la capital, castigando en mayor grado a los grupos de más bajos ingresos y empeorando así la ya desigual distribución del ingreso que se generaba en el modelo de crecimiento vigente.

El incremento de los gastos del Gobierno, que supuso la reconstrucción, no se acompañó de cambios similares en los ingresos fiscales, y el déficit fiscal resultante se financió cada vez más con crédito externo obtenido en buena medida bajo condiciones comerciales en los mercados privados de capital. Así, a mediados de la década del setenta, Nicaragua tenía los índices de

endeudamiento público externo más altos de Centroamérica y la estructura menos favorable de la región.

Para algunos, el uso de parte de los fondos contratados estuvo ligado a actividades ilícitas y no relacionadas con el proceso de reconstrucción de Managua. Este proceso desató disputas entre la empresa privada y los círculos gobernantes, por el acaparamiento de negocios realizado por estos últimos. Las crecientes contradicciones llevaron a un virtual estancamiento de la inversión privada desde 1975, que se fue agravando en la medida en que fue profundizándose la lucha de los opositores cívicos y armados contra el régimen de Somoza.

En síntesis, de acuerdo con la CEPAL, al finalizar 1977 la economía nicaragüense se caracterizaba por los crecientes desequilibrios en las finanzas públicas y en la balanza de pagos, presiones inflacionarias, un virtual estancamiento de la inversión privada, y problemas cada vez mayores asociados con la capacidad de endeudamiento externo del país.

En 1978, el panorama político y económico se agravó al agudizarse la lucha contra el régimen y presentarse insurrecciones populares en distintas ciudades del país. El déficit fiscal en ese año fue el mayor de la historia, recurriéndose de nuevo al endeudamiento externo para cubrirlo. Se produjo una considerable fuga de capital y el gobierno impuso un control de cambios cuando el país ya había perdido más de 220 millones de dólares en reservas monetarias.

ii. La Ayuda Externa

Durante este período, la ayuda externa obtenida ascendió a US\$410.9 millones⁸, monto que represento mas del 90% del total de recursos externos contratados, US\$446 millones. De este monto, US\$142.2 millones (el 34.6%) fue otorgado en carácter de donación, en tanto que los US\$268.7 millones restantes (el 65.4%) fueron préstamos concedidos en condiciones financieras concesionales.

Por su parte, la ayuda provino en un 44% de organismos oficiales y en un 57% de organismos multilaterales. Al interior de los organismos oficiales, puede observarse que más del 80% fue otorgado por Norteamérica, correspondiendo la diferencia a países miembros de la Comunidad Económica Europea. En lo que hace a los organismos multilaterales, el 75% de la ayuda otorgada por éstos provino del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En lo que se refiere al destino de la ayuda, ésta se orientó en un 63% a proyectos y en un 35% como apoyo para balanza de pagos. El 2% restante fue para programas sectoriales. Del total dedicada a proyectos, el 88% de los recursos se utilizaron para llevar a cabo obras de infraestructura económica, particularmente en los sectores de construcción, comunicaciones y energía.

La concentración de la ayuda en infraestructura económica tiene su lógica, ya que se requería este tipo de inversión para apoyar el proceso de modernización y crecimiento de la economía, y la industrialización iniciada a comienzos de los años sesenta con la puesta en marcha del Mercado Común Centroamericano.

⁸ Esta cifra puede estar subestimada porque el Banco Central sólo tiene información sobre préstamos vigentes.

Cuadro NIC-1
 NICARAGUA: CONTRATACION DE LA AYUDA EXTERNA POR FUENTES,
 (DONACIONES Y PRESTAMOS CONCESIONALES) 1960-1978
 (Millones de Dólares)

	1960-78	
	\$	%
1- ORGANISMOS OFICIALES	180.9	44.03%
1.1 PAISES CON ECONOMIA DE MERCADO	180.9	44.03%
EUROPA	32.9	8.01%
PAISES NORDICOS	0.0	0.00%
PAISES MIEMBROS-CEE	32.9	8.01%
OTROS	0.0	0.00%
AMERICA	148.0	36.02%
NORTEAMERICA	148.0	36.02%
AMERICA LATINA	0.0	0.00%
ASIA Y OCEANIA	0.0	0.00%
1.2 PAISES EX-SOCIALISTAS	0.0	0.00%
MIEMBROS DEL CAME	0.0	0.00%
OTROS	0.0	0.00%
2. ORGANISMOS MULTILATERALES	230.0	55.97%
2.1 FINANCIEROS	230.0	55.97%
B.I.R.F.	17.5	4.26%
B.C.I.E.	40.9	9.95%
B.I.D.	171.6	41.76%
2.2 DE COOPERACION	0.0	0.00%
T O T A L	410.9	100.00%

Fuente: Elaborado en base a información del Banco Central
 de Nicaragua y del Ministerio de Cooperación
 Externa.

c. Período 1979-1989

i. La situación macroeconómica

El 19 de julio de 1979, el pueblo nicaragüense derrocó mediante una insurrección popular al régimen de Anastasio Somoza y asumió el poder un gobierno revolucionario liderado por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). El nuevo gobierno declaró como objetivos fundamentales de la revolución, la reducción de la dependencia externa y el inicio de un proceso de desarrollo económico basado en el sector agropecuario. Los objetivos anteriores serían llevados a cabo mediante un modelo de economía mixta, pluralismo político y no alineamiento en materia de política exterior.

Como consecuencia de la lucha armada, la economía nicaragüense sufrió pérdidas en activos fijos e inventarios cercanas a los US\$500 millones de dólares. El nuevo gobierno sandinista inició un proceso de renegociación de la deuda con la banca privada internacional que culminó con la renegociación del 57% de la deuda a un plazo de 10-12 años.

Los primeros años, 1980 y 1981, fueron de reactivación y reconstrucción de la economía después de la guerra de liberación, y de redistribución del ingreso y de la riqueza. Estas acciones estuvieron acompañadas por incrementos en el gasto público y en el financiamiento externo. Durante esos años el Producto Interno Bruto creció a tasas de 4.6 y 5.6%, respectivamente, y el período se caracterizó por un incremento del gasto público (expansión del aparato gubernamental y subsidios), ejecución de nuevos programas de inversión, reestructuración de los pasivos financieros del sector privado, liberalización del crédito, bajas tasas de interés, control de precios e importaciones masivas.

Cuadro NIC-2
NICARAGUA: DESTINO DE LOS RECURSOS EXTERNOS
CONTRATADOS 1960-1978
(Millones de Dólares)

	1960-78	
	\$	%
1- COOPERACION TECNICA	3.9	0.87%
2- PROYECTOS	287.5	64.39%
2.1 PRODUCTIVOS	30.0	6.72%
2.1.1 AGRICOLAS	28.2	6.32%
2.1.2 AGROINDUSTRIALES	0.0	0.00%
2.1.3 INDUSTRIAL	1.8	0.40%
2.2 INFRAESTRUCTURA ECONOMICA	256.9	57.54%
2.2.1 CONSTRUCCION	79.1	17.72%
2.2.2 COMUNICACIONES	129.5	29.00%
2.2.3 ENERGIA	48.3	10.82%
2.3 INFRAESTRUCTURA SOCIAL	0.6	0.13%
2.3.1 SALUD	0.6	0.13%
2.4 RECURSOS NATURALES	0.0	0.00%
3- PROGRAMAS SECTORIALES	7.6	1.70%
3.1 AGRICOLAS	0.0	0.00%
3.2 AGROINDUSTRIALES	0.0	0.00%
3.3 INDUSTRIAL	7.6	1.70%
4- APOYO A LA BALANZA DE PAGOS	147.5	33.03%
4.1 APOYO A LA BALANZA DE PAGOS	142.2	31.85%
4.2 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	0.0	0.00%
4.3 IMPORTACIONES BIENES Y SERVICIOS	0.0	0.00%
4.4 IMPORTACIONES BIENES DE CAPITAL	5.3	1.19%
4.5 RENEGOCIACIONES Y OTROS	0.0	0.00%
5- AYUDA ALIMENTARIA	0.0	0.00%
6- ASISTENCIA DE EMERGENCIA Y SOCORRO	0.0	0.00%
T O T A L	446.5	100.00%

Fuente: Elaborado en base a información del Banco Central de Nicaragua y del Ministerio de Cooperación Externa.

Dado el sistema de tipo de cambio fijo, una consecuencia de lo anterior fue la sobrevaluación de la moneda nacional, el Córdoba. Estas políticas, en el contexto de los cambios estructurales políticos y económicos llevados a cabo por el nuevo gobierno, particularmente la nacionalización del comercio exterior y la imposición del control cambiario, originaron también la emergencia de un mercado negro de divisas.

La situación cambió para el período 1982-1984, en que el PIB y las exportaciones dejaron de crecer. La caída de los precios de los principales productos de exportación, el descenso de los niveles de divisas líquidas, el uso generalizado de subsidios a la producción y a los bienes de consumo básico, así como los altos niveles de inversión y del gasto en defensa, llevaron el déficit fiscal a niveles del 25 % del PIB para el año 1984.

Paralelamente, el escenario internacional comenzó a cambiar. Finalizó el período de desembolsos rápidos de préstamos y donaciones externas; la Administración Reagan había asumido el gobierno y cortó la ayuda externa norteamericana al país, a la par que presionaba a importantes aliados suyos para obrar en la misma dirección. El país se vio obligado a reducir las importaciones de 1982 en US\$200 millones. Ya para 1983, el gobierno de los Estados Unidos inició su guerra no declarada a Nicaragua.

La política económica seguida hasta 1984 fue creando presiones inflacionarias que se exacerbaban al iniciar 1985, dándose en este año el primer intento para estabilizar y ajustar la economía, intento que no tuvo los resultados esperados. El cierre del financiamiento proveniente de los organismos financieros multilaterales y el embargo comercial impuesto por los Estados Unidos en mayo de 1985 agravó la situación.

Los desequilibrios internos y externos se agudizaron en el período 1985-1987, año este último en que la inflación superó el 1,300%, el déficit fiscal se mantuvo a niveles elevados y las exportaciones continuaron declinando. Enfrentado a una situación insostenible, el gobierno implementó un nuevo programa de ajuste en febrero de 1988, que comenzó con una reforma monetaria, devaluando la moneda en 14,000%.

El intento de estabilización continuó en 1989. Se puso en marcha un fuerte programa de reducción de la burocracia estatal y se intentó corregir algunas de las distorsiones que quedaban de la reforma monetaria del año anterior. Sin embargo; este nuevo intento estabilizador coincidió con la campaña electoral para las elecciones generales de febrero de 1990 y los aumentos salariales otorgados en el contexto de la campaña, aunados a la falta de disciplina financiera provocaron para este año una inflación acumulada de 1,700%, mientras el PIB decreció cerca del 3%.

ii. La ayuda Externa

En el contexto de la situación macroeconómica descrita anteriormente, el cierre del financiamiento proveniente de los organismos financieros multilaterales, el embargo comercial impuesto por los Estados Unidos y el declive progresivo de las exportaciones, la economía nicaragüense fue condicionada a una mayor dependencia del financiamiento externo, produciéndose durante la década de los ochenta un proceso acelerado de contratación de recursos externos. Así, durante el período 1979-1989 la contratación total de recursos externos ascendió a US\$8,063.0 millones, de los cuales US\$4,309.1 millones fueron en concepto de ayuda externa, es decir el 53.4%. De este monto, US\$2,216.2 millones (el 51.4%) fueron obtenidos en concepto de donación y los restantes US\$2,092.9 millones (el 48.6%) correspondieron a

Cuadro NIC-3
NICARAGUA: CONTRATACION DE LA AYUDA EXTERNA, 1979-1989
(DONACIONES Y PRESTAMOS CONCESIONALES)
(Millones de Dólares)

TIPO DE ACREEDORES	1979-89	
	\$	%
1- ORGANISMOS OFICIALES	3,763.8	87.34%
1.1 PAISES CON ECONOMIA DE MERCADO	979.4	22.73%
EUROPA	850.0	19.73%
-Países Nórdicos	324.8	7.54%
-Países Miembros CEE	498.7	11.57%
-Otros	26.5	0.62%
AMERICA	123.4	2.86%
-Norteamérica	59.7	1.39%
-América Latina	63.7	1.48%
ASIA Y OCEANIA	6.0	0.14%
1.2 PAISES EX-SOCIALISTAS	2,784.4	64.61%
-Miembros del CAME	2,742.8	63.65%
-Otros	41.6	0.97%
2- ORGANISMOS MULTILATERALES	545.3	12.66%
2.1 Financieros	142.4	3.30%
-B.I.R.F.	0.0	0.00%
-B.C.I.E.	25.5	0.59%
-B.I.D.	116.9	2.71%
2.2 De Cooperación	402.9	9.35%
T O T A L	4309.1	100.00%

Fuente: Elaborado en base en cifras del BCN el MCE y "Entre la Agresión y la Cooperación: la economía nicaraguense y la cooperación externa en el período 1979-89". INICAE, Managua 1991.

préstamos y/o líneas de crédito otorgados en términos concesionales. (ver Anexo Estadístico NIC-A).

Como puede verse en el cuadro NIC-3, del total de ayuda externa contratada en el período analizado, el 64.6% provino de los países del bloque socialista, el 19.7% de Europa Occidental, el 2.9% de América, el 12.6% de los Organismos Multilaterales (Financieros y de Cooperación), y el restante 0.2% de Asia y Oceanía.

Al observar la composición de la ayuda para 1979-1989, es importante destacar los cambios ocurridos en las fuentes de financiamiento en relación al período 1960-1979. Mientras que en este período la participación de los países socialistas y de los nórdicos era nula, durante la década revolucionaria constituyeron entre ambos más del 70% de la ayuda externa obtenida por Nicaragua. El apoyo económico del bloque socialista se sintió de manera significativa hasta 1985, cuando su inversión geopolítica parecía estar garantizada por la intensidad del conflicto entre la revolución sandinista y los Estados Unidos. Así, mientras en 1978 la ayuda proveniente de ese bloque de países era cero, su participación ascendió, como ya se mencionó, a 64.6% en el decenio 1979-1989.

En contraposición, la ayuda proveniente de Norteamérica llegó prácticamente a anularse y la de los organismos multilaterales, que hasta 1978 representaba el 56% de la ayuda total, apenas significó cerca del 13% para el decenio 1979-1989. En relación a estos últimos, nótese también que previo a 1979 era cero la ayuda otorgada por los organismos multilaterales de cooperación; en cambio, en esos diez años su aporte fue significativo ya que superó los 400 millones de dólares.

Dentro de los organismos financieros el BID mantuvo su liderazgo como mayor institución cooperante, aún cuando suspendió la concesión de nuevos créditos a partir de 1984.

Por otro lado, cabe destacar que la mayor parte de la ayuda era atada, resultando por consiguiente un componente relativamente pequeño en divisas líquidas, lo que no dejó de representar un problema para el Gobierno al reducirse su margen de acción para hacer frente a los desequilibrios de balanza de pagos.

Asimismo, y por la escasez de divisas imperante en la economía, el país dejó de cumplir con sus compromisos de servicio de la deuda externa, lo que ocasionó la suspensión de créditos por parte de los organismos multilaterales, amén de las presiones políticas ejercidas por el gobierno norteamericano en dichos organismos. La política sobre el servicio de la deuda durante el período 1985-1989 se ajustó a las circunstancias; se promovió que el manejo de la deuda externa debía articularse con las perspectivas de producción, del comercio exterior y la gestión de recursos externos. A inicios de 1986 se estableció que los pagos debían guardar una coherencia global y debían atenderse solamente cuando dieran origen a nuevos financiamientos para atender las prioridades del plan económico nacional. Se estableció por otra parte, un techo anual de pago que varió entre el 20 y 25% de las exportaciones.

En lo que hace al destino de la ayuda para el período 1979-1989, cabe destacar que en esta década la orientación de la ayuda fue en buena medida en sentido inverso a la situación que se venía presentando hasta 1978. Efectivamente, el mayor porcentaje -- 57.8% -- fue destinado para balanza de pagos, en tanto sólo el 15.2% fue para proyectos (en contraste con el 62.6% de 1960-1978). Por otro lado, aparecen dos sectores nuevos que para 1978 eran nulos o casi nulos. Se trata de la cooperación técnica y de la ayuda

alimentaria. La ayuda dirigida hacia estos propósitos representó el 14.2% y el 10.3%, respectivamente, del total de ayuda del decenio. (Ver Cuadro NIC-4).

La ayuda destinada a balanza de pagos fue en su mayor parte dirigida hacia las importaciones de bienes y servicios, y de bienes de capital. Esto tiene varios factores de explicación. En primer lugar, la situación macroeconómica del país y los problemas de desabastecimiento que se vivieron en esa década. La caída de la producción interna conllevó a realizar importaciones masivas de alimentos y otros bienes de consumo. En segundo lugar, las importaciones de bienes de capital reflejan el cambio tecnológico que se presentó como producto del embargo comercial de los Estados Unidos y del fortalecimiento de las relaciones económicas con el campo socialista. La ayuda esencialmente atada de los países socialistas, que a falta de divisas líquidas lo que podían ofrecer era líneas de crédito y préstamos concesionales y/o donaciones para bienes de consumo y bienes de capital.

d. Período 1990-1992

i. La situación macroeconómica

Tras la derrota del Frente Sandinista en las elecciones de febrero de 1990, un nuevo gobierno asumió el poder en abril de ese año, heredando una economía centralizada, con niveles de producción extremadamente bajos, hiperinflación y significativos desbalances externos.

Aparte de establecer como prioridades la desmovilización militar y la reconciliación nacional, el gobierno centró sus esfuerzos en la estabilización de la economía. Se siguió en 1990 una política fiscal restrictiva, centrada en la reducción del gasto militar y la eliminación de los subsidios a los servicios

Cuadro NIC-4
NICARAGUA: DESTINO DE AYUDA EXTERNA CONTRATADA, 1979-1989
(Millones de Dólares)

1- COOPERACION TECNICA	612.3	14.21%
2- PROYECTOS	655.3	15.21%
2.1 Productivos	295.8	6.86%
2.2 Infraestructura Económica	349.1	8.10%
2.3 Infraestructura Social	64.1	1.49%
2.4 Recursos Naturales	36.8	0.85%
3- PROGRAMAS SECTORIALES	0.5	0.01%
4- APOYO A LA BALANZA DE PAGOS	2,491.9	57.83%
4.1 Apoyo a la Balanza de Pagos	672.8	15.61%
4.2 Combustibles y Lubricantes	200.6	4.66%
4.3 Importaciones Bienes y Servicios	649.9	15.08%
4.4 Importaciones Bienes de Capital	968.6	22.48%
4.5 Renegociaciones y Otros	0.0	0.00%
5- AYUDA ALIMENTARIA	445.5	10.34%
6- ASISTENCIA DE EMERGENCIA Y SOCORRO	103.9	2.41%
T O T A L	4,309.1	100.00%

Fuente: Elaborado en base en cifras del BCN, el MCE y "Entre la Agresión y la Cooperación: la economía nicaraguense y la cooperación externa en el período 1979-89". INICAE, Managua 1991.

públicos. Se llevo a cabo una reforma monetaria que introdujo una nueva moneda, el Córdoba Oro.

Se continuó con la política de tipo de cambio activa iniciada por el gobierno anterior y el sistema de minidevaluaciones siguió a las grandes devaluaciones realizadas por el gobierno al inicio de su mandato.⁹ Es importante destacar, por otro lado, las reformas estructurales que se llevaron a cabo con el objetivo de encauzar de nuevo a la economía en la senda del libre mercado. En este sentido, vale señalar la restauración del papel central del sector privado en la producción de bienes y servicios, y la privatización de las empresas públicas (cuyo número era superior a 350 en 1990). De igual manera, se adoptó como objetivo importante la normalización de relaciones con los organismos financieros multilaterales, elemento esencial para poder obtener los recursos que demanda el proceso de reconstrucción y reactivación de la economía.

Ante la adopción de las medidas surgió la presión de los sindicatos y se desató un proceso de huelgas generales, paros en las instituciones gubernamentales y acciones de violencia urbana. Tras complejas negociaciones políticas, el gobierno accedió a realizar ajustes salariales. Para ese año, el PIB tuvo un crecimiento negativo de 4.4%, siendo éste el séptimo año continuo de decrecimiento. El déficit fiscal fue superior al de 1989 debido, entre otras razones, al repunte de la inflación (que según el Banco Mundial llegó a ser de 13,500% a fines de 1990)

En marzo de 1991 se dio a conocer un nuevo programa de estabilización, que contempló una devaluación de 400% y una política fiscal y monetaria restrictiva. Se contó en ese año con una importante ayuda para balanza de pagos, los resultados del

⁹ Las devaluaciones afectaron sólo a la moneda vieja en circulación.

programa fueron positivos y la hiperinflación llegó a su fin. Para 1992, la inflación llegó a ser de solamente 4%.

La deuda externa heredada (que incluía en una buena porción a los préstamos concesionales), significó para el nuevo gobierno un problema también prioritario, por lo que inició la implementación de una política cuyo objetivo básico era la negociación para lograr una reducción significativa de la misma, a fin de hacerla compatible con la capacidad de pago del país.

Junto con el programa de estabilización, el gobierno inició en 1991 un programa de ajuste estructural orientado a transformar a Nicaragua de una economía centralmente planificada a una de libre mercado, así como a reforzar el esfuerzo de estabilización. El ajuste estructural se centró en las áreas de liberalización del comercio y desregulación interna, y reformas financiera y fiscal.

Los resultados del programa de estabilización fueron positivos en cuanto se cumplió con los objetivos de política fiscal; las tasas de interés se volvieron positivas en términos reales, dándose un aumento en la demanda de activos líquidos; y la estabilidad de precios se convirtió en el evento económico más importante del año.

Por su parte, las renegociaciones y condonaciones de deuda, aunado a la masiva ayuda externa durante 1991 aliviaron un poco la situación de balanza de pagos; sin embargo, tanto el déficit comercial como el de servicios continuaron empeorando, de manera que a pesar de los éxitos obtenidos en el campo de la deuda y del financiamiento externo, Nicaragua continuó siendo altamente dependiente de la ayuda internacional.

Por otro lado, cabe destacar que la economía continuó su estado recesivo al presentar el PIB un descenso de 0.5% en 1991, como puede verse en el cuadro siguiente:

Durante 1992 el PIB tuvo un crecimiento en términos reales de 0.8%, al tiempo que la inflación anual se redujo de menos de 800% en 1991, a cerca de 4% en 1992. Si bien el crecimiento del Producto en 1992 rompió el comportamiento negativo que se venía presentando desde 1984, la tasa de crecimiento no fue significativa. Lo anterior es motivo de preocupación dado que la estabilidad monetaria y de precios alcanzada en 1991, abrió grandes expectativas para el crecimiento futuro de la economía. De acuerdo con el Banco Mundial, el crecimiento y la inversión han sido impedidos por los siguientes factores: i) incertidumbre sobre la gobernabilidad del país y el manejo de la economía; ii) falta de garantía de los derechos de propiedad, de la seguridad personal y del imperio de la ley; iii) deficiencias tecnológicas; iv) débil infraestructura; y v) escasez de recursos humanos.

Por otro lado, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos fue de US\$695 millones, incluyendo donaciones y de US\$1,084 millones sin incluir éstas últimas. Por su parte, el déficit comercial empeoró de manera importante debido a una caída de 20% con respecto a 1991, caída que alcanza el 34% con relación a 1990. Al mismo tiempo, las importaciones tuvieron un incremento de 10% respecto a 1991, y de prácticamente 30% en relación a 1990.

Esta evolución del comercio internacional es motivo de seria preocupación acerca del futuro del país. Las razones que explican la caída de las exportaciones son las mismas que han impedido que el país crezca en los últimos años. En lo que hace al crecimiento de las importaciones, hay que señalar que la excepcional ayuda externa obtenida en los últimos años fue factor determinante para el crecimiento de las mismas.

La disponibilidad de recursos externos, junto con la inhabilidad de la política económica para reducir el consumo privado y reactivar la economía, significó que la mayor parte del

Cuadro NIC-5
NICARAGUA: EVOLUCION DEL PIB 1985 - 1991
(Millones de Dólares de 1980)

AÑO	P I B	TASA DE CRECIMIENTO (%)
1985	2147	-4.1
1986	2125	-1.0
1987	2110	-0.7
1988	1794	-15.0
1989	1743	-2.8
1990	1667	-4.4
1991	1659	-0.5

Fuente: Banco Central de Nicaragua

incremento en la absorción fue dirigido a importaciones, causando un déficit comercial que para 1992 representó más del doble de las exportaciones.

En consideración a la situación antes descrita, las autoridades nicaragüenses concuerdan en que la reactivación del crecimiento económico y la reducción del déficit comercial, deben ser objetivos de la más alta prioridad. De hecho, los importantes éxitos obtenidos en términos de disciplina a nivel macro comienzan a desvanecerse por la creciente preocupación acerca del considerable desbalance externo, el estancamiento en los niveles de actividad económica y el también considerable nivel de desempleo. Este panorama cobra especial relevancia en un contexto de ayuda externa decreciente para los próximos años, situación que se discute en detalle mas adelante.

ii. La Ayuda Externa

Luego del cambio de gobierno, de la normalización de relaciones con los Estados Unidos y con los organismos financieros multilaterales, y como producto, además, de la voluntad de la comunidad internacional para apoyar la consolidación democrática y la reactivación económica del país, durante el trienio 1990-1992 se contrataron recursos externos por un monto de US\$3,262.4 millones, de los cuales el 91% (US\$2,970.5 millones) fue ayuda externa, algo sin precedentes en los períodos históricos analizados. De ese total de ayuda externa, US\$1,325.1 millones (el 44.6%) fueron obtenidos en carácter de donación y US\$1,645.4 millones (55.4%) correspondieron a préstamos concesionales.

Por el lado de las fuentes, se observa una situación diametralmente opuesta a la que se presentó en la década pasada. En efecto, mientras en el período revolucionario la ayuda provino en un 65% de los países que conformaban el campo socialista, en el

nuevo período iniciado en 1990 la ayuda de esos países prácticamente desapareció, pues durante los últimos tres años no llegó a representar ni el 1%. Diversas son las razones que explican este comportamiento. Las dos más importantes son: a) la desintegración política de esas naciones y el abandono del paradigma socialista, y b) su precaria situación económica, que de donantes pasaron a convertirse en demandantes y receptores netos de ayuda externa.

La fuente principal de ayuda ha pasado a ser ahora Norteamérica, y esencialmente los Estados Unidos, con 31% de participación en el trienio (Ver Cuadro NIC-6). Si bien América Latina aparece con un porcentaje ligeramente superior, esto está influido básicamente por la renegociación de la deuda con México, del orden de los mil millones de dólares. Por otro lado, se mantiene en términos relativos la ayuda otorgada por Europa Occidental. En este sentido, cabe mencionar que han reiniciado la ayuda a Nicaragua países que, como Alemania, la tenían suspendida desde la década pasada.

Igualmente, se refleja el aumento en la participación de los organismos multilaterales, una vez que se han normalizado las relaciones con el BID, el FMI y el Banco Mundial. Tal como fue el caso en los dos períodos analizados anteriormente, en este período el BID aparece como el mayor otorgante de ayuda dentro del grupo de los organismos financieros. Es de hacer notar, por otro lado, que en relación a la década anterior disminuyó en más de la mitad la participación de los organismos multilaterales de cooperación, la que se redujo de 9.4 a 4.5%.

En cuanto al destino de la ayuda, el gobierno de la Presidenta Chamorro ha orientado el 90% de la ayuda recibida en sus primeros tres años de gobierno para apoyo a la balanza de pagos, lo cual contribuyó al pago del servicio de la deuda externa y al

Cuadro NIC-6
NICARAGUA: CONTRATACION DE LA AYUDA EXTERNA, 1990-1992
(DONACIONES Y PRESTAMOS CONCESIONALES)
(Millones de Dólares)

TIPO DE ACREEDORES	1990/1992	
	\$	%
1- ORGANISMOS OFICIALES	2,558.3	86.12%
1.1 Países con Economía de Mercado	2,530.8	85.20%
EUROPA	510.7	17.19%
- Países Nórdicos	164.7	5.54%
- Países Miembros CEE	219.9	7.40%
- Otros	126.1	4.25%
AMERICA	1,996.5	67.21%
- Norteamérica	929.0	31.27%
- América Latina	1,067.5	35.94%
Asia y Oceanía	23.6	0.92%
1.2 Países Ex-Socialistas	27.5	0.93%
- Miembros del CAME	27.3	0.92%
- Otros	0.2	0.01%
2- ORGANISMOS MULTILATERALES	412.2	13.88%
2.1 Financieros	279.6	9.41%
- B.I.R.F.*	0.0	0.00%
- B.C.I.E.	18.6	0.63%
- B.I.D.	261.0	8.79%
2.2 De Cooperación	132.6	4.46%
T O T A L	2,970.5	100.00%

* Los préstamos de la International Development Association (IDA) fueron co-financiados por el BID y se incluyen en el total de dicha institución.

Fuente: Elaborado en base a la información del BCN y del Ministerio de Cooperación Externa.

financiamiento de la factura petrolera y de otras importaciones. Los déficits en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos (incluyendo donaciones), fueron de US\$303.9 millones en 1990, US\$7.9 millones en 1991 y US\$697.8 millones en 1992. El déficit para 1991 resulta bajo en vista que para ese año las donaciones de AID ascendieron a US\$844.4 millones, de los cuales US\$608.1 millones corresponden a donaciones propiamente dichas y US\$259.5 millones fueron en concepto de condonación de deuda.

En estos tres años los excepcionales volúmenes de ayuda han sido esenciales para respaldar el programa de estabilización y ajuste estructural del gobierno. Como es de suponerse, esa ayuda no ha sido otorgada libremente, sino que ha traído consigo condiciones por parte de los donantes. Estas condiciones van orientadas a transformar a Nicaragua en una economía basada en el mercado, orientada a la exportación y dirigida por el sector privado. En línea con lo anterior, se han adoptado, inter alia, las siguientes medidas: a) reducción del sector público, b) privatización de empresas estatales, c) liberalización del comercio externo e interno, y d) liberalización del sistema financiero, incluyendo la eliminación de bancos estatales, la reorganización de otros y la apertura de bancos privados. Asimismo, la creación de la Superintendencia de Bancos.

4. Bolivia¹⁰

a. Visión de largo plazo, 1950-93

El crecimiento económico de Bolivia ha tenido un carácter cíclico, como se observa en el gráfico Bol-1, la economía sufrió un estancamiento en los 50, luego un crecimiento dinámico durante los 60 y primera mitad de los 70, desaceleramiento y luego recesión en la década siguiente, para terminar con un aceleramiento del crecimiento a partir de 1985. Este carácter cíclico significa que la economía boliviana tuvo un crecimiento reducido durante este período, con una tasa anual promedio de crecimiento del PIB (en términos reales) de tan sólo 2.5% entre 1950 y 1992, que no sólo es la más baja de los cuatro países estudiados aquí, sino que es la menor de toda la región.

Este comportamiento de la economía boliviana se hace evidente cuando se compara el crecimiento de su PIB con el promedio de América Latina. De los 41 años incluidos en el gráfico Bol-2, sólo en 15 la economía boliviana creció más rápido que el promedio de la región. En la década de los 50, la economía boliviana presenta el peor crecimiento relativo respecto al resto de los países latinoamericanos. Los únicos períodos de mayor dinamismo que el resto de la región son a mediados de los 60 y la recuperación de la crisis de inicio de los 80. En este sentido el plan de estabilización implementado en este último período, y la

¹⁰ Esta sección es un resumen del documento Perfil de Ayuda Externa a Bolivia, preparado por el consultor Juan Antonio Morales y otros para FEDESARROLLO dentro del proyecto del Impacto de la Ayuda Externa. La sección a. Visión de largo plazo, es un resumen del capítulo 5 del documento "El desarrollo económico de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Bolivia desde 1950, con especial inferencia al papel de la Ayuda", elaborado por el consultor Gabriel Palma para Fedesarrollo, dentro del proyecto del Impacto de la Ayuda.

estabilidad política que lo acompañó, le permitió a Bolivia evitar el desastre económico de Nicaragua y El Salvador.

El crecimiento del PIB per cápita sigue un ciclo casi idéntico al del PIB. De hecho, el crecimiento del PIB es prácticamente igual al de la población en este período, lo que hace que el PIB per cápita en esto 42 años se haya estancado. Así, el ingreso per cápita de 1992 es sólo 4% mayor que el de 1950, pero menor que el de 1951 y 1952. Es decir, los dos períodos de crecimiento del ingreso per cápita (1961 a 1978 y desde 1987 en adelante) son prácticamente equivalentes en los cuales esta estadística cae.

Bolivia, a diferencia de los otros tres países estudiados en este trabajo, y los demás países latinoamericanos no exportadores de petróleo, no puede señalar a los términos del intercambio como un factor negativo externo en su desarrollo económico de este período. Bolivia tuvo uno de los términos del intercambio más favorables de latinoamérica, incluso entre los países exportadores de petróleo. Sin embargo, estos términos de intercambio favorables para Bolivia también sufrieron de un alto grado de inestabilidad.

Lo más notable del desarrollo económico de Bolivia en el período estudiado es cuan poco cambió su estructura económica. Mientras casi todo el resto de la región entraba en una acelerada etapa de sustitución de importaciones, la cual elevó sustancialmente la participación relativa de la industria manufacturera en el PIB, en el caso de Bolivia los cambios estructurales son mínimos. La industria manufacturera subió sólo marginalmente su participación en el PIB, mientras que la minería bajó el suyo en forma algo más significativa. A su vez, también a diferencias de lo que sucedió en el resto de la región, la participación de los servicios también sube en forma leve. Todo apunta a una economía con poco dinamismo y cambio estructural muy leve.

El gráfico Bol-3 muestra claramente el pequeño crecimiento relativo de la industria manufacturera, la cual sube su participación en el PIB tan sólo de 11.6% en 1950 a 13.6% en 1992, es decir, alrededor de la mitad que el promedio de la región. Sin embargo, a pesar de esto, hay un aparente efecto "tijera" con la producción minera, pues ésta reduce su participación relativa en el PIB, de un 24.6% en 1950 a 14.4% en 1992. Pero esta caída tiene que ver más con los problemas propios del sector minero en este período y no con el tipo de "crowding-out" que el desarrollo manufacturero produjo en otras economías de la región, donde hubo un rápido proceso de sustitución de importaciones.

La participación de las exportaciones en el PIB, por su parte, cae a menos de la mitad (a precios constantes de 1980) de 55.4% del PIB en 1950 a 22.8% en 1992, pero siguiendo un comportamiento cíclico relativamente similar al del PIB. Dado que la industria manufacturera no ha ejercido un papel motor del crecimiento, típico de otras economías de la región, la economía ha quedado atada al dinamismo del sector exportador.

Contrario a lo ocurrido en los otros tres países, el nivel de consumo e inversión boliviano (tanto de productos nacionales como de importados) es sustancialmente menor al nivel del PIB durante las primeras tres décadas de este período (Ver gráfico Bol-4). Este bajo nivel de absorción es la contrapartida de un bajo valor de retorno de las exportaciones durante este período; es decir, una parte sustancial de las divisas generadas por las exportaciones no retornaba al país. Relacionado con esto es el elevado excedente de la cuenta comercial.

Finalmente, también debe notarse que la inversión total es baja, con un promedio de sólo 15.7% del PIB en este período, esto es, un quinto menor que el promedio de la región, y relativamente

estable (salvo a comienzos de los 80). La inversión privada (diferencia entre las líneas 7 y 8), es particularmente baja.

En términos relativos, la balanza comercial de Bolivia es una de las de mayor excedente en América Latina, en especial durante las décadas de los 50 y 60. No obstante, este continuo excedente comercial está acompañado de un déficit en la cuenta corriente, debido a la importante fuga de capitales, particularmente en la forma de exportaciones cuyas divisas no retornan al país (Ver gráfico Bol-5).

Durante el período de estabilización, desde mediados de la década de 1980 hasta el presente, la cuenta comercial pasó (en términos reales) de un excedente de US\$ 152 millones en 1984 a un déficit de US\$ 485 millones en 1992. También se produjo un rápido crecimiento del déficit en la cuenta corriente, de US\$ 235 millones en 1984 a uno de US\$ 669 millones en 1992. Como es el caso en la mayoría de los procesos de estabilización exitosos en la región, el boliviano dependió en gran medida de que por una parte, las importaciones pudieran crecer rápidamente para absorber el exceso de demanda interna, las importaciones en términos reales crecieron en un 78% entre 1984 y 1992 y, por otra, en que fuese posible financiar el déficit en cuenta corriente que este incremento de importaciones inevitablemente llegó a generar. Como se verá en la siguiente sección, la ayuda externa aumentó considerablemente durante estos años.

b. Situación macroeconómica y la ayuda externa

i. Período 1974-1980

El comportamiento de la economía boliviana en la primera mitad de los años 70 estuvo influenciada por el resurgimiento de los mercados privados de crédito, después del fuerte incremento de los

precios del petróleo en el mercado internacional. Por una parte, la elevación de los precios del petróleo, producto que Bolivia exportaba entonces, y de otros bienes de exportación, entre ellos el estaño, facilitó el acceso al financiamiento externo. Por otra, la cooperación financiera internacional fue sustituida parcialmente por créditos de la banca comercial internacional modificándose así la estructura de la deuda boliviana.

No obstante, la ayuda externa, estuvo lejos de desaparecer. Como se presenta en el cuadro Bol-1, ella pasa de US\$32 millones en 1970 a US\$156 millones en 1979. Este importante incremento en los flujos se explica principalmente por el crecimiento de la ayuda bilateral prestada por Estados Unidos y de la ayuda multilateral otorgada por el BID a finales de la década del setenta (ver cuadro BOL-1).¹¹

Durante la década de los 70, los organismos multilaterales más importantes en cuanto a volumen de donación fueron el BID, 50% del total de la ayuda multilateral entre 1970 y 1979, AID (16%), el PNUD (11%) y, en los últimos años de esa década, el PMA, alrededor del 11% de la ayuda multilateral en el año 1979. Estas cuatro instituciones, representaron casi el 30% del total de asistencia externa (ver cuadro Bol-A, del Anexo Estadístico).

En lo que respecta a la ayuda bilateral, los países que otorgaron la mayor cooperación fueron Estados Unidos, con más del 50% del total, Alemania y el Japón con 20 y 12% respectivamente. A pesar de la importancia de la asistencia americana, se nota una

¹¹ Las series de ayuda externa que se presentan en esta sección fueron elaboradas por el equipo técnico nacional en base a cuatro fuentes: BID, OECD, PNUD (Bolivia) y Banco Central de Bolivia. Estas cifras difieren considerablemente de las que se presentan en otras secciones de este documento y que tiene como fuente la OECD. Ver nota al respecto en el anexo metodológico.

Cuadro BOL-1
 BOLIVIA: DONACIONES Y CREDITOS CONCESIONALES POR FUENTE 1970 - 1992
 (En millones de dólares)

AÑOS	DONACIONES			CREDITOS CONCESIONALES			TOTAL GENERAL
	Bilateral	Multilateral	Total	Bilateral	Multilateral	Total	
1970	10.1	2.2	12.3	15.7	4.7	20.4	32.7
1971	11.2	4.4	15.7	12.6	5.4	18.0	33.6
1972	12.1	3.3	15.3	30.5	6.1	36.6	51.9
1973	12.6	4.7	17.3	5.0	8.7	13.7	31.0
1974	12.9	6.6	19.4	24.1	18.3	42.4	61.8
1975	16.7	7.4	24.1	15.5	17.0	32.5	56.6
1976	24.0	8.3	32.3	21.7	12.7	34.4	66.7
1977	34.0	7.4	41.4	23.5	28.6	52.1	93.5
1978	47.2	8.6	55.8	38.4	51.8	90.1	145.9
1979	68.4	14.7	83.1	36.9	36.6	73.5	156.6
1980	79.4	9.9	89.2	19.7	61.1	80.7	170.0
1981	55.9	10.1	66.0	42.5	61.1	103.6	169.6
1982	62.8	8.6	71.5	27.7	52.3	80.0	151.5
1983	110.1	19.4	129.5	22.4	21.8	44.1	173.6
1984	97.1	23.6	120.7	13.7	38.1	51.8	172.5
1985	82.7	33.7	116.5	42.6	41.2	83.8	200.2
1986	162.1	36.9	199.0	33.7	90.7	124.4	323.4
1987	177.5	41.4	218.9	35.5	63.1	98.6	317.5
1988	185.1	40.9	226.1	32.5	133.9	166.4	392.5
1989	203.5	48.7	252.1	144.8	149.9	294.8	546.9
1990	212.7	40.2	252.9	187.1	159.3	346.3	599.2
1991	280.5	29.6	310.1	161.5	136.4	298.0	608.1
1992	238.2	59.5	297.7	182.4	140.1	322.5	620.2

Fuente: BID - OECD - PNUD - BCB y Cuadro G del Anexo Estadístico.

fuerte disminución en su monto en los años 1973 a 1977, para luego incrementar nuevamente, llegando a los niveles más altos del período en 1979. Contrario de lo observado con los Estados Unidos, el Japón incrementa constantemente el monto de sus donaciones, principalmente en los últimos años, pasando de US\$0.2 millones en 1970 a US\$21.9 millones en 1979.

El 43% del total de ayuda en este período corresponde a donaciones, de las cuales 78% fueron bilaterales. Los créditos concesionales explicaron el 57% del total y más de la mitad de ellos fueron otorgados por organismos multilaterales.

En cuanto a la ayuda externa por tipo, la mayor parte de los recursos vinieron principalmente como cooperación financiera. Los recursos para Apoyo a Balanza de Pagos empiezan a ingresar al país desde 1978, por medio del título III de la PL-480 de los Estados Unidos, que permitía la monetización de las donaciones de trigo.

Las cifras disponibles indican que para el período 1973-79¹² (ver Cuadro BOL-2) más de la tercera parte de la ayuda externa a Bolivia tuvo como destino el sector transporte y comunicaciones. Los proyectos en los Sectores Sociales y Comunitarios también tuvieron una participación alta, 28% del total.

ii. Período 1981-1987

Al finalizar la década del setenta Bolivia se encontró con una situación política y social muy grave, marcada por fuertes enfrentamientos, gobiernos civiles interinos y gobiernos militares

¹² Debido a que no se disponía de una serie completa de la ayuda externa por destino de las otras fuentes utilizadas en esta sección, se ha tomado la distribución porcentual presentada por la OECD, aunque el total no coincide con el estimado en base a otras fuentes.

Cuadro BOL-2
BOLIVIA: FLUJOS DE AYUDA EXTERNA POR SECTORES,
DISTRIBUCION PORCENTUAL

	1973-1979	1980-1989	1990-1992
Agricultura, Forestación y Pesca	11.5	9.6	9.2
Industrias Extractivas	2.1	10.4	4.5
Manufacturas	10.4	0.7	0.1
Energía	9.8	2.1	8.5
Construcción	0.0	0.0	0.0
Comercio y Turismo	1.0	0.8	1.7
Transporte y Comunicaciones	33.6	16.7	22.7
Finanzas y Negocios	2.9	9.2	1.3
Ss. Sociales y Comunitarios (1)	27.6	34.6	39.0
No Asignable por Sector	1.0	15.9	13.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(1) Incluye Ayuda Alimentaria, Desastres y Emergencias.
Fuente: OECD.

muy inestables, para terminar con una dictadura militar especialmente represiva. A estos factores políticos se sumaron las serias dificultades fiscales, que no permitieron contar con fondos de contrapartida trabajando así el acceso al financiamiento externo y el incumplimiento de los compromisos de deuda externa en el que incurrió Bolivia a comienzos de los ochenta.

Los montos anuales de la ayuda externa decrecieron notablemente. Un claro ejemplo es el la ayuda proveniente de Estados Unidos, que de US\$40 millones en 1980 disminuyó a 23 millones el año siguiente.

Las dificultades externas y la situación política dieron lugar a un grave deterioro de la economía hacia 1982. Luego del retorno a la democracia a fines de ese año, la cooperación externa, especialmente la bilateral, se reanudó con vigor aumentando de US\$90 en 1982 a US\$132 millones en 1983. La ayuda humanitaria, motivada principalmente por la sequía de los años 1983-84, también creció.

Después de este impulso inicial, y debido principalmente a la gran inestabilidad macroeconómica que sufrió Bolivia entre 1982 y 1985, cuya manifestación principal fue la hiperinflación, algunas agencias de cooperación, como el Banco Mundial, suspendieron completamente sus créditos.

En 1985, después del programa de estabilización y reformas estructurales, llamado por el gobierno Nueva Política Económica (NPE), la cooperación internacional, bilateral y multilateral, se incrementa muy fuertemente. El Banco Mundial y el gobierno de los Estados Unidos aumentaron sustancialmente su apoyo, este último no solo por su conformidad con la NPE, sino también por su política antidroga.

Entre 1980 y 1987 la ayuda internacional acumulada ascendió a US\$1678 millones. A pesar de los cambios mencionados, en especial de los préstamos concesionales, la ayuda total sólo disminuyó en 1981 y 1982. Del total para el período, el 60% correspondió a donaciones, de las cuales el 82% provino de fuentes bilaterales. Los principales países que brindaron ayuda en esos años fueron los Estados Unidos, Japón, Alemania y, en menor medida, Suiza y Holanda (Ver cuadro BOL-A del Anexo Estadístico).

El fin primordial de la cooperación externa a partir de 1986 fue ayudar al control de la inflación y a un programa muy ambicioso de ajustes estructurales. Las condiciones de los donantes para otorgar esa ayuda fueron bastante fuertes, quedando afectada principalmente el área social. Para mitigar la grave situación de desempleo y de deterioro de condiciones de vida de la población causados por la crisis de 1982-85 y por los programas de estabilización y de ajuste estructural, se creó el Fondo Social de Emergencia, con una contribución muy importantes de donantes extranjeros.

La distribución de la ayuda por sectores en los 80 varió apreciablemente con relación a la década anterior. Esto se debió en gran parte al apoyo a los programas de ajuste estructural implementados después de la crisis de 1982-85, lo cual se refleja en el aumento de la importancia relativa de la categoría "no asignables por sector". Dentro de este rubro, la mas importante fue la asistencia para importaciones, seguida de la ayuda para el refinanciamiento y reprogramación de la deuda.

Por otra parte, como se mencionó antes, con el fin de mitigar los efectos adversos de los programas de ajuste, en 1986 se creó el Fondo Social de Emergencia con apoyo importante de donantes extranjeros. La importancia relativa de los sectores de transporte

y comunicaciones, energía y manufacturas disminuyo considerablemente.

iii. Período 1988-1992

En 1988, pero en especial a partir de 1989 los flujos de ayuda crecen de una manera extraordinaria y se mantiene a estos altos niveles hasta 1992 (ver cuadro BOL-1).

En estos cinco años la cooperación internacional acumulada alcanzó a alrededor de US\$ 2,800 millones, o sea equivalente al 50% del PIB anual de esos años. Del total de ayuda recibida, el 66% corresponde a ayuda bilateral. Esta ayuda provino principalmente de cinco países: Estados Unidos, 29% del total; Japón, 20%; Alemania, 14%; Holanda, 9%; e Italia, 8%. Los recursos provenientes de Estados Unidos presentan incrementos considerables a partir de 1990, de tal forma que la cifra en 1992, US\$166 millones, más que duplica el nivel de 1988, US\$70 millones.

Todos los países que brindan asistencia bilateral a Bolivia dedican parte de esa ayuda a proyectos de cooperación técnica. Sin embargo, en cuanto a volumen de asistencia global, el grueso de los recursos de asistencia bilateral se canaliza hacia proyectos de inversión y Apoyo a la Balanza de Pagos.

Entre los organismos multilaterales que proveen ayuda a Bolivia, las cifras más importantes corresponden al Banco Mundial/IDA, con aproximadamente el 34% del total y el BID con 18%.

La mayor parte de la ayuda externa en estos años vino en forma de créditos concesionales, aproximadamente el 52%. Estos créditos proceden casi en proporciones iguales de fuentes bilaterales como multilaterales. Las donaciones, por el contrario, provienen

principalmente de agencias bilaterales, alrededor del 84% del total.

Los principales cambios observados en la distribución de la ayuda por sectores a partir de 1985 continuaron en 1990-92. El apoyo financiero a los sectores sociales representó casi el 40% de los recursos recibidos y siguieron siendo importante los préstamos para los programas de ajuste estructural.

Los recursos dedicados a la cooperación técnica han fluctuado bastante. A nivel multilateral los organismos que efectúan los mayores aportes son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Asociación Internacional de Fomento. El Japón es el principal donante bilateral.

c. Particularidades de la ayuda actual a Bolivia

i. Estabilización y Ajuste Estructural

Prácticamente toda la ayuda internacional oficial, multilateral y bilateral, que recibe Bolivia desde 1985 está subordinada a su programa de ajuste estructural, diseñado por el gobierno boliviano conjuntamente con las Instituciones Financieras Internacionales. La contribución de la ayuda externa fue crucial para sostener el programa de estabilización de 1985, en especial en lo relacionado al tipo de cambio que hubiera sido imposible de mantener sin un nivel adecuado de reservas internacionales.

Los ingresos de exportación se vieron sustancialmente disminuidos por la caída del precio del estaño, la reducción en el precio del gas natural y por las moras en la cancelación de las facturas de gas natural por parte de la Argentina. En estas circunstancias el apoyo financiero del gobierno americano y los

préstamos de las instituciones internacionales jugaron un papel muy importante.

Nueve meses después de promulgadas las medidas de estabilización se llegó a un acuerdo con el FMI de un préstamo stand-by. Luego en 1987 se concretó un financiamiento de la Facilidad de Ajuste Estructural, al que le siguió a mediados de 1988 un préstamo de Facilidad de Ajuste Estructural Reforzado (más conocido, por las siglas en inglés, como ESAF). El programa ESAF tenía una duración de tres años, que fue prorrogado en 1992 por un cuarto año más.

El apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y del BID fue sustancial. Se ha de mencionar en especial el Crédito de Ajuste Estructural, por la suma de US\$ 55 millones con fondos del BM/IDA, concedido en 1986, y el continuado apoyo que estas dos instituciones han prestado a los programas de ajuste sectorial.¹³

El programa de ajuste estructural recibe también una contribución muy importante de algunos de los principales donantes bilaterales: Estados Unidos, Alemania, Suiza y Holanda. En el caso de los tres últimos países, la ayuda está estrechamente coordinada con el Banco Mundial. Casi todos los donantes bilaterales dependen del seguimiento que hacen el FMI y el Banco Mundial del programa de ajuste para evaluar sus propios programas de ayuda a Bolivia.

ii. Los Fondos de Desarrollo

Una característica singular de la ayuda a Bolivia desde 1985 es la creación de Fondos de Desarrollo, para promover el desarrollo

¹³ Un análisis más detallado del financiamiento concesional del BM y del BID a Bolivia se presenta en la Sección A del Capítulo IV.

social y económico del país, mediante el financiamiento de programas y proyectos de inversión pública en áreas sociales y productivas. La primera experiencia fue el Fondo Social de Emergencia (FSE), creado luego de la severa crisis de la primera mitad de la década de los ochenta. Este Fondo tuvo un carácter algo distinto a los creados luego, ya que tenía una duración temporal con el objetivo principal de mitigar la situación de desempleo y de la pobreza causada por la crisis.

Los otros Fondos de Desarrollo forman parte importante de la Estrategia Social Boliviana. La intención es la de fortalecer el capital humano a través de la aplicación de un conjunto de políticas y promoviendo proyectos de inversión, que aumenten la productividad de la economía y mejoren los niveles y calidad de vida de la población.

Hasta fines de 1992, y casi enteramente financiados por la cooperación internacional, se habían creado los siguientes Fondos:

(a) Fondo Social de Emergencia (FSE), creado en 1986, como la institución que debía promover, financiar, supervisar y coordinar la ejecución de los programas sociales y de empleo que se requieran en forma temporal. El FSE tuvo un carácter claramente social y de corto plazo. Su mandato se terminó en 1990.

b) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que tiene como principales objetivos el apoyo del desarrollo armónico y equilibrado de todas las regiones del país, la mejora de la calidad de vida de la población urbana y la recuperación de los niveles de inversión pública regional y local.

(c) Fondo de Inversión Social (FIS), que tiene como objetivos centrales la mejora de los indicadores de salud y educación en los sectores más pobres de la población. Fue concebido como un

complemento de los entonces Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, y Ministerio Educación y Cultura y reemplazó al FSE.

(d) Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), creado a principios de 1989 como dependencia del entonces Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. El FDC está dirigido a subsanar las carencias financieras del sector, mejorar su acceso al crédito agrícola e insertarlo a la vida económica y productiva del país. Debía ser también una instancia de coordinación entre las entidades públicas, las no-gubernamentales y las privadas que trabajan en crédito a campesinos.

(e) Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), creado a mediados de 1991. Su principal objetivo era la ejecución de un programa de emergencia orientado a generar empleo e ingresos temporales, mientras maduren las inversiones de largo plazo para la población directamente afectada por la reducción de los cultivos de coca y compensar el alto costo social y económico que implica este proceso. El financiamiento para FONADAL, hasta agosto de 1992, venía de USAID (DIFEM), la Comunidad Económica, Gran Bretaña, y Francia. Además de estas fuentes, se negociaba con otros países como Bélgica, Alemania, Holanda, Suecia, España y el PNUD.

(f) Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA), creada en diciembre de 1990, como el organismo encargado de la organización, programación y administración de la inversión de proyectos ambientales y de recursos naturales, y la captación y promoción financiera en estos rubros.

C. Ayuda externa a los cuatro países: análisis comparativo

1. La Ayuda per cápita, en relación al PIB y por Período¹⁴

Como se menciona anteriormente, durante gran parte del período 1970-92, los cuatro países considerados han recibido niveles de AOD per cápita similares, los cuales han sido muy superiores a los observados para América Latina (gráfico III.3). En el caso de Nicaragua, primero se observa una variación en la tendencia en los 80, cuando la AOD per cápita se reduce y segundo, en los 90 cuando la ayuda aumenta significativamente. Se estima que la cifra para 1991, más de US\$ 200, fue una de las más altas del mundo. Para ese mismo año la ayuda per cápita fue de alrededor de US\$ 60 para los otros tres países.¹⁵

En lo que se refiere a la ayuda como porcentaje del PIB (gráfico III.C.1) en la década de los 70 esta relación se mantuvo

¹⁴ Para efectos de comparación, en esta sección se han usado las series sobre ayuda de la OECD. En el caso de Nicaragua, las cifras de la OECD se ajustaron, cuando fue posible, con la información sobre la ayuda de los países ex-socialistas para el período 1979-89. En el caso de Costa Rica, debido principalmente a que las cifras de la OECD para el año 1992 son preliminares, los totales que se usan en esta sección difieren de los totales que se presentan en el Capítulo III, sección B. 1. En lo que se refiere a Bolivia, las cifras de la OECD difieren significativamente de las estimadas por el equipo técnico nacional en la elaboración del Perfil de Ayuda, cuyo resumen se incluye en el Capítulo III, sección B.4. Ver nota sobre fuentes de información del Anexo Metodológico.

¹⁵ Debido a las diferencias que se presentan en las estimaciones de la ayuda según las diferentes fuentes, OECD, Banco Mundial y las hechas en los Perfiles de cada país, los niveles absolutos de ayuda per cápita varían. Para objetos de comparación, en el Capítulo III.A y acá se han usado las cifras del Banco Mundial.

Cuadro III.C.1
 AYUDA EXTERNA POR PERIODO Y DONANTE, 1973-92
 (Desembolsos netos en Millones de Dolares)

	1973-79	1980-89	1990-92 3/	1973-92	PROMEDIO ANUAL			
					1973-79	1980-89	1990-92	1973-92
COSTA RICA	217.4	1793.3	246.5	2257.3	31	179	82	113
Multilateral	102.6	182.5		285.1	15	18	0	14
Bilateral	114.8	1610.8	246.5	1972.1	16	161	82	99
EL SALVADOR	150.7	3216.3	692.6	4059.6	22	322	231	203
Multilateral	100.1	389.8	143.4	633.3	14	39	48	32
Bilateral	50.6	2826.5	549.2	3426.3	7	283	183	171
NICARAGUA 1/	311.2	3295.8	1268.6	4875.6	44	330	423	244
Multilateral	127.2	189.0	299.3	615.5	18	19	100	31
Bilateral	184.0	3106.8	969.3	4260.1	26	311	323	213
BOLIVIA 2/	693.5	2060.7	1379.7	4133.9	99	206	460	207
Multilateral	286.9	738.1	521.3	1546.3	41	74	174	77
Bilateral	406.6	1322.6	858.4	2587.6	58	132	286	129

1/ Incluye una estimación de la ayuda de los países ex-socialistas para el período 1980-89.

2/ Estas cifras difieren sustancialmente de las que se presentan en la Sección B.4 de este capítulo, debido a que se han usado diferentes fuentes. Ver nota correspondiente en el Anexo Metodológico.

3/ Las cifras para 1992 son preliminares.

Fuente: OECD, cálculos: FEDESABROLLO

relativamente estable variando entre el 3% en Bolivia y el 1% en El Salvador. A partir de 1980 la proporción se incrementa en los cuatro países, aunque la tendencia no es continua. Los niveles máximos se alcanzan en Costa Rica en 1985, 6.8%, El Salvador en 1987, 8.2% y en Bolivia en 1989, 9.3%. Nicaragua presenta un comportamiento diferente, ya que la ayuda aumento considerablemente en los primeros dos años del régimen Sandinista, cuando la ayuda llegó a representar 11% y 16%, para reducirse durante el gran parte de la década de los 80 y luego llegar al nivel máximo no solo para el país de 38% en 1991.

Cuando se mira el promedio de ayuda por año, durante el período considerado, es Costa Rica el país que recibe menos ayuda por año, US\$113 millones y Nicaragua el que más, US\$244 millones. El Salvador y Bolivia reciben montos similares anuales, US\$203 y US\$207 millones respectivamente (cuadro III.C.1). Como hecho interesante debe señalarse que la AOD recibida por Nicaragua aumentó durante el gobierno Sandinista pero su origen varió significativamente. Como ya fue anotado, los países ex-socialistas y los países Nórdicos y otros miembros de la Comunidad Económica Europea, no retiraron su apoyo a este país durante la década de los 80. (Ver Cuadro III.C.1)

Tal como se ha venido mencionando, es el período de ajuste el que atrae los mayores volúmenes de ayuda. Lo anterior es particularmente cierto en Costa Rica y en el Salvador, que reciben en la década de los 80 casi el 80% de la ayuda total del período. En Bolivia esta cifra es significativa, 50%. El caso de Nicaragua es mucho más complejo dado que en un sentido estricto, el período de ajuste es posterior y sólo lleva tres años, 1990-1992.

El monto promedio anual de ayuda se multiplicó casi 15 veces en El Salvador entre 1973-79 y 1980-89, mientras que, aunque significativo, el aumento fue menor en los otros tres países. En

Gráfico III.C1

AYUDA TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
1970 - 1991

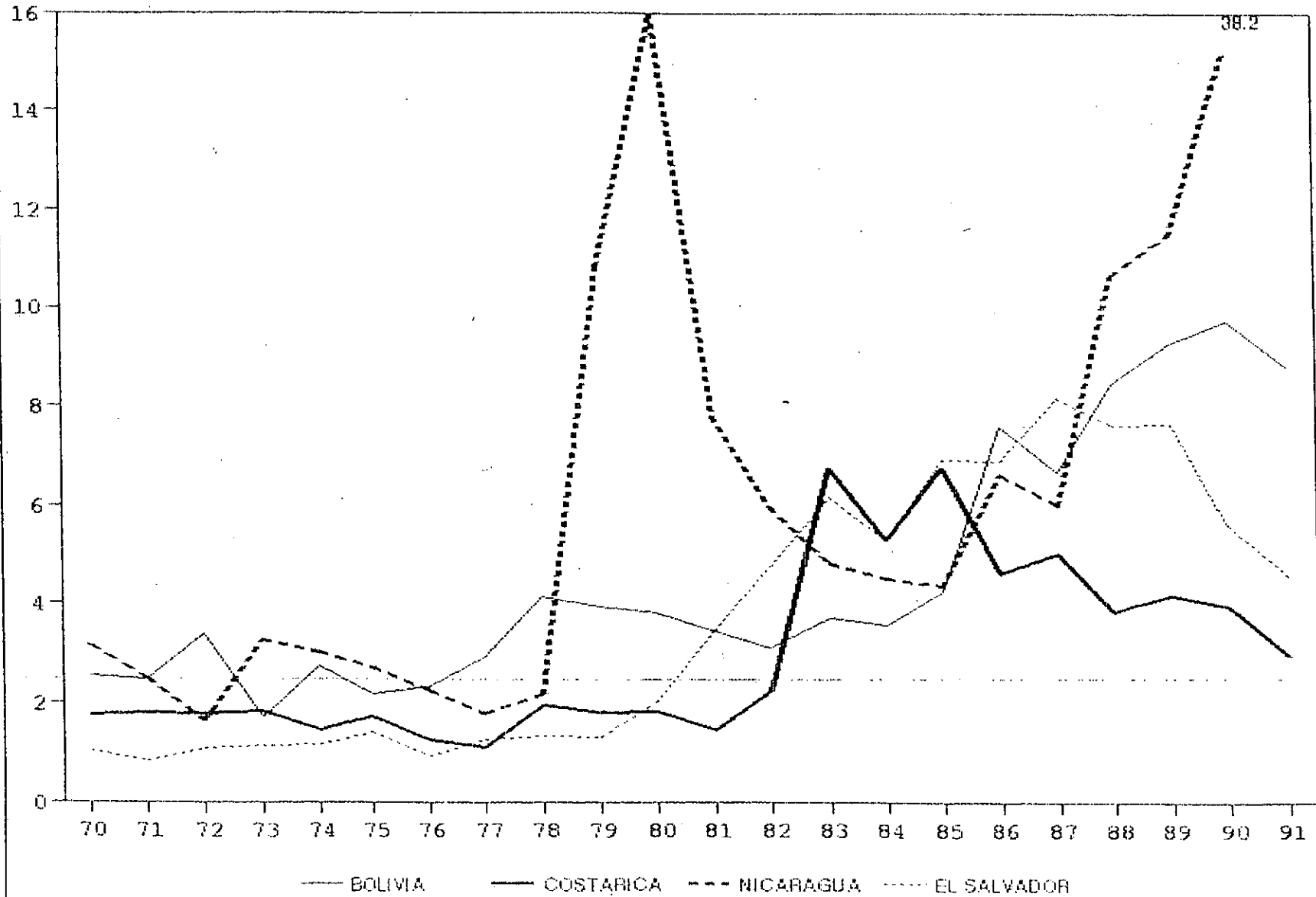
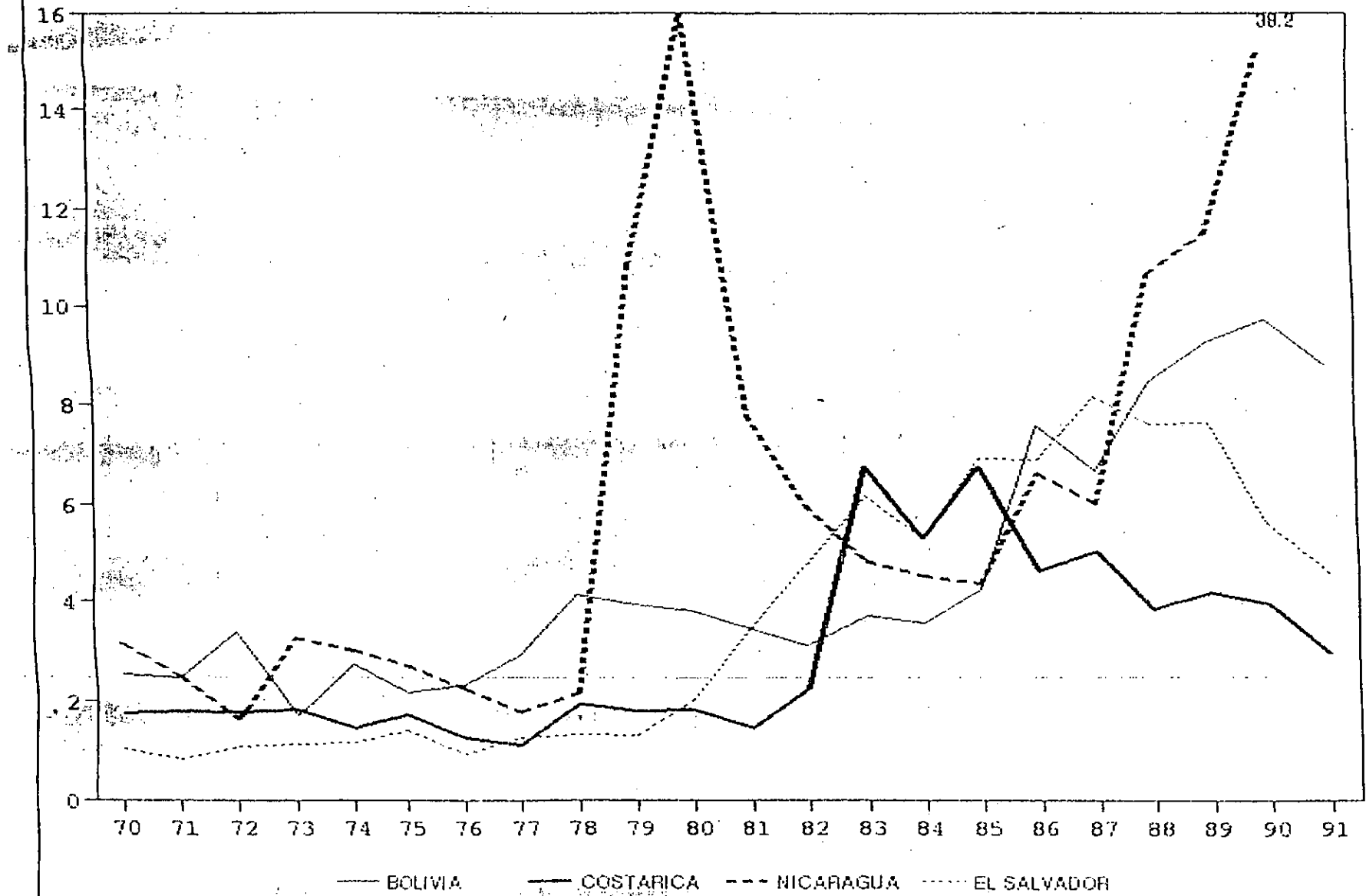


Gráfico III.C1

AYUDA TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
1970 - 1991



los tres años de los 90, la ayuda anual continuó aumentando en Bolivia y Nicaragua pero ha mostrado una clara desaceleración en Costa Rica y El Salvador.

2. Quién Financió el Ajuste?

Dada la importancia de la ayuda dentro del total de flujos financieros recibidos por estos países y la concentración de estos recursos concesionales en el período de ajuste, cabe la pregunta sobre el tipo de donante que financió este proceso. Para empezar a aproximarse a una respuesta es necesario analizar las diferencias entre los volúmenes de ayuda bilateral y multilateral.

En el caso de los tres países centroamericanos considerados, la ayuda bilateral fue la fuente principal de fondos, representando más del 80% del total recibido. Debe mencionarse, que por su nivel de ingreso Costa Rica no califica para ayuda concesional por parte de organismos multilaterales. Por el contrario, en Bolivia la importancia de las fuentes bilaterales no es tan prominente, dividiéndose el total 60% y 40% aproximadamente entre fuentes bilaterales y multilaterales respectivamente.

Es en el período de ajuste, 1980-89 para Costa Rica, El Salvador y Bolivia y 1990-92 para Nicaragua, cuando es mayor la contribución de los donantes bilaterales: en Costa Rica este aporte llega al 90% y en El Salvador al 87%. Con excepción de Bolivia, donde el Banco Mundial y el BID apoyaron en mayor grado este proceso, en los otros países el rol de estas instituciones no fue prioritario.

Tal como se mencionó en el análisis de los perfiles por país, dentro de los donantes bilaterales fueron los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el país que hizo los mayores contribuciones de recursos. El caso

nicaragüense merece especial atención dado que las fuentes bilaterales fueron bastante importantes tanto en los 80 como en los noventa, pero en el primer período los países ex-socialistas son los principales donantes, dado que la ayuda norteamericana fue suspendida, y en los 90 estos prácticamente desaparecen.

El anterior comportamiento se aparta del observado durante el período anterior, cuando las agencias multilaterales fueron importantes donantes en los 70 en todos los países considerados. Aparentemente este liderazgo de los Bancos Internacionales sólo se retoma en Bolivia en la década de los noventa.

En resumen, en todos los países, aunque en menor medida en Bolivia, el ajuste fue financiado por los donantes bilaterales, específicamente por los Estados Unidos.

3. A donde ha ido la Ayuda?

En los países estudiados el grueso de la ayuda se destinó a la formación de capital. La importancia relativa dentro del total varió entre 67% en Bolivia y 42% en Costa Rica. Sin embargo, la situación varió apreciablemente en los diferentes períodos. En los 70, los fondos concesionales se concentraron casi exclusivamente en este rubro. A partir de los 80, este rubro pierde importancia frente a la categoría "no asignable por sector" que incluye el financiamiento para importaciones, apoyo a balanza de pagos, desastres y emergencias y ayuda alimentaria. Este apoyo a los procesos de ajuste, llegó a representar más del 60% en Costa Rica, 44% en El Salvador y 38% en Bolivia en los 80, y 35% en Nicaragua en los 90. Debe mencionarse, que si se tiene en cuenta la ayuda de los países ex-socialistas a este país durante el período 1979-89, la concentración de los recursos en la categoría de Apoyo de la

Cuadro III.C.2
AYUDA POR TIPO, 1973-92
(Desembolsos netos - millones de Dólares)

	1973-79	1980-89	1990-92 2/	1973-92
COSTA RICA	217.5	1793.4	246.6	2257.5
Formación bruta de capital	192.8	628.5	132.6	953.9
No Formación bruta de capital	18.5	22.0	8.9	49.4
Cooperación Técnica	4.9	21.1	19.5	45.5
No asignable por sector	1.3	1121.8	85.6	1208.7
EL SALVADOR	150.6	3216.4	692.7	4059.7
Formación bruta de capital	146.8	1655.5	341.5	2143.8
No Formación bruta de capital	0.9	113.4	24.5	138.8
Cooperación Técnica	0.1	0.9	2.3	3.3
No asignable por sector	2.8	1446.6	324.4	1773.8
NICARAGUA 1/	311.2	1068.8	1268.6	2648.6
Formación bruta de capital	247.9	602.8	753.2	1603.9
No Formación bruta de capital	6.3	83.7	35.1	125.1
Cooperación Técnica		42.8	36.0	78.8
No asignable por sector	57.0	339.5	444.3	840.8
BOLIVIA	693.5	2060.6	1379.7	4133.8
Formación bruta de capital	649.4	1167.2	977.0	2793.6
No Formación bruta de capital	20.3	89.0	35.3	144.6
Cooperación Técnica	5.0	7.1	66.6	78.7
No asignable por sector	18.8	797.3	300.8	1116.9

1/ No incluye los países ex-socialistas
2/ Las cifras para 1992 son preliminares
Fuente: OECD, cálculos de FEDESARROLLO

Balanza de Pagos es bastante alta, cerca del 60% en ese período.¹⁶

Definitivamente la cooperación técnica y la no formación bruta de capital nunca ha sido significativa en los países considerados. Su participación dentro del total de la ayuda no sólo ha sido insignificante sino que en la mayoría de los países ha venido decreciendo. Una parte importante de estos recursos son canalizados por las agencias de Naciones Unidas.

De la ayuda que ha sido destinada a proyectos de inversión, los sectores sociales y comunitarios han sido los más beneficiados. Solamente en el período de ajuste perdieron importancia relativa, la cual parece retomar en los 90. Nicaragua y El Salvador son los países que más han concentrado los flujos de ayuda en este sector. (Ver Cuadro III.C.3). Esto se debe en parte a los importantes proyectos de agua potable y alcantarillado que han sido financiados con el apoyo externo y más recientemente a los recursos externos destinados a los Fondos de Inversión Social. En la década de los 70, otros sectores importantes fueron los de transporte y comunicaciones así como energía.

4. Ayuda y Desarrollo en los cuatro países

La relación observada a nivel mundial entre ayuda y concepción de desarrollo vigente sólo se da parcialmente en los países estudiados. En la década de los 70 el apoyo casi exclusivo a la formación bruta de capital sí responde a la idea de fortalecer los procesos de industrialización para acelerar el crecimiento económico. Dadas la escasez relativa de capital en los países en vía de desarrollo, el fortalecimiento de este tipo de inversión con

¹⁶ Mario de Franco. op. cit. Anexo Estadístico. Destino de la Ayuda Externa Contratada, 1960-92.

Cuadro III.C.3
AYUDA POR SECTORES, 1973-92 1/
Distribución Porcentual de los desembolsos netos

	COSTA RICA				EL SALVADOR				NICARAGUA 2/				BOLIVIA			
	1973-79	1980-89	1990-92 1/	1973-92	1973-79	1980-89	1990-92	1973-92	1973-79	1980-89	1990-92	1973-92	1973-79	1980-89	1990-92	1973-92
Agricultura, Silvicultura y Pesca	5.4	7.2	11.6	7.5	4.1	10.1	3.2	8.7	5.1	25.5	6.2	13.9	16.6	7.6	11.7	10.4
Industrias Extractivas	0.1	0.9	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.4	0.0	1.8	1.5	8.8	1.6	5.2
Manufacturas	0.2	1.1	1.4	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3	1.0	1.8	9.7	0.9	0.1	2.1
Energía	1.9	6.0	0.1	5.0	35.4	1.1	0.2	2.2	11.5	3.8	3.4	4.5	8.4	2.8	5.0	4.5
Construcción	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Comercio y Turismo	0.0	0.5	2.9	0.7	0.0	1.4	0.4	1.2	0.0	0.2	0.0	0.1	1.5	1.0	2.2	1.5
Transporte y Comunicaciones	40.5	4.6	8.7	8.5	24.3	1.5	7.6	3.4	18.4	5.5	3.7	6.2	24.4	8.0	24.8	16.4
Finanzas y Comercio	3.2	2.2	7.4	2.8	0.0	6.9	2.6	5.9	0.8	1.2	0.3	0.7	3.2	10.3	1.7	6.2
Servicios Sociales y Comunitarios	48.1	14.8	33.2	20.0	34.3	34.1	39.2	35.0	45.9	24.2	50.3	39.3	31.9	21.9	31.2	26.7
No asignable por sector	0.6	62.6	34.7	53.5	1.9	45.0	46.8	43.7	18.3	31.8	35.0	31.7	2.7	38.7	21.8	27.0
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Las cifras para 1992 son preliminares

2/ No incluye los países ex-socialistas

Fuente: OECD, cálculos de FEDESARROLLO

fondos internacionales, era una forma eficiente de contribuir a este proceso.

Como sucedió en el resto de América Latina, no se detecta en la década de los 70 una mayor prioridad de la ayuda para los sectores sociales. El auge de recursos internacionales para financiar la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores pobres no es tan evidente en estos países. Pero si es claro que en general los sectores sociales han recibido permanentemente ayuda, aún cuando la prioridad era apoyar los procesos de ajuste.

En todos los países en los 80 la ayuda se concentro en el apoyo a los programas de ajuste estructural. . La proporción de la ayuda "no asignable por sector" vario entre 62% del total en Costa Rica y 38% en Bolivia. Aunque no se dispone de la información con la suficiente desagregación, todo parece indicar que esta alta concentración fue también cierta en Nicaragua si se tiene en cuenta la ayuda de los países ex-socialistas.

En los 90, si se tienen en cuenta los préstamos autorizados y no los desembolsos (ver Capítulo IV.A) se ha notado un mayor énfasis en los sectores sociales.

IV. POLITICA DE AYUDA DE LOS DONANTES Y ASPECTOS INSTITUCIONALES

A. Política de Ayuda de los Donantes

Una vez analizados los perfiles de la ayuda internacional en los cuatro países considerados en este estudio, es importante comparar los resultados anteriores con las políticas generales de países o instituciones que ofrecen la ayuda. Se ha considerado necesario desprender varios elementos de este análisis: el primero, la coherencia entre los propósitos de los donantes y los objetivos de los países receptores, el segundo, el grado de condicionalidad implícito que lleva la AOD y en tercer lugar, el posible grado de satisfacción de las dos partes comprometidas en estos procesos. El producto de estas reflexiones sin duda permitirá orientar mejor los flujos futuros de estos apoyos internacionales.

Para efectos de este trabajo, se han seleccionado por una parte, aquellos donantes que han canalizado el mayor volumen de recursos a los países considerados. En lo que se refiere a los donantes bilaterales, sin duda los Estados Unidos, a través de su agencia AID, ha sido el mayor proveedor de AOD durante el período analizado. Durante la década de los 80 y los primeros años de los 90, los recursos que llegaron por este canal a los cuatro países considerados fueron de cerca de US\$ 6000 millones, siendo El Salvador el más beneficiado ya que recibió el 60% de este monto, seguido por Costa Rica con el 21%, Nicaragua con el 13% y por Bolivia con el 6%.

Con respecto a las agencias multilaterales, se consideran los lineamientos generales que orientan los flujos concesionales de las dos agencias más importantes en la región, el Banco Mundial (WB) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se analiza el comportamiento de su apoyo financiero concesional en el período 1970-93.

Por otra parte, se analiza la ayuda de Suecia a Nicaragua, como un estudio de caso, principalmente por que la política de ayuda de este país, junto a la de los otros países nórdicos, varía significativamente de la de otros donantes bilaterales.

1. La política de ayuda de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Bolivia 1980-1993¹⁷

- a. Política de ayuda de AID en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, 1980-1993

La ayuda de los Estados Unidos a los países centroamericanos en la década de los '80s debe verse dentro del contexto de la política exterior de ese país, que estuvo guiada por dos objetivos centrales. Por una parte, las administraciones de los presidentes Reagan y Bush se oponían al régimen Sandinista que asumió el poder en Nicaragua después de la lucha armada y el derrocamiento de Somoza en 1979. Como se mencionó en el Perfil de Ayuda de este país, esta oposición tomó muchas formas, entre las cuales estuvo la suspensión del apoyo financiero, el bloqueo comercial, acciones para suspender el financiamiento de las instituciones multilaterales, la minada de puertos y el apoyo a los opositores del Sandinismo. Por otra parte, el gobierno de los Estados Unidos apoyó militar y económicamente al gobierno de El Salvador con el fin primordial de derrotar a las guerrillas que luchaban en ese país.

¹⁷ Esta sección es un resumen del documento: AID, Política Económica y Cambio Estructural en Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, informe preparado por el consultor Herman Rosa para FEDESARROLLO, como parte del proyecto sobre el Impacto de la Ayuda Externa. La sección sobre Bolivia fue preparada por el consultor Juan Antonio Morales, como parte del Perfil de Ayuda de ese país.

Como complemento de estas acciones, el gobierno de USA extendió su apoyo a Honduras y a otros países vecinos como Costa Rica, con el fin de neutralizar la influencia del régimen Sandinista y al mismo tiempo aislarlo diplomáticamente. La política intervencionista alcanzó su punto máximo con la invasión de Panamá en diciembre de 1989.

Por todas estas razones Centroamérica ocupó un lugar privilegiado en la agenda de política exterior de los Estados Unidos durante los años ochenta. El modelo económico impulsado por ese país en este período, formó parte integral de su política exterior en la región. La incidencia de la Agencia para el Desarrollo en los procesos de estabilización y reforma económica fue particularmente importante en Costa Rica y El Salvador durante los años 80 y en Nicaragua su contribución ha sido muy significativa en lo que va corrido de los años 90, ya que la ayuda de Estados Unidos a este país se suspendió durante la década de los 80s.

La comparación de la asistencia económica de Estados Unidos y el papel de AID desde 1980 hasta el presente, permite identificar ciertos rasgos comunes así como algunos aspectos contrastantes. En primer lugar, en lo relativo a los niveles de asistencia económica comprometidos, en los tres casos han sido bastante elevados, aunque los montos totales y la duración de los períodos en los que se han sostenido esos niveles elevados de asistencia han variado significativamente. En segundo lugar, los procesos de estabilización económica han dependido críticamente de la asistencia económica proporcionada por Estados Unidos, sobre todo en lo que se refiere al apoyo directo a la balanza de pagos. En tercer lugar, AID ha jugado un papel crucial en los procesos de reforma económica en los tres países considerados.

En lo que se refiere al nivel de ayuda, el caso de El Salvador es el más impactante, por la magnitud y duración del compromiso. La asistencia se sostuvo en niveles muy elevados incluso hasta el año de 1993. La intensificación del apoyo se inicia en 1980 cuando la AID decide convertir el financiamiento al proceso de reforma agraria en "el punto focal" de su programa en El Salvador.

En los 13 años del período del período Año Fiscal (AF) 1981-93, la asistencia económica comprometida a este país alcanzó un total de \$3584 millones, lo que representa un promedio anual de \$275 millones de dólares. Al analizar la asistencia según su modalidad, se observa que un 43% (US\$1554 millones) es asistencia directa a la balanza de pagos, un 17% adicional (US\$610 millones) representa el costo de los alimentos y productos agrícolas importados o donados bajo la PL-480; en tanto que el 41% restante (US\$1478 millones) representa el financiamiento comprometido en la multitud de proyectos que AID desarrolló en El Salvador.

La mayor parte de los recursos destinados a proyectos se dedicó a la rehabilitación de servicios públicos, a proyectos diversos de estabilización social, al apoyo de la reforma agraria e iniciativas diversas.

La asistencia económica de USA a Costa Rica fue baja en los años AF1980-82 y se destinó principalmente a proyectos bajo la categoría de asistencia para el desarrollo. La ayuda se concentró en el período AF1983-90. En estos 8 años, la asistencia económica comprometida alcanzó un total de US\$1188 millones o un promedio anual de US\$148 millones de dólares. Estos montos representaron un apoyo económico significativo y en un alto porcentaje, más del 70% fue de apoyo a la Balanza de Pagos. Los elevados montos de asistencia otorgados por AID en este período le dieron a este organismo una gran capacidad de incidencia sobre la definición de la política económica en Costa Rica.

Si bien no se disponen de cifras completas de los montos comprometidos y desembolsados por AID como apoyo a la balanza de pagos durante el período 1990-1993, es claro que estuvieron muy por debajo de los niveles observados en la década de los 80s. AID proyectaba un total de ayuda de menos de US\$120 millones para el bienio AF1990-91 y de cerca de \$38 millones para el bienio AF1992-93.

En el caso de Nicaragua y por razones bien conocidas, la ayuda de los Estados Unidos se suspendió durante la década de los 80. Al reanudarse la asistencia financiera con el cambio de Gobierno en 1990, se observa que la asistencia comprometida es significativa. En el período AF1990-93 la ayuda alcanza un total de \$818 millones o un promedio anual de \$204 millones de dólares. Sin embargo, a pesar de la crítica situación económica y social de este país, el desembolso de la asistencia comprometida ha resultado un tanto irregular y ha estado marcado por grandes controversias.

La solicitud inicial para una asignación de emergencia por un total de US\$300 millones tenía cuatro componentes: 42% para apoyo de balanza de pagos, 25% para proyectos diversos, 16% para financiar, a través de la OEA y la Naciones Unidas, la repatriación de refugiados y el 16% restante se reservaría para atender parte de la mora que el gobierno tenía con organismos internacionales. Sin embargo, aunque el monto comprometido para el bienio AF1990/91 fue mayor que el solicitado inicialmente, los desembolsos resultaron menores que lo esperado y se hicieron con considerable atraso. De nuevo en 1992 el Congreso de los Estados Unidos congeló mas de US\$100 millones de la ayuda aprobada para ese año y solo hasta diciembre del mismo año se liberaron US\$54 millones. En 1993 también se presentaron atrasos considerables en los desembolsos.

La asistencia ligada a la estabilización económica, se inicia con anterioridad a cualquier acuerdo con el FMI en los tres países

Cuadro IV.1
 AYUDA DE LOS ESTADOS UNIDOS A COSTA RICA, EL SALVADOR, NICARAGUA Y BOLIVIA
 Año fiscal, millones de dólares

Costa Rica		El Salvador		Nicaragua		Bolivia	
Período	Monto	Período	Monto	Período	Monto	Período**	Monto
1982-85	632.8	1980-85	1289.3			1980-85	34.6
1986-89	530.5	1986-91	1851.5			1986-90	255.7
1990-93*	164.3	1992-93*	502.1	1990-93*	818	1991-92	102.7
1982-92	1306.9	1980-93	3642.9	1990-93*	818	1980-92	392.9

* Estimado

** Año calendario. Perfil de Ayuda: Bolivia

Fuente: AID, Política Económica y Cambio Estructural en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua.

y se mantiene incluso en ausencia de acuerdos con ese organismo, de manera que en esos momentos AID pasó a ser el agente externo principal en el "diálogo de políticas".

En El Salvador, durante la década de los ochenta, la política de estabilización no fue muy rigurosa, sobre todo después de que caducó el único acuerdo con el FMI (de un año de duración) de esa década. En el período 1984-89, la asistencia económica alcanzó los niveles históricos más elevados. Sin embargo, los intentos de AID de promover cambios en la política económica, particularmente en la política cambiaria, no fueron del todo exitosos y más bien propiciaron una relación bastante conflictiva entre AID y el gobierno.

En Costa Rica, en el período 1982-83 AID vinculó inicialmente su asistencia a la balanza de pagos al establecimiento y cumplimiento de un acuerdo con el FMI. En esa medida, se viabilizó en ese período la formulación de una política de estabilización en consonancia con las orientaciones del FMI (aunque suavizada por los niveles de asistencia otorgados), y se incentivó su sostenimiento. Posteriormente, ese vínculo se debilita al espaciarse los acuerdos con el FMI, por lo que AID pasa a tener una mayor injerencia en la política de estabilización, aunque con una exigencia y condicionalidad menor. Esa situación, junto con el manteniendo de elevados niveles de asistencia, contribuyó a reducir considerablemente los costos de las políticas de estabilización durante los ochenta en Costa Rica.

En Nicaragua, en 1990 AID apoyó inicialmente una política de estabilización de "shock", sin respaldarla con un nivel adecuado de asistencia financiera, contribuyendo así en cierta forma al fracaso mismo de esa política inicial. El plan de estabilización que se lanzó casi un año más tarde se elaboró con apoyo del FMI, puso una mayor atención a los aspectos de compensación social y se respaldó

en mecanismos de concertación. Este plan contó con un apoyo financiero mucho mayor tanto por parte de AID, que brindó el apoyo inicial, como del resto de organismos financieros internacionales. A partir de septiembre de 1991 el gobierno firmó acuerdos con el FMI, el Banco Mundial y el BID.

Aunque los ritmos han variado considerablemente en los tres casos, el proceso de reforma económica y el modelo propuesto tiene en la base orientaciones globales de política similares: privatización de empresas públicas y de los sistemas financieros, liberalización y apertura de la economía, promoción de exportaciones a mercados extra-regionales, fortalecimiento del sector privado empresarial y reducción del papel del Estado. Además, para impulsar ese modelo económico, AID se ha respaldado en instituciones privadas vinculadas a intereses empresariales, creándose algunas de ellas expresamente con financiamiento de AID.

En El Salvador el programa de reforma económica propuesto por AID sólo se comienza a impulsar integralmente (y con un ritmo avasallador) con el nuevo gobierno en junio de 1989. En ese sentido, el esfuerzo de AID durante la mayor parte de la década de los ochenta se concentró en sentar las bases políticas e institucionales para dicha reforma económica. En ese sentido, cobró un papel muy importante, incluso sobredimensionado, la organización gremial del sector privado creada con apoyo de AID en 1983, FUSADES. Aparte de las tareas técnicas que asumió en la promoción de exportaciones y en la diversificación productiva, FUSADES se convirtió en la instancia clave para fortalecer y aglutinar a una parte importante del sector empresarial salvadoreño en torno a una estrategia económica en consonancia con las orientaciones de la AID. Esta estrategia fue recogida por el nuevo gobierno y contó con un fuerte respaldo financiero y político de la AID.

En Costa Rica, la reforma económica propuesta por AID se impulsa y avanza a partir de 1983. Los esfuerzos iniciales se centran en el fortalecimiento del 'sistema' financiero privado y posteriormente en la privatización de las empresas estatales. En lo que se refiere a la política de promoción de exportaciones, la complementación de los esfuerzos públicos y privados se realiza fundamentalmente a través de CİNDE, organismo creado con apoyo de AID al igual que FUSADES . Aunque la reforma avanza, lo hace de manera gradual y adoptando matices particulares, en la medida que aspectos cruciales de la misma tienen que pasar a través de los mecanismos institucionales de una democracia consolidada. Como resultado, la reforma no resulta tan extensa como la que se logra impulsar posteriormente en El Salvador.

Finalmente, en Nicaragua AID pretende una reestructuración fundamental a través de una reforma económica inmediata y radical. Si bien el proceso resulta más lento que el esperado por AID, los avances son significativos si tomamos en cuenta la situación heredada y que la reforma es un proceso relativamente reciente. Los avances son más notorios en la privatización (aunque se tiene que aceptar el principio de la privatización a favor de los trabajadores), en el desarrollo de un sistema financiero privado (aunque la banca estatal retiene un papel importante) y en la reducción del tamaño y papel del Estado. En lo que se refiere a las instituciones del sector privado, AID tiende a apoyarse en instituciones existentes, por ejemplo, INCAE, por lo que las nuevas creadas expresamente con su apoyo no llegan a adquirir la importancia de sus contrapartes en El Salvador y Costa Rica.

b. La política de Ayuda de la AID en Bolivia, 1950-1993

La asistencia económica americana masiva a Bolivia se inició durante la Segunda Guerra Mundial y fue prácticamente la única

ayuda externa que recibió este país hasta 1954. Se inició con programas de asistencia técnica en los campos de salud (1942) y educación (1944), y posteriormente continuó en los campos de agricultura (1948) y construcción de caminos (1955). Las primeras instituciones sectoriales creadas para prestar asistencia en estos campos incluían el Servicio Interamericano de Salud Pública (SCISP), el Servicio Cooperativo Interamericano de Educación (SCIDE), el Servicio Agrícola Interamericano (SAI) y el Servicio Cooperativo Boliviano-Americano Caminero (SCBAC).

Desde el segundo quinquenio de los 50 la cooperación americana empezó a incidir sobre la política económica del país. En respuesta a los problemas económicos emergentes de la Revolución Nacional de 1952, los Estados Unidos ampliaron el alcance de su asistencia técnica en 1954 para incluir programas que permitieron la importación de bienes esenciales, tales como alimentos, combustibles, maquinaria y equipos. Hacia fines de la década, los Estados Unidos diversificaron aún más su apoyo económico mediante asistencia financiera a la balanza de pagos del Gobierno de Bolivia.

Desde 1942 hasta 1961, el Gobierno de los Estados Unidos suministró aproximadamente US\$ 212 millones en asistencia a Bolivia, de los cuales aproximadamente 1.75 millones se proporcionaron en donaciones.

A principios de los años 60 surge la presencia de la AID, principal ejecutor de la Alianza para el Progreso. La asistencia de los Estados Unidos durante la década de 1960, puso énfasis en el progreso económico acelerado y el mejoramiento del bienestar social. El programa de asistencia del Gobierno de los EE.UU. a Bolivia se caracterizó en ese entonces por el apoyo a los sectores de minería, transportes, agricultura e industria, así como a las reformas administrativas y fiscales.

Durante esa década se llevaron a cabo programas importantes, tales como el plan de rehabilitación de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), el desarrollo de recursos humanos mediante capacitación y la construcción de caminos. Igualmente los programas de asistencia de los Estados Unidos sirvieron para incrementar el suministro y la distribución de energía eléctrica en el Departamento de Santa Cruz y facilitaron el mejoramiento del sistema civil de transporte aéreo.

Durante esta década, los Estados Unidos proporcionaron aproximadamente US\$ 304 millones para el desarrollo de Bolivia, de los cuales aproximadamente dos tercios se suministraron en calidad de préstamo.

Entre 1971 y 1975, el Gobierno de los Estados Unidos proporcionó a Bolivia US\$ 137.8 millones en préstamos y US\$ 34.1 millones en donaciones. Estos fondos estaban designados para estimular la inversión pública y privada, y estaban canalizados hacia los programas de los sectores agrícola, industrial, vivienda, desarrollo urbano y rural y apoyo a la balanza de pagos.

Durante la segunda mitad de la década, la asistencia económica y financiera de los Estados Unidos enfatizó el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de menores recursos de las áreas rurales de Bolivia. Para este fin, se identificó tres áreas principales de apoyo. Primero, se fortalecieron las prácticas agrícolas a fin de incrementar el suministro de alimentos y mejorar los índices nutritivos de la población de escasos recursos. Segundo, se diseñaron programas de asistencia para recursos humanos en los campos de salud, nutrición y educación. Finalmente, se iniciaron programas para alentar al desarrollo de fuentes renovables y no convencionales de energía.

Debido a la inestabilidad política prevaleciente en 1980, el Gobierno de los Estados Unidos modificó su programa de asistencia a Bolivia mediante la suspensión de una serie de proyectos de desarrollo. Con el retorno de Bolivia a la democracia en 1982, AID comenzó a concentrar sus esfuerzos en el apoyo y fortalecimiento del nuevo proceso democrático y en el alivio de los efectos de la crisis económica. Más recientemente, ha comenzado a apoyar programas que alientan la mayor participación del sector privado en los procesos productivos, a fin de facilitar la recuperación y estabilización económica. Específicamente, ha prestado apoyo a programas que se concentran en aspectos de desarrollo de la pequeña y mediana empresa, el desarrollo de las instituciones financieras y la promoción de las exportaciones no tradicionales.

El financiamiento de AID al país ha aumentado considerablemente desde 1988 (ver cuadro IV-1). Esto refleja un esfuerzo bilateral concertado para implementar un plan antinarcóticos en Bolivia que se inició con la Reunión Cumbre de Cartagena de febrero de 1990 y la posterior aprobación de un aumento de financiamiento para los países de la región andina.

Además, el programa apoyó la participación de Bolivia en la Iniciativa de las Américas, que alienta a los países latinoamericanos en sus esfuerzos por emprender reformas económicas significativas orientadas al crecimiento, comercio, inversión y la reducción de la deuda externa.

La asistencia de AID a Bolivia está actualmente orientada al apoyo de tres metas principales:

- el apoyo al crecimiento económico sostenible y participativo.
- el apoyo al proceso democrático boliviano.
- el apoyo al programa antinarcóticos de Bolivia mediante actividades de desarrollo alternativo.

Para lograr dichas metas, AID ha identificado cinco objetivos específicos y estratégicos:

1. Promoción del Comercio e Inversiones, mediante el apoyo para la comercialización a los productores bolivianos y un programa nuevo para la promoción de las inversiones extranjeras en Bolivia.

2. Salud Materna e Infantil, con proyectos diseñados para mejorar la salud de las madres y de niños menores de cinco años de edad y mediante proyectos relacionados a actividades de supervivencia infantil y salud reproductiva. Igualmente, mediante el apoyo a la realización de campañas de vacunación y rehidratación, programas interactivos de educación por radio, iniciativas de capacitación y proyectos que ayudan a las comunidades rurales a construir sistemas de agua potable.

3. Protección del Medio Ambiente, con proyectos que mejorarán el manejo de los recursos forestales y las cuentas hídricas de Bolivia.

4. Fortalecimiento de Instituciones Democráticas, mediante proyectos de asistencia técnica que apoyan al desarrollo democrático de gobiernos locales, fortalecen a las instituciones cívicas y comunitarias, y alientan el empleo no partidario.

5. Desarrollo Alternativo. El objetivo estratégico es ayudar a Bolivia en la transformación de su economía promocionando una alternativa genuina a la dependencia de la economía en el cultivo ilegal de la coca. AID está apoyando un programa nacional integral de desarrollo alternativo mediante actividades múltiples, que incluyen investigación, extensión, mercadeo, infraestructura y apoyo financiero a los agricultores. Adicionalmente, el Gobierno de los Estados Unidos provee asistencia para cubrir requerimientos de

la balanza de pagos, mientras el impacto de la coca se reduce en la economía.

Categorías del programa de asistencia económica de la AID

El programa de asistencia de la AID está dividido en tres categorías. Primero, **Asistencia para el Desarrollo** (Development Assistance DA): El programa tradicional por medio del cual se financian proyectos en cinco áreas: agricultura, desarrollo rural y nutrición; planificación de población; salud; educación; y otras actividades. La asistencia se otorga como donación o como préstamos de largo plazo con tasas de interés por debajo de las del mercado (2% durante el periodo de gracia -normalmente 10 años- y 3% durante el periodo de amortización que oscila entre 10 y 30 años).

Fondo de Apoyo Económico (Economic Support Fund ESF): Programa diseñado para proporcionar asistencia de rápido desembolso para aquellos países considerados importantes en la política exterior de los Estados Unidos. Generalmente el ESF se usa para apoyar la balanza de pagos, aunque en algunos casos también financia proyectos. A menudo el desembolso de los fondos se liga al cumplimiento de ciertas condiciones por parte del gobierno receptor. Además, la moneda local generada a través de la venta de divisas, normalmente debe utilizarse para propósitos previamente convenidos con AID; entidad que administra el programa. El Departamento de Estado fija las políticas a seguir y justifica el programa ante el Congreso. Los fondos pueden otorgarse como donación o como préstamos bajo condiciones similares a las de los préstamos de Asistencia al Desarrollo (AD).

Ley Pública PL-480: El Título I concede préstamos para financiar la importación de productos agrícolas de Estados Unidos para ser vendidos a través de canales comerciales, generándose en el proceso moneda local cuyo uso el gobierno importador normalmente debe convenir con AID. Bajo el Título II se donan alimentos para atender refugiados, desplazados, víctimas de desastres, etc. Los alimentos se distribuyen localmente, por agencias gubernamentales o instituciones privadas, ya sea de forma gratuita o en programas de alimentos por empleo.

2. La ayuda de Suecia a Nicaragua, 1979-93: Estudio de Caso:¹⁸

Suecia como país pequeño ha considerado necesario apoyar a nivel internacional el derecho de otros países pequeños a su independencia e integridad. De esta manera el Gobierno sueco, dentro de una política de ayuda externa orientada a la reconstrucción y el desarrollo de las instituciones democráticas en Latinoamérica, decidió apoyar a las autoridades nicaragüenses una vez derrocado el régimen somocista en julio de 1979. Costa Rica, El Salvador y Bolivia sólo han recibido los fondos como parte de programas regionales.

Durante los primeros años el apoyo fue principalmente para reconstrucción, de emergencia y en general recuperación después de la lucha armada. En 1982 Nicaragua entra en el programa regular de ayuda de Suecia siendo el único país de América Latina que ha sido designado "país-programa", con un marco fijo de asistencia establecido por el parlamento sueco. Desde 1979 la ayuda ha continuado sin interrupción, independientemente de los cambios políticos que ha vivido el país.

La ayuda sueca ha sido en forma de donación y se ha hecho principalmente a través de ASDI, la Agencia Sueca para el Desarrollo (ASDI), pero también han tenido participación instituciones científico-tecnológicas (SAREC), no gubernamentales, sindicatos, municipalidades y el movimiento cooperativo.

¹⁸ Esta sección es un resumen del informe: Estudio de Caso: La Ayuda de Suecia a Nicaragua 1979-1993 elaborado por la consultora Martha F. de Lynch para FEDESARROLLO como parte del Proyecto sobre

Los resultados de la ayuda tienen que mirarse en el contexto de las condiciones por las cuales ha atravesado el país durante los últimos 14 años. Derrocamiento del gobierno mediante una insurrección armada popular en 1979. Esfuerzos del nuevo gobierno para cambiar el sistema económico, lo cual llevó, entre otras razones, a lo que se ha llamado "una guerra no declarada a Nicaragua" por parte de Estados Unidos, que incluyó la suspensión de la ayuda norteamericana y de fuentes multilaterales. Esto llevó al bloqueo, a la lucha armada y a problemas económicos muy serios como la hiperinflación. Por último, el nuevo cambio de gobierno en 1990 implicó revertir muchos de las reformas introducidas por el régimen anterior.

En la opinión de la mayoría de los funcionarios entrevistados para este trabajo, la ayuda sueca a Nicaragua ha sido importante, en gran parte exitosa y en ciertos sectores de gran impacto. Sin embargo, ha habido casos donde los resultados positivos no han sido muy claros, algunos se pueden catalogar de fracasos entre otras razones por que ha habido desperdicio de esfuerzos y recursos.

El monto total de la ayuda para el periodo 1979-1993 se ha estimado en \$2558 millones de coronas suecas o más de US\$ 400 millones. La ayuda se ha concentrado en cuatro sectores: apoyo a la Balanza de Pagos, que representó el 26% del total, al sector forestal y al sector minero, con el 14% del total cada uno, y al sector energético con 7%. Sin embargo debe notarse que se han aprobado fondos por fuera de los presupuestos anuales del país, los cuales se han destinado en gran parte para apoyo de Balanza de Pagos aumentando así la importancia relativa de este rubro a cerca de 50% del total. También se han financiado proyectos en los sectores cultural, social, refugiados, sistema judicial. Se ha dado énfasis en la integración de la mujer en los grandes proyectos y en la necesidad de favorecer a los grupos de menores ingresos.

Cuadro IV.2
 AYUDA DE SUECIA A NICARAGUA 1979-1993
 (año fiscal, millones de coronas suecas)

	Presup. País Autoriz.	Desembl.	Fuera Presp. País	Total	Otras Agencias	Total Suecia
1979/80a/						9.5
1980/81a/						9.5
1981/82a/						19.3
1982/83	50	27.2	39.4	66.6		66.6
1983/84	75	67.6	15.7	83.3		83.3
1984/85	75	93.9	29.1	123		123
1985/86	90	69.7	36.6	106.3	23.9	130.2
1986/87	125	122.6	59.6	182.2	7	189.3
1987/88	160	174	44.6	218.7	7.7	226.4
1988/90	190	194.5	75.7	270.2	10.4	280.6
1989/90	230	247	150.5	397.5	13.1	410.6
1990/91	270	218.6	43.8	262.5	15.6	278.1
1991/92	280	288.9	75.6	364.5	74.2	438.7
1992/93	280	227.1	51.5	278.7	14.2	292.8
Total	1825	1731.1	622.1	2353.5	166.1	2557.9

a/ Estimación con base en cifras de la OECD

Fuente: Embajada de Suecia en Nicaragua, tomada de: Swedish Development Assistance in Figures and Graphs, January 1993.

Apoyo de la Balanza de Pagos y Conferencia de Donantes: El apoyo a los esfuerzos del Gobierno para garantizar el suministro de insumos estratégicos importados y permitirle afrontar situaciones críticas del sector externo ha tenido una gran importancia. Dentro de este campo, la Conferencia de Donantes, convocada y patrocinada por Suecia en 1989, tuvo un éxito relativo en lo que se refiere a los recursos externos obtenidos. Sin embargo su importancia debe medirse también en otros términos. Para Nicaragua esta instancia representó el rompimiento del aislamiento diplomático y financiero. Además, con la reactivación de la ayuda de los países occidentales hacia el apoyo de balanza de pagos, se inició un nuevo enfoque financiero multilateral opuesto al bilateralismo en el que el país había sido forzado.

Sector Forestal: Este puede ser posiblemente el ejemplo donde el impacto de la ayuda ha sido importante y duradero. La ayuda ha sido integral, continua, con énfasis en estudios base, capacitación y el establecimiento del servicio forestal. Se ha elaborado un Plan de Acción para el desarrollo del sector, con líneas estratégicas claras que han permitido conseguir financiamiento de otras fuentes. No obstante, es en este sector donde también se encuentran los ejemplos de lo que se podría llamar "fracasos". Estos han sido los proyectos de comercialización de la madera donde una combinación de factores políticos y económicos limitaron significativamente el impacto de la ayuda.

En resumen, un esfuerzo de emergencia para apoyar actividades en el sector en circunstancias muy especiales que incluyó la nacionalización de empresas, evolucionó hacia un programa de apoyo integral que ha tratado de balancear las operaciones forestales, industria, entrenamiento y apoyo institucional. Las excepcionales circunstancias políticas y económicas por las que atravesó el país limitaron considerablemente el impacto de la ayuda, en especial en las actividades industriales. No obstante, como resultado de esta

colaboración el país tiene hoy un mejor entendimiento de sus recursos forestales y del valor que este recurso natural renovable representa para el futuro desarrollo. Los efectos de las acciones en el campo de los estudios base, capacitación e investigación posiblemente sólo serán plenamente evidentes en el futuro.

Sector Energía: La ayuda sueca ha variado su enfoque de acuerdo a los cambios en la estrategia seguida por el país en el desarrollo del sector. Inicialmente ésta se dirigió al apoyo de proyectos de fuentes alternativas de energía mientras en la segunda mitad el período la ayuda ha sido orientada a proyectos de plantas hidroeléctricas y a la rehabilitación de la Planta Nicaragua.

Al inicio del período, los proyectos de pequeñas plantas hidroeléctricas se vieron fuertemente afectados por el conflicto armado. El proyecto para la utilización de los rastrojos de algodón se puede considerar un caso ilustrativo donde predominó el interés comercial al tratar de implantar un equipo y una tecnología no apropiada. Los resultados positivos son muy limitados, se desperdiciaron esfuerzos y recursos y al cabo de 10 años aunque la tecnología desarrollada está disponible, por cambios de prioridades, no se esta realmente utilizando. En lo que se refiere a la rehabilitación de la Planta Nicaragua, la ayuda sueca ha permitido que el índice de disponibilidad de ésta, una de la principales fuentes de energía del país, haya aumentado de 45% a más de 85%. Este es el ejemplo donde la ayuda logra sus objetivos puntuales, dentro del plazo y con los recursos programados.

Sector Minero: Una combinación de factores limitaron considerablemente el impacto de la cooperación en este sector. Por una parte, como consecuencia de la manera como las compañías extranjeras administraban las minas antes de la nacionalización, no existía una estructura institucional fuerte y la mayoría de los profesionales eran muy jóvenes sin mucha experiencia. En estas

circunstancias, la asistencia técnica e inversiones en maquinaria y equipo sueco no pudieron aprovecharse totalmente. El país no estaba preparado para absorber la tecnología, ni para realizar programas a largo plazo. Por otra parte, en muchos casos prevaleció el interés de la firma consultora sueca que tenía un alto grado de poder de decisión que el gobierno tuvo que aceptar por no tener alternativas.

Sin embargo, dentro de los tres países que prestaron ayuda, además de Suecia, Rusia y Bulgaria, la ayuda sueca fue la mejor utilizada. Posiblemente el principal logro ha sido la formación de profesionales dentro de un programa de fortalecimiento institucional. Pero los esfuerzos en este campo fueron tardíos, ya que dada las circunstancias de las minas después de la nacionalización, ésta ha debido ser la primera fase del programa de ayuda. Se puso en funcionamiento la mina más moderna de Centroamérica, La Tabalera y se desarrolló la práctica de exploración geólogo-minera, la cual antes de 1979 la realizaban solamente las compañías extranjeras.

Aunque los fondos destinados a las **Cooperativas Agrícolas** no ha sido de gran magnitud, el apoyo a las Tiendas Campesinas en períodos de lucha armada y grandes dificultades de abastecimiento en el área rural jugó un papel importante en la sobrevivencia de la población campesina.

Después de este análisis, hasta cierto punto parcial e incompleto pero basado en información de primera mano, se puede concluir que la ayuda sueca a Nicaragua no ha sido ni exclusivamente "política" ni exclusivamente "comercial". Dentro de una filosofía de ayuda a países de menor desarrollo, se decide apoyar a un gobierno que iniciaba una labor de reconstrucción después del derrocamiento de un régimen antidemocrático. La ayuda a Nicaragua formó parte del apoyo al proceso de paz en

Centroamérica. Se toma cierto grado de compromiso con el proceso por lo cual la ayuda es continua. Además de la cooperación en aquellos sectores donde Suecia tiene gran experiencia, se apoyan acciones como elecciones, se facilita financiamiento de balanza de pagos y se apoyan los esfuerzos para romper el aislamiento diplomático y financiero.

Una evaluación crítica indica que la ayuda sueca a Nicaragua ha sido importante, primero por el hecho de que ha sido continua, es decir no se ha suspendido, en contraste con otras fuentes tanto bilaterales como multilaterales. Segundo, por el monto, Suecia ha sido una de las principales fuentes bilaterales. Tercero, la ayuda ha sido en forma de donaciones, lo cual ha representado apoyo en momentos especialmente difíciles; por ejemplo para la realización de elecciones tanto bajo el régimen Sandinista como en actual, para el cambio de moneda en 1987, para el financiamiento de importaciones vitales como petróleo y el apoyo decisivo para la realización de la Conferencia de Donantes en 1989.

Donde se tuvo más éxito? En los sectores donde Suecia tiene gran experiencia, donde la ayuda ha sido integral y donde se ha podido mantener un enfoque de desarrollo a largo plazo del sector, donde no se permitió que predominara el interés comercial o de beneficio para Suecia, donde la ayuda no ha sido atada. La relativa fortaleza técnica de la contraparte ha jugado un papel determinante, permitiendo no sólo una mayor capacidad de absorción si no, además, un mejor entendimiento entre las dos partes y una evaluación constante para corregir problemas (sector forestal). El impacto ha sido también importante en circunstancias de emergencia, de problemas críticos que requerían una respuesta rápida.

Donde no se tuvo éxito? En algunos casos, donde se presentaron problemas de índole política insalvables, en otros donde estos problemas estuvieron unidos a un mal manejo (aserraderos), donde se

permitió que prevalecieran los intereses comerciales de Suecia (rastros de algodón), donde hubo debilidad técnica de la contraparte nacional y donde hubo demasiado poder de decisión de los consultores suecos (sector minero).

Que lecciones se pueden derivar de la experiencia sueca en Nicaragua? Algunas son obvias. La ayuda externa debe jugar un papel complementario dentro de un proceso mutuo, donde "su papel debe ser el apoyo a los esfuerzos que se llevan a cabo en los países receptores por sus propias autoridades". La ayuda tiene mayor impacto, es más exitosa en aquellos casos donde la estrategia de desarrollo del sector del país receptor es clara y se tiene una visión definida del papel de la colaboración externa. En estos casos por lo general la capacidad técnica de la contraparte nacional es relativamente alta.

Aunque parezca una contradicción, la debilidad técnica de la contraparte nacional se puede convertir en un obstáculo al pleno aprovechamiento de la cooperación externa. Este parece haber sido el caso del sector minero donde por la manera como se manejaba el sector por las compañías extranjeras antes de la nacionalización, la capacidad técnica era muy baja. Esta situación se agravó cuando muchos técnicos y administradores dejaron el país. En estas circunstancias en una primera etapa fue muy difícil absorber la tecnología y la asistencia técnica externa. En estos casos, aunque los resultados no sean tan inmediatos, la capacitación y el fortalecimiento institucional deben tener precedentes.

Por otra parte, la concentración de recursos dentro de un esfuerzo integral de desarrollo parece tener mejores resultados. Desde el punto de vista del país donante esto lleva a una mayor eficiencia.

En todos los casos se puede ver claramente que una mejor comunicación entre la contraparte local y los técnicos externos es beneficiosa. De esta manera se pueden llevar a cabo evaluaciones periódicas que lleven a los ajustes que se consideren necesarios para alcanzar los objetivos. La flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes debe estar presente en la implementación de todo proyecto de cooperación externa.

Por último, la experiencia de Nicaragua ha demostrado la importancia de una respuesta rápida por parte de la ayuda externa en casos de emergencia o de problemas especialmente difíciles.

3. Política de Ayuda Concesional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (WB)¹⁹

Cuando se creó el BID en 1960, los países miembros consideraron que existía la necesidad de hacer frente a situaciones especiales en ciertos países en los cuales donde no era aconsejable que se otorgaran préstamos pagaderos en moneda extranjera o donde se hacía necesario un apoyo financiero en condiciones menos onerosas que las de los préstamos regulares. Se creyó que condiciones relativas a balanza de pagos, capacidad de endeudamiento limitada, regiones que eran un problema especial, proyectos que eran de fundamental importancia para el crecimiento económico, requerían un tratamiento especial. Por esta razón crearon el Fondo de Operaciones Especiales (SF) del BID.

¹⁹ Esta sección es un resumen del documento: Ayuda concesional por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (WB) a Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, durante el período 1970-1993, elaborado por la consultora Martha F. de Lynch para FEDESARROLLO como parte del proyecto de Impacto de la Ayuda Externa.

De la misma manera, fue creada la Asociación para el Desarrollo Internacional (WB/IDA) en 1960 como una entidad afiliada al Banco Mundial, con el objeto de ayudar a los países de bajos ingresos que no podían acceder a los préstamos regulares, permitiéndoles cumplir con los costos en moneda extranjera de importaciones tales como maquinaria industrial, repuestos y fertilizantes.

Estas "ventanillas de fondos blandos" conceden créditos a largo plazo y con tasas de interés bajas, y, en el caso de la IDA con apreciables períodos de gracia. En el caso de los cuatro países considerados en este estudio, el margen concesional se estima que es de cerca de 85% en el caso del WB/IDA y varía entre 62% y 64%, en el caso de BID/SF ya que en este caso las condiciones varían de acuerdo al país y la naturaleza del proyecto. Las condiciones de los préstamos WB/IDA tienen un período de gracia de 10 años, 35 a 40 años de plazo y sin interés; en el caso de BID/SF, las tasas de interés oscilan entre 1 y 4% con un período de gracia de hasta 10 años y el período de amortización ha variado entre 18 y 30 años. En ambos casos los préstamos han sido concedidos a entidades públicas y/o con garantía del gobierno.

Para acceder a estos fondos cada institución ha establecido ciertas condiciones, básicamente para favorecer a los países más pobres o de menor desarrollo relativo. Por lo general se toma el nivel de PIB per cápita, pero además se tiene en cuenta el tipo de proyectos y el nivel de ingreso de los beneficiarios de los mismos.

Recientemente, en el caso del WB/IDA se ha hecho énfasis en la necesidad de tener en cuenta, además del nivel de ingreso per cápita de los países, su "desempeño" (performance) medida por una revisión anual. Esta revisión anual indica una mayor "condicionalidad" de los préstamos relacionándolos con políticas y el resultado de las mismas.

Además del indicado principio básico que ha guiado la política de ayuda concesional, ambas instituciones han variado el enfoque de la misma a través de los años respondiendo a las cambiantes circunstancias y necesidades de los países prestatarios.

En el caso BID/SF, desde su creación en 1960 hasta 1983 sus recursos han sido utilizados como una segunda "ventanilla" para financiar algunos proyectos considerados vitales para el crecimiento; en 1983 se estableció que los recursos se destinaran a proyectos de infraestructura social; en 1985 se extendió el uso de estos recursos a proyectos en las áreas de desarrollo rural y mejoramiento urbano, siempre y cuando beneficiaran principalmente a grupos de bajos ingresos en los países del grupo D (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana); en 1989 se estableció darle tratamiento transitorio preferencial a los 5 países más pobres del grupo D. Dentro de los lineamientos de la Octava Reposición, recientemente aprobada, en el futuro se le dará prioridad a los préstamos en los sectores sociales.

En el caso de WB/IDA, en los años 60 sus préstamos se concentraron en proyectos de infraestructura; en los 70 se le dio mayor énfasis a los programas que beneficiaban más directamente a los pobres (sector agrícola, desarrollo rural, desarrollo de los recursos humanos); en los 80 se le dio apoyo principalmente a los programas de ajuste. En la presente década se le ha dado mayor apoyo a los sectores sociales y a las inversiones destinadas a la reducción de la pobreza, la mujer en el desarrollo y planificación de la población y a los proyectos que apoyen políticas de sustento del medio ambiente. En resumen se puede decir que el énfasis ha variado de proyectos de infraestructura en los setenta hacia proyectos en apoyo a los programas de ajuste estructural y a los sectores sociales en los ochenta y en la presente década.

Los cuatro países Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, han recibido del BID/SF y del IDA/WB cerca de \$3600 millones de dólares en préstamos concesionales y \$170 millones en cooperación técnica en el período 1970-1993; del total de estos fondos, el 70% corresponde a BID/SF. Costa Rica, dado su nivel de ingreso per cápita, no califica para préstamos del IDA y recibió su último préstamo del BID/SF en 1984. Por otra parte, El Salvador dejó de ser elegible para fondos de IDA en 1977. En el caso de Nicaragua la ayuda concesional multilateral disminuyó significativamente en la década de los ochenta. Por estas razones, Bolivia recibió cerca del 50% de los recursos concesionales en el período acá analizado.

Del total aprobado, una tercera parte fue destinada a proyectos en los sectores de infraestructura, principalmente transportes y energía. Le siguieron en importancia los sectores sociales con 25% del total y entre ellos los proyectos de agua potable y alcantarillado. La agricultura y el apoyo financiero a los programas de ajuste estructural recibieron el 16% cada uno.

La distribución sectorial varió apreciablemente entre las dos instituciones. El BID/FS concentró el 40% de sus préstamos en Infraestructura Física, básicamente en proyectos de Energía y Transportes, mientras que en el caso del WB/IDA un 38% de los fondos fueron destinados a proyectos "Programa" debido principalmente a los préstamos de ajuste estructural recientemente aprobados. Los sectores sociales, principalmente proyectos de agua potable y alcantarillado, representaron el 27% de los préstamos en el caso del BID/FS, mientras que en el caso del WB/IDA sólo fueron el 21% y de este total un alto porcentaje fue aprobado en los últimos 5 años.

La evolución de los fondos aprobados por sectores varió apreciablemente de país a país. En el caso del BID/SF, la

Cuadro IV.3
 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y BANCO MUNDIAL
 Evolución de los Préstamos Concesionales, 1970-1993
 Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua
 (millones de dólares)

País/Periodo	BID/SF			WB/IDA			Total
	Enero 1, 1970-Sep 29, 1993			Enero 1, 1970-Julio 31, 1993			
	1970-79	1980-89	1990-93	1970-79	1980-89	1990-93	
Bolivia	399.9	320.9	168.9	63	375.5	432.4	1760.6
Costa Rica	231.1	119.8					350.9
El Salvador	236.7	344.6	197.4	18.3			797
Nicaragua	219.9	73	184	52	5	197.8	731.7
Total	1087.6	858.3	550.3	133.3	380.5	630.2	3640.2
Promed. Anual	109	85	183	13	38	210	158

Fuente: BID. Statement of Approved Loans, June 30, 1993 e información directa; World Bank/International Development Association (WB/IDA). Statement of Development Credits. July 31, 1993.

concentración en los sectores de infraestructura física fue muy marcada en el caso de Bolivia, 60% del total, mientras que en los otros tres países fue mucho menor, 24% en Nicaragua, 30% en El Salvador y 34% en Costa Rica. Llama la atención la importancia relativa de los sectores sociales en el caso de El Salvador, 45% del total, debido principalmente a los préstamos para programas de agua potable y alcantarillado. Por otra parte, en Nicaragua una cuarta parte del total lo representan dos "préstamos sectoriales" aprobadas en 1991 y 1992 en apoyo a los programas de ajuste estructural.

En el caso de WB/IDA, el 50% de los fondos aprobado a Nicaragua han sido en apoyo a los programas de ajuste adoptados recientemente en la forma de tres operaciones de Recuperación Económica aprobadas en 1991 y 1992. De la misma manera, en Bolivia este tipo de operaciones representaron el 35% del total aprobado en el período. En este país también vale la pena mencionar las operaciones en los sectores sociales, tres en apoyo al Fondo de Inversión Social y el préstamo para el Desarrollo Integral del Niño aprobado en junio del presente año. Estas recientes operaciones elevaron la participación de los sectores sociales a 21% del total.

En lo que se refiere a cooperación técnica, la mayoría de las operaciones del WB están directamente relacionadas con un préstamo y en muchos casos se incluye en el mismo. En el caso de los cuatro países considerados, el WB/IDA sólo ha tenido operaciones separadas de cooperación técnica en Bolivia y éstas han sido de apoyo institucional.

Durante el período estudiado el BID ha desarrollado operaciones de cooperación técnica por \$139 millones. El monto aprobado tanto anualmente como por operación ha aumentado considerablemente durante los 23 años. Esto refleja en parte el

hecho de que las cifras están en dólares corrientes, pero también indica que la naturaleza de las actividades de cooperación técnica ha sido cada vez más compleja. Así en la década de los 70, el promedio anual aprobado fue de menos de \$3 millones, mientras que en la presenta década la cifra ha sido \$17 millones.

Un porcentaje significativo de las actividades han sido en el campo del fortalecimiento institucional pero también ha proporcionado apoyo para consultorías de corto plazo para la preparación de estudios de pre-factibilidad de proyectos.

En los cuatro países acá considerados, el BID ha financiado este tipo de operaciones principalmente con recursos del SF pero también se han utilizado otros fondos como el Fondo Especial de Japón (JF). Aunque no se dispone de la información necesaria, es muy probable que gran parte de la cooperación técnica concedida a estos países haya sido no reembolsable.

Más de una tercera parte de la cooperación técnica concedida ha sido en los sectores sociales. Vale la pena mencionar que en los últimos 5 años se han aprobado operaciones de bastante envergadura en educación, salud y saneamiento. Estas han incluido el apoyo a los Fondos de Inversión Social de Emergencia de Bolivia y de Nicaragua, fortalecimiento en el sector salud en Nicaragua y Bolivia y estudios de factibilidad para un proyecto de saneamiento urbano. En el caso de El Salvador en 1987 se aprobaron fondos para la rehabilitación de viviendas de poblaciones de bajos ingresos, incluyendo la provisión de materiales de construcción y adiestramiento.

B. Análisis comparativo de los aspectos institucionales²⁰

1. Conclusiones Generales

El análisis comparativo del marco institucional que rige el manejo de la ayuda externa en Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, que se presenta en la sección 2 de este capítulo, ha permitido establecer una serie de constantes en estos tres casos. Estas constantes pueden plantearse como "tensiones" o "conflictos" entre determinadas tendencias en el manejo de la ayuda externa, los cuales, lejos de tender a encontrar una solución definitiva en el período que estudiamos, tienden a definir un patrón cíclico, en que cada uno de los polos del conflicto domina por un período relativamente corto. Pueden identificarse, en particular, las siguientes tensiones:

Una tensión entre los organismos técnicos responsables de la cooperación, típicamente Ministerios de Planificación o sus equivalentes, y los Ministerios de Relaciones Exteriores. El "centro de gravedad" en la gestión de la ayuda externa parece oscilar entre estos dos tipos de entidades. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, al iniciarse un nuevo gobierno en 1994, y después de un período en que el rol del Ministerio de Planificación en el manejo de la cooperación externa fue disminuyendo en la práctica, a pesar de las claras atribuciones que la ley le otorga al Ministerio, pareciera que va a empezar un nuevo período en se enfatiza el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, al cual

²⁰ Esta sección es un resumen del documento La Cooperación Externa en Centro América: los casos de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, preparado por el consultor José M. Salazar y otros para FEDESARROLLO dentro del proyecto del Impacto de la Ayuda Externa. La sección correspondiente a Nicaragua es un resumen de las secciones correspondientes de Mario de Franco. Op cit. La sección correspondiente a Bolivia, es un resumen de un resumen del capítulo III de Juan Antonio Morales. Op cit.

estaría adscrita la Agencia de Cooperación Externa que el gobierno actual ha propuesto.

Asimismo, hay una tensión entre los esfuerzos por centralizar y controlar la ayuda externa en una o dos agencias - típicamente en los Ministerios de Relaciones Exteriores y en el de Planificación - y los deseos tanto de los receptores como de algunos de los donantes por gestionar directamente la ayuda externa. Esta tensión expresa el conflicto entre un enfoque que pretende racionalizar y optimizar el uso de la ayuda a nivel global, prestando atención a su efecto sobre la balanza de pagos y el nivel de endeudamiento externo de la economía, y el enfoque de donantes y receptores especializados, más interesados en agilizar el trámite y desembolso de proyectos específicos.

Aun más, hay una tensión entre el deseo de formalizar los mecanismos de gestión de la ayuda externa, y el deseo de actuar con la mayor flexibilidad posible, lo que en muchos casos lleva a ignorar esos canales formales. En el caso de la AID, en particular, ha habido períodos en que esta agencia ha tenido control directo de una gran parte de los fondos facilitados, sin sujetarse a los controles usuales en términos de aprobación Legislativa y estrecho control ministerial en la ejecución de los proyectos.

Existe también una tensión entre el uso de la ayuda para los fines específicos de cada proyecto, y su uso simplemente como apoyo a la balanza de pagos. En el caso de El Salvador, por ejemplo, hay períodos en que la ayuda externa juega un papel tan crítico en el mantenimiento de los balances externos del país, que el papel de apoyo a la balanza de pagos domina por completo los proyectos específicos que se pudieran haber estado impulsando.

Existen otros problemas que parecen ser comunes a todos los países estudiados acá, los que se enumeran a continuación:

1. Los mecanismos sofisticados de control de la gestión y ejecución de los proyectos de ayuda externa demandan una gran cantidad de personal altamente calificado. Típicamente, los gobiernos enfrentan una aguda escasez de este tipo de recurso, y este es uno de los factores que contribuyen a que los trámites previstos en las leyes que regulan la cooperación externa muchas veces se conviertan en una mera formalidad. Dada la escasez de personal, el cumplimiento riguroso de los trámites legales probablemente llevaría a una virtual paralización del proceso de gestión y de la ejecución de los proyectos de ayuda externa.

2. Con frecuencia los países analizados encuentran dificultades para ejecutar los proyectos de cooperación externa que les son aprobados, y las carteras de los diversos países muestran grados variables, pero casi siempre severos, de subejecución. Esto refleja al menos tres tipos de problemas: escasez de personal técnico vinculado a la gestión de la ayuda externa en general; escasez de personal técnico y capacidad de ejecución en las instituciones receptoras de la ayuda; finalmente, y este es tal vez el punto más importante, la condicionalidad cruzada con los organismos internacionales, y los límites en la magnitud del déficit del sector público, también limitan severamente la capacidad de ejecución de los proyectos.

Deben distinguirse dos formas en que estos límites sobre el déficit limitan la capacidad de ejecución de los proyectos. Por una parte, los países enfrentan dificultades para proveer los fondos de contrapartida que requieren algunos proyectos. Por otra parte, la contabilidad del déficit, tal como es utilizada para evaluar las metas típicamente acordadas con los organismos financieros multilaterales, no distingue entre gastos operativos y gastos de

inversión. En este marco conceptual, la ejecución de un préstamo externo implica, tautológicamente, un incremento del déficit, y el cumplimiento de las metas de la condicionalidad cruzada puede hacerse incompatible con la ejecución de la cartera de proyectos de cooperación externa, a menos que otros componentes del gasto público sean recortados.

3. En todos los casos, el desarrollo de la institucionalidad es débil, y el rol de las diversas instituciones vinculadas a la ayuda externa varía sustancialmente de un gobierno al otro, dependiendo de las preferencias de la administración de turno. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, MIDEPLAN ha jugado un papel central en la gestión de la ayuda externa en algunos períodos, y en otros se ha limitado a la aprobación meramente formal (rubber-stamp) de proyectos en cuya gestión y negociación tuvo un rol despreciable. Esta variabilidad en el rol de las diversas instituciones dificulta la acumulación de experiencia y tradiciones institucionales, y hace difícil la retención de personal especializado en las instituciones cuyo rol se ve disminuido en una administración determinada. Esta misma debilidad institucional contribuye a mantener vigente la tradición de negociaciones directas entre organismos donantes y receptores, ya que con frecuencia los organismos que supuestamente deben otorgar "autorización previa" a la gestión de ayuda externa no tienen ni la capacidad técnica para revisar y evaluar todos los proyectos que se están gestionando en un momento determinado, ni el respaldo político para forzar el cumplimiento del requisito de "autorización previa".

4. En todos los casos pareciera que la evaluación "ex post" de los proyectos de cooperación externa no recibe una alta prioridad. Esto probablemente refleja en parte el hecho de que la ayuda externa, más allá de los propósitos específicos de cada proyecto, ha jugado un papel importante como apoyo a la balanza de pago de

todos los países estudiados. En estas circunstancias, cada año existe presión para conseguir nuevos fondos, y existen muy pocos incentivos para evaluar si los fondos contratados con anterioridad han sido utilizados óptimamente o no.

Las conclusiones de esta sección, en lo que se refieren a Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, están resumidas en los dos cuadros comparativos que se presentan a continuación. La lectura de estos dos cuadros puede dar la impresión de que de los tres casos estudiados, Costa Rica es el que tiene el mayor desarrollo de instituciones y mecanismos encargados del manejo de la cooperación externa. Sin embargo, es necesario hacer notar que el desarrollo de sofisticados mecanismos formales no necesariamente van acompañados de una práctica institucional que los implemente. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, el marco legal establece un papel central para MIDEPLAN en el manejo de la ayuda externa. Sin embargo, en la práctica el rol de dicho Ministerio se ha venido reduciendo prácticamente al de la aprobación rutinaria y puramente formal de los proyectos que se le presentan. En contraste, en Nicaragua el Ministerio de Cooperación Externa aparentemente sí ha logrado centralizar en buena medida el manejo de la cooperación externa. Sin embargo, como se ve más adelante, existen todavía problemas en la coordinación interna.

En el caso de Nicaragua y en relación a los mecanismos de coordinación de la ayuda es necesario hacer los siguientes comentarios adicionales. Actualmente existen los siguientes problemas:

- a. De suministro de información sobre contrataciones por parte de los entes autónomos. Ocurre que dichos entes no informan al Banco Central, o lo hacen tardíamente, lo cual repercute en los techos de endeudamiento acordados con el FMI. Este problema se está solventando en la medida en que el Ministerio

Cuadro IV. 4
 MANEJO DE LA AYUDA EXTERNA EN COSTA RICA, EL SALVADOR Y NICARAGUA
 A. COOPERACION FINANCIERA

COOPERACION FINANCIERA	EL SALVADOR		NICARAGUA		COSTA RICA	
	Organismos	Legislación	Organismos	Legislación	Organismos	Legislación
Principales responsables	Ministerio de Relaciones Exteriores, MIPLAN, Ministerio de Hacienda	Decreto N.24, 1989	BID y bilaterales: Ministerio de Economía; BM; Ministerio de Finanzas; FM; Banco Central		Ministerio de Hacienda, Autoridad Presupuestaria, Banco Central	
Autorización previa para inicio de gestiones					MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Banco Central y Autoridad Presupuestaria	Ley de Planificación Nacional, N.5525 y Ley de Reestructuración de la Deuda, N.7013
Instituciones del sector público no financiero					Autoridad Presupuestaria y Banco Central	Ley 6821, 1982, Ley Orgánica del Banco Central, Ley 6947, 1984
Instituciones descentralizadas, empresas en que el Estado posea más del 50% de las acciones					Autoridad Presupuestaria y Banco Central	Ley 6947, 1984 / Ley Orgánica del Banco Central
Bancos Comerciales del Sistema Bancario Nacional					Banco Central	Ley Orgánica del Banco Central, N.1552
Distinción favorable					Banco Central	Ley 6947
Trámite ante el Donante	General: Ministerio de Hacienda, y MIPLAN. FMI: Banco Central, MIPLAN y Ministerio de Hacienda				Ministerio de Hacienda	Decreto Ejecutivo N.0654-P-M, 1978
Aprobación final del proyecto	Congreso				Asamblea Legislativa	Artículo 171 de la Constitución Política
Fiscalización y evaluación						

MANEJO DE LA AYUDA EXTERNA EN COSTA RICA, EL SALVADOR Y NICARAGUA
B. COOPERACION TECNICA

COOPERACION TECNICA	EL SALVADOR		NICARAGUA		COSTA RICA	
	Organismos	Legislación	Organismos	Legislación	Organismos	Legislación
Principales responsables	Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Hacienda	Decreto N.24, 1989	Ministerio de Cooperación Externa		Ministerio de Planificación Nacional y Ministerio de Relaciones Exteriores	Ley de Planificación Nacional, N.5525
Inicio de la gestión	Ministerio de Planificación					
Aprobación del proyecto	Ministerio de Planificación				Ministerio de Planificación Nacional	Ley de Planificación Nacional, N.5525
Trámite ante el donante	Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto N.24, 1989			Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Ley de Planificación Nacional, N.5525 y Decreto Ejecutivo N.3370-RE, 1973
Fiscalización y evaluación ex-post	Ministerio de Planificación	Decreto N.24, 1989			Ministerio de Planificación Nacional	Ley de Planificación Nacional, N.5525

de Cooperación Externa ha venido ejerciendo un mayor control sobre el proceso de gestión de los recursos.

b. Retrasos en la ejecución de los desembolsos. Los principales problemas que inciden en la ejecución de los recursos se pueden sintetizar en lo siguiente :

i) Baja capacidad de ejecución de los usuarios de la ayuda externa, resultado del débil conocimiento de los mecanismos y formas de operar de los organismos y agencias internacionales.

ii) Complejos y excesivos trámites administrativos relacionados con la presentación de requisitos solicitados por los donantes y organizaciones financieras, como condiciones previas a los desembolsos.

iii) Atrasos en los desembolsos de recursos internos como fondos de contrapartida nacional para la ejecución de algunos proyectos, originada por la baja capacidad de ahorro institucional y las restricciones crediticias.

iv) Limitada capacidad de los sectores inversionistas en la preparación de la documentación necesaria para la ejecución de los proyectos.

v) Nuevas exigencias en la licitación de proyectos, requeridas por el gobierno con el objetivo de garantizar la transparencia en el uso de los recursos externos.

c. Existencia de celos institucionales debido principalmente a razones de liderazgo personal, lo que hace evidente la necesidad de crear comisiones interinstitucionales para mejorar la coordinación. Las fuentes externas han solicitado al gobierno que mejore sus niveles de coordinación a lo

interno. En este sentido, el Ministerio de Cooperación Externa ha venido sosteniendo reuniones mensuales de coordinación con los organismos ejecutores nacionales.

2. Descripción de la situación actual en cada país

a. Costa Rica

Existen cuatro instituciones que ejercen el control sobre el proceso de identificación, control y contratación de recursos externos: la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR)

A la Asamblea Legislativa le corresponde "aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relaciones con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo". Para dicha aprobación se requieren las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, por decreto ejecutivo se ha establecido que todas las gestiones y negociaciones de crédito externo del Gobierno Central y del Sector Público y Privado que vayan a requerir el aval o la garantía del Estado, deberá centralizarse en el Ministerio de Hacienda. El Ministerio es corresponsable, junto con MIDEPLAN, el Banco Central y la Autoridad Presupuestaria de dar - o denegar - autorización a las instituciones del Estado para la contratación de préstamos externos.

En lo que se refiere al endeudamiento externo, la ley establece que ninguna institución del sector público, excepto las del sector financiero bancario, podrá negociar préstamos externos sin la autorización previa de la Autoridad Presupuestaria.

La Autoridad Presupuestaria está integrada por el Ministro de Hacienda, quien la preside, el Ministro de Planificación Nacional, y el Presidente del Banco Central de Costa Rica.

La Ley de Planificación Nacional establece que ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación de la Oficina (luego Ministerio) de Planificación Nacional y Política Económica la cual establecerá su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Esta aprobación se seguirá también en el caso de proyectos de inversión del sector privado que necesite el aval o garantía del Estado para su gestión financiera.

Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, la Oficina/ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público.

En lo referente a los programas de asistencia técnica, MINPLAN debe formular, negociar, coordinar y evaluarlos teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las solicitudes de asistencia técnica serán tramitadas por la Oficina al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, tiene la responsabilidad común con MIDEPLAN en la administración de la cooperación técnica internacional. Asimismo, el reglamento interno de trabajo del Ministerio indica que es competencia de este "solicitar y suscribir con los organismos internacionales y con

los países la asistencia técnica que se requiera". El Ministerio ejecuta estas funciones por medio de la Dirección de Política Exterior.

Por otra parte, la Ley de Reestructuración de la Deuda, indica en su artículo N. 7 que "ninguna institución del Estado podrá contratar créditos externos sin obtener la autorización previa de MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Banco Central y Autoridad Presupuestaria".

La ley Orgánica del Banco Central (BCCR) tiene las siguientes atribuciones y potestades sobre la contratación de recursos externos: los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional pueden financiar sus operaciones con la contratación de empréstitos en el país o en el exterior, previa autorización del Banco Central". Todo endeudamiento externo, así como la emisión de bonos, títulos u otros valores mobiliarios por parte de los bancos del Sistema Bancario Nacional, o de las empresas financieras no bancarios, requerirán de la aprobación previa de la Junta Directiva del Banco Central.

Además, siempre que el Gobierno de la República tenga el propósito de efectuar operaciones de crédito en el extranjero, el Ministerio de Economía y Hacienda solicitará un dictamen del Banco Central, previo a la realización de las operaciones en trámite. Igual dictamen deberá solicitar las instituciones públicas cuando traten de contratar créditos en el exterior.

Dentro de este marco institucional, los procedimientos para la gestión de la Cooperación Internacional son los siguientes:

Cooperación Financiera: El decreto por el cual se creó la Dirección del Crédito Público y el Consejo Nacional de Financiamiento Externo en 1991 establece:

"De conformidad con las disposiciones legales aplicables, la gestión y contratación del crédito público externo estar sujeto al siguiente procedimiento:

a) Autorización para el inicio de los trámites, y tratándose de proyectos de inversión, ambas por parte del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN).

b) Dictamen favorable del Ministerio de Hacienda, cuando el gobierno sea deudor o garante.

c) Dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica sobre la conveniencia del crédito, de conformidad con lo establecido en al artículo 121 de su Ley Orgánica.

ch) Autorización final, con base en los trámites anteriores, por parte de la Autoridad Presupuestaria.

Cooperación Técnica: En este caso la responsabilidad sobre los proyectos recae en MIDEPLAN y en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

b. El Salvador

Tres organismos del gobierno tienen la responsabilidad del manejo de la cooperación externa en El Salvador: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social y el Ministerio de Hacienda. Este último Ministerio asigna las contrapartidas a los programas que así lo requieren.

En este campo, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) tiene las siguientes responsabilidades "gestionar, negociar y firmar tratados, convenciones y acuerdos internacionales,

oyendo la opinión de la Secretaría interesada por razón de la materia cuando fuera del caso".

Al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social le corresponde, entre otras funciones, "Formular conjuntamente con el Ministerio de Hacienda en base a los planes de desarrollo, los programas de ayuda financiera; así como gestionar y negociar conjuntamente con dicho Ministerio y la Secretaría de Estado o entidad correspondiente, la contratación de empréstitos con los organismos internacionales, gobiernos, entidades extranjeras y particulares".

En lo que se refiere a los programas de asistencia técnica, el Ministerio debe formularlos "en coordinación con las instituciones correspondientes y con base en los planes de desarrollo económico y social, así como estudiar, gestionar, administrar y coordinar la distribución de la ayuda técnica que los organismos internacionales, gobiernos, entidades extrajeras y particulares otorguen al gobierno de El Salvador, Instituciones Oficiales Autónomas y demás entes estatales".

En lo que respecta a las responsabilidades del Ministerio de Hacienda, este debe "Dirigir las finanzas públicas y definir y orientar conjuntamente con el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, la política financiera del estado...Proponer al Presidente de la República, para la consideración del órgano legislativo los Proyectos de Decretos de la emisión o contratación de empréstitos al sector público, y administrar el servicio de la deuda externa".

Es evidente entonces que la responsabilidad esencial del manejo de la cooperación internacional recae sobre MIPLAN. La Cancillería realiza funciones de enlace entre MIPLAN y las instancias otorgantes de la cooperación externa, por medio de la

Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Sin embargo, la responsabilidad sustantiva de las negociaciones corre por cuenta de MIPLAN, con la debida coordinación con el Ministerio de Hacienda, El Banco Central de Reserva y los entes locales ejecutores.

Dentro de MIPLAN, la gestión de la cooperación externa se lleva a cabo por la Dirección de Cooperación Financiera Internacional, o Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE), la cual actúa como eje central del sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINACIP) y participa en el Comité de Deuda Externa, junto con el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) y el Banco Central de Reserva. Además, realiza las evaluaciones periódicas y finales de los programas de cooperación externa. Esta labor es coordinada con los organismos donantes y sus misiones especiales.

Todos los proyectos de empréstito van al Congreso, que autoriza la suscripción del convenio respectivo, que luego debe retornar al Congreso vía Ministerio de Relaciones Exteriores, para recibir la ratificación correspondiente. El Ministerio de Hacienda, en estrecha colaboración con MIPLAN, es el responsable de la presentación al Congreso. En el caso de las donaciones solamente se requiere ratificación, no aprobación, por parte del Congreso. La cooperación técnica no requiere ser ni autorizada ni ratificada por el Congreso.

La Dirección de Cooperación Técnica Internacional (DCTI) en MIPLAN es el organismo nacional de coordinación y enlace de la cooperación técnica internacional. La relación hacia el exterior es a través de la Cancillería.

Debe mencionarse que las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional las maneja el BCR en colaboración con MIPLAN y el

Ministerio de Hacienda. Los fondos de los empréstitos del FMI son administrados por el BCR, sin injerencia de la SETEFE.

c. Nicaragua

**i. Marco Institucional de Coordinación
Interna, 1979-89**

A fin de hacer frente a las tareas inmediatas que demandaba el proceso de reconstrucción del país, durante el período 1979 - 1984 el sistema de organización y gestión de la ayuda externa en Nicaragua giró alrededor del Fondo Internacional para la Reconstrucción (FIR), organismo creado mediante decreto No. 46 del 17 de agosto de 1979 por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, el cual fue modificado por el decreto No.94, de 22 de septiembre del mismo año. El FIR se convirtió en Ministerio de Estado mediante decreto No. 81 del 18 de septiembre de 1979.

De acuerdo con el Artículo Segundo de su Ley Constitutiva, el papel del FIR fue el de promover y gestionar la obtención de cooperación financiera de Gobiernos, ya sea en forma bilateral, subregional o multilateral; de organismos internacionales de crédito; o con cualquier otra entidad financiera, y lograr así canalizar toda la recepción de recursos provenientes del exterior, fueran éstos donaciones en bienes, dinero y servicios; préstamos; ayuda técnica reembolsable o no; recursos obtenidos por la colocación de Bonos para la Reconstrucción de Nicaragua y cualquier otro tipo de recurso financiero o material que viniese a apoyar la reconstrucción del país.

Asimismo, el FIR se constituyó en el único ente habilitado por la República de Nicaragua para cumplir la función de enlace entre los entes multilaterales, bilaterales y privados de financiamiento y cooperación exterior, por una parte, y los receptores por la otra

parte, es decir, Gobierno Central y entes descentralizados. Además, le correspondía controlar la buena utilización de los recursos.

A través del FIR se procuraba establecer un control estricto y una centralización y coordinación de todas las actividades de reconstrucción que recibieran apoyo externo, para insertarlas de acuerdo a las prioridades específicas señaladas por el Gobierno. Además de lo anterior, le correspondía también al FIR la tarea de gestionar la renegociación de la deuda externa del país.

Como puede verse, un organismo con este tipo de responsabilidades no tenía antecedentes en Nicaragua, pues en el aspecto institucional del manejo de la ayuda antes de 1979 era sumamente sencillo, habida cuenta de la poca diversificación de las fuentes de financiamiento.

A pesar de las amplias facultades otorgadas al FIR en su Ley Constitutiva, en la práctica no cumplió con su función de único ente habilitado para la gestión de la ayuda externa, ya que había multiplicidad de gestores, como es el caso de los Ministros que salían fuera del país y que también eran autorizados para firmar Convenios de Préstamos. Por otro lado, la labor de consecución de recursos también la realizaba el Ministerio de Planificación (MIPLAN), a través de su Dirección de Países Socialistas. En consecuencia, el aspecto institucional de la ayuda se dividió entre ambos organismos, quedando el FIR encargado básicamente de la relación con los países de economía de mercado y con los organismos internacionales.

Esta división del trabajo de la gestión externa se debió fundamentalmente a razones de carácter político, ya que el Ministro de Planificación era a su vez el encargado directo de las relaciones político-económicas con los países del bloque socialista en ese entonces. Cabe señalar, que en este período la política

exterior de Nicaragua tenía como uno de sus ejes principales el fortalecimiento de las relaciones con dichos países, lo que se evidenció en el hecho de que su participación en el total de contrataciones acumuladas pasó de cero en 1978 a representar el 64.6% en 1989.

Aparte de la identificación existente por razones de carácter ideológico, la visión política del gobierno de Nicaragua en ese entonces era que ante el peligro que significaba la política norteamericana para la Revolución, el campo socialista era el único que podía coadyuvar a garantizar su supervivencia.

Al irse deteriorando la situación política y económica interna, y profundizándose los desequilibrios macroeconómicos, la consecución de recursos externos pasó a ser, más que nunca, una necesidad imperiosa ya que de ellos dependía esencialmente la sobrevivencia del país. Es así que con la reorganización gubernamental llevada a cabo en enero de 1985, a raíz de las elecciones de noviembre de 1984, se crea el Ministerio de Cooperación Externa con el objetivo de centralizar y consolidar la gestión económica externa.

Con la creación de dicho Ministerio se deroga la Ley Constitutiva del FIR, y la nueva institución pasa a convertirse, al igual que el FIR en 1979, en el único ente responsable de la gestión de recursos externos, asumiendo además la coordinación y control en la conformación de las delegaciones enviadas al exterior con fines de gestionar ayuda. Esto, con el objetivo de evitar las contrataciones fuera de control que se dieron en el período precedente.

La división del trabajo antes descrita produjo conflictos entre el FIR y el Ministerio de Planificación en cuanto a las prioridades de obtención y asignación de los recursos, polémica que

se resolvió en la práctica con la creación a fines de 1984 de la Comisión Técnica de Inversiones, integrada por el Ministerio de Planificación, el Banco Central, el FIR, el Ministerio de Finanzas y la Financiera Nacional de Preinversión (FINAPRI).

Paralelamente, se creó también la Comisión Técnica de Cooperación Externa, conformada por el Banco Central de Nicaragua, el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Comercio Exterior.

ii. Marco Institucional vigente

En la actualidad, la coordinación interna de los flujos de ayuda externa oficial tiene como eje principal al Ministerio de Cooperación Externa, que es la institución que gestiona dicha ayuda en nombre del Gobierno de la República y firma a su vez, en representación oficial, los respectivos convenios. Se exceptúa de lo anterior la ayuda proveniente de organismos financieros multilaterales, como se verá más adelante.

En lo que se refiere a los préstamos oficiales, estos son gestionados y suscritos directamente por el Ministerio de Cooperación Externa. Una vez iniciados los desembolsos, los fondos son administrados por el Banco Central de Nicaragua, quien recibe las divisas y acredita al Gobierno su equivalente en moneda nacional.

La gestión de préstamos oficiales para proyectos específicos corresponde también al Ministerio de Cooperación Externa y la firma de los mismos puede ser realizada por dicho Ministerio o por el organismo que tendrá bajo su responsabilidad directa la ejecución del proyecto. La gestión para este tipo de préstamos nace de la cartera de proyectos que envían los distintos ministerios al Ministerio de Cooperación Externa.

Al igual que en el caso anterior, los fondos son administrados por el Banco Central de Nicaragua.

La gestión de ayuda multilateral se centra actualmente en apoyo para ajuste estructural, estabilización y programas sectoriales. Además de presentar oficialmente la solicitud, el MCE invita a nivel bilateral a distintos gobiernos a cofinanciar dichos programas, siendo Japón, Taiwán y Alemania los países que más han respondido en este sentido. En la gestión y suscripción de préstamos con organismos multilaterales se ven involucrados, además del Ministerio de Cooperación Externa, los Ministerios e Instituciones que actúan como contraparte interna de dichos organismos.

En este caso, cabe señalar que el Ministerio de Economía y Desarrollo es quien suscribe los convenios de préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que el Ministerio de Finanzas lo hace con el Banco Mundial. En lo que respecta al Fondo Monetario Internacional, corresponde al Banco Central de Nicaragua la gestión y suscripción de convenios con dicho organismo. Los préstamos otorgados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), son normalmente suscritos por el Banco Central.

La gestión y suscripción de estas donaciones corresponde al Ministerio de Cooperación Externa. Cuando se trata de donaciones en especie, existe una comisión integrada por el Ministerio de Economía, Ministerio de Finanzas y Banco Central que supervisa el mercadeo de los productos, cuyo valor monetario es depositado en una cuenta especial en el Banco Central. Esta cuenta se administra entre el Ministerio de Cooperación Externa y los donantes, quienes en conjunto determinan a qué tipo de proyectos destinarán los fondos de contravalor provenientes de la comercialización de los productos.

En el caso de la ayuda alimentaria proveniente del Programa PL-480 de AID, los fondos de contravalor se han utilizado fundamentalmente para financiar el déficit fiscal.

d. Bolivia

i. Marco Institucional vigente

La principal institución rectora de los programas de cooperación externa es el Ministerio de Planeamiento y Coordinación (MPC). En el interior del MPC, la cooperación externa ha sido tratada en arreglos institucionales que variaban frecuentemente. La dependencia que específicamente se ocupa del seguimiento de la asistencia externa es la Subsecretaría de Inversión Pública y Cooperación Internacional. Esta Subsecretaría canaliza los recursos de fuentes internas o externas destinadas a la inversión pública, y de ella dependen tres direcciones: la Dirección de Inversión y Desarrollo (DID), la Dirección de Cooperación Técnica y Preinversión (DICOPRE), y la Dirección de Financiamiento Externo y Monetización (DIFEM).

La Dirección de Inversión y Desarrollo (DID) tiene la función principal de preparar un presupuesto anual de inversión. Es mediante ese presupuesto que se asignan de manera específica los recursos internos y externos. La DID esta también encargada de efectuar el seguimiento financiero de los numerosos proyectos de inversión del gobierno.

La Dirección de Cooperación Técnica y Preinversión (DICOPRE), creada en 1990, como un organismo que fusionaba las funciones ejercidas por dos anteriores instituciones: la Dirección de Cooperación Técnica, y el Instituto Nacional de Preinversión, tiene una relación directa con los organismos multilaterales. Cualquier convenio de cooperación con una fuente multilateral es analizado,

evaluado y suscrito directamente por esta dirección. Al igual que en el caso de la cooperación multilateral, la cooperación técnica bilateral es analizada y evaluada por esta dirección, pero para la firma de un convenio bilateral es necesaria la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La principal función de la Dirección de Financiamiento Externo y Monetización (DIFEM) es la de administrar y coordinar los recursos de contravalor, es decir, recursos generados por una donación externa, que tienen el fin de apoyar la balanza de pagos, sea para importaciones o para pago de la deuda externa del país. Para la firma de convenios bilaterales tiene empero que acordar con el Ministerio de Relaciones Exteriores (gráfico IV-1). La DIFEM tienen también que coordinar con el Banco Central de Bolivia. El instituto emisor, en tanto que es el agente financiero del estado, administra los flujos.

El procedimiento que se sigue, en cuanto a ayuda para pago de la deuda externa, es el siguiente. El gobierno americano (único donante que brinda ayuda para pago de la deuda externa mediante este sistema) deposita la cantidad correspondiente a la donación en un banco americano, a nombre del gobierno boliviano y en moneda americana, para uso exclusivo de pago de deuda externa. Por su parte, el gobierno boliviano abona en las cuentas del DIFEM el equivalente al 75% de esa donación, pero en moneda nacional. Esos recursos se destinan a financiar proyectos en distintas áreas, o se utilizan como contraparte de otros programas de ayuda. Estas donaciones representan aproximadamente el 80% de los recursos totales que maneja el DIFEM. El restante 25% de los recursos otorgados por el gobierno americano son considerados como "donación pura", ya que son de libre disponibilidad para el gobierno nacional. El monto de la donación depende del cumplimiento del gobierno boliviano de erradicar cierto número de hectáreas de cultivos de coca por año.

En lo que se refiere a las donaciones de equipo, materiales, insumos, etc., el procedimiento es algo distinto. Primero, alguna entidad pública o empresa del gobierno presupuesta recursos para la importación de material o equipo (movilidades, semillas, insumos, maquinaria, etc.). El gobierno realiza negociaciones con algunos gobiernos u organismos internacionales interesados en proporcionar dichos equipos, y se realiza la donación. La empresa o entidad pública que recibe dicha donación debe, de cualquier forma, desembolsar en el Banco Central la cantidad en bolivianos que le habría significado dicha importación. Por su parte, el Banco Central pone a disposición del DIFEM esos recursos, para llevar a cabo los proyectos acordados con los donantes.

Los proyectos a ser financiados se eligen en los comités de aprobación y evaluación. En estos comités participan delegados del país donante y del país receptor, y la aprobación se la realiza de común acuerdo. El destino de los recursos de donación debe ser aprobado por cada fuente y por separado. En el caso de la ayuda del gobierno americano (que viene bajo el nombre de Programa de Recuperación Económica), es USAID la entidad fiscalizadora de los recursos. El gobierno boliviano propone proyectos hasta un 60% de esos recursos. El restante 40% es dedicado a financiar proyectos directamente propuestos por el gobierno americano.

Como se puede notar, la DIFEM no aprueba ningún tipo de proyectos. Solo administra los recursos, mediante el seguimiento financiero y de ejecución, tanto técnica como presupuestaria, de los proyectos y programas autorizados en los comités de aprobación y evaluación. Se debe mencionar, además, que estos proyectos son de diversa índole y tamaño, tanto del sector público como del privado, e incluso de las diversas Organizaciones no Gubernamentales.

ii. Coordinación de la Ayuda Alimentaria

La ayuda alimentaria se encuentra coordinada en dos instancias: la DICOPRE y la DIFEM. La administración y distribución de los alimentos sigue varias etapas. En una primera etapa se establece una relación directa entre las agencias internacionales donantes y las agencias nacionales receptoras. En una segunda etapa, las agencias nacionales receptoras destinan los alimentos a programas y sus respectivos subprogramas, o a proyectos y sus componentes. Finalmente y dependiendo del sector, las entidades ejecutoras ejecutan los citados programas y proyectos.

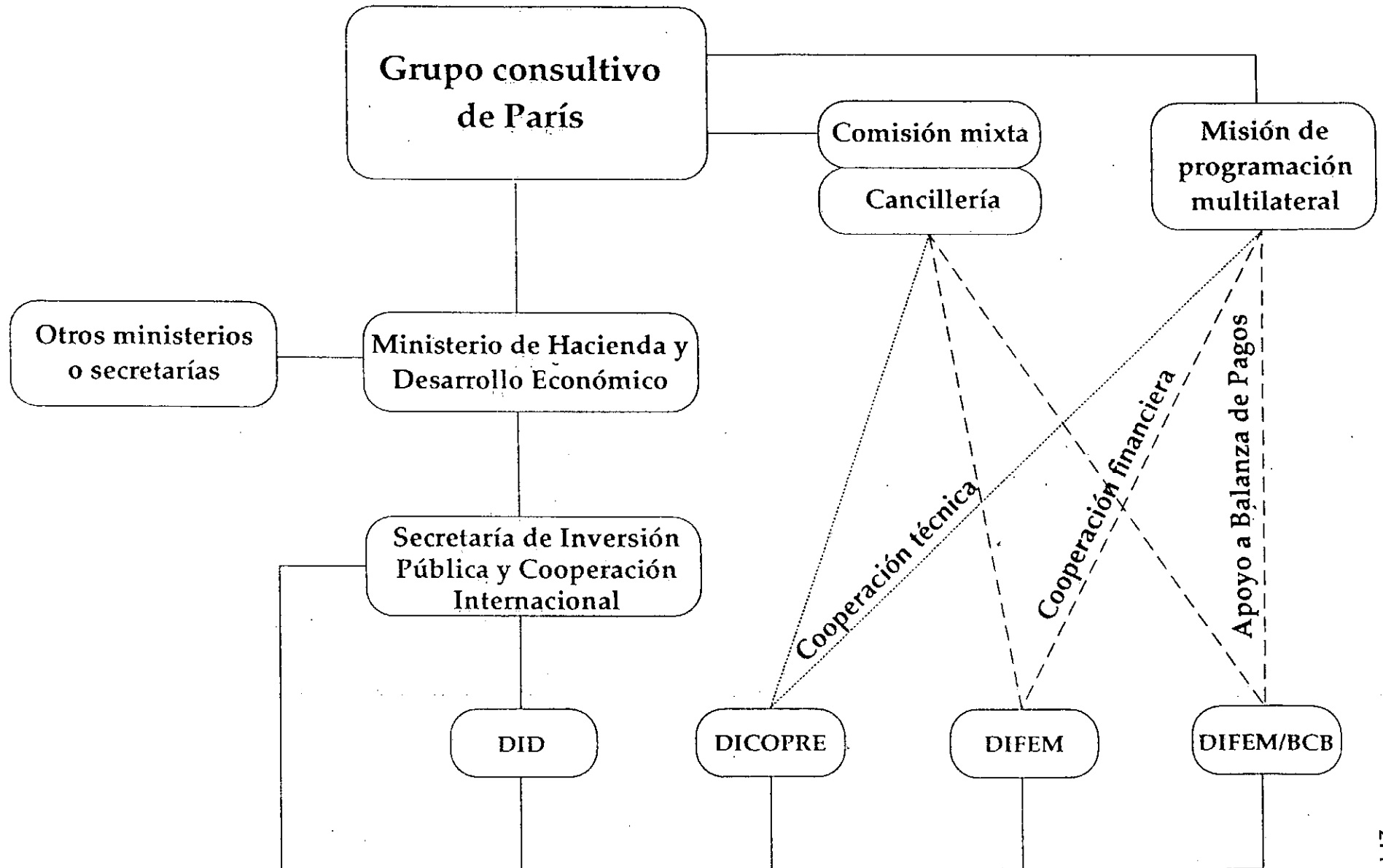
iii. El Grupo Consultivo de París

La cooperación externa global es coordinada con los donantes en el Grupo Consultivo de París. En este foro el país plantea sus programas sectoriales y sus necesidades de asistencia externa. Por su parte, las instituciones multilaterales y los distintos países que brindan cooperación dan a conocer sus disponibilidades y se informan de los requerimientos del país. Posteriormente a la reunión del Grupo Consultivo se efectúan misiones de programación bilateral, las cuales definen los sectores, los términos y la duración de los programas.

Las tratativas con los organismos bilaterales se desarrollan dentro de comisiones mixtas. En estas instancias se definen la duración, condiciones y áreas de los programas de cooperación con cada uno de los países. Cada país donante posee su propia modalidad.

Una vez definidos los proyectos y programas individuales que serán apoyados por cada organismo de desarrollo, los organismos envían al país misiones de evaluación de la programación acordada, para definir los costos aproximados de cada uno de los proyectos.

Gráfico 1: Manejo institucional de la cooperación externa



Luego de determinados los proyectos y finalizados los estudios, se inicia la negociación del financiamiento correspondiente. Los desembolsos se inician entre de tres a seis meses después, y finalizan a la conclusión de cada proyecto.

Hasta el momento se han celebrado nueve Grupos Consultivos. En la década de los años setenta se realizaron dos reuniones del Grupo Consultivo, la primera en 1976 y la segunda en 1977. Las reuniones de los años ochenta se realizaron en 1986, 1988 y 1989. En la presente década se llevaron a cabo reuniones en 1990, 1991, 1992 y 1993. Desafortunadamente, la información acerca de los principales acuerdos alcanzados de estas reuniones existe únicamente desde 1988.

V. IMPACTO MACROECONOMICO

A. Macroeconomía de la Ayuda Externa

1. La literatura sobre el impacto macroeconómico de la ayuda externa

La ayuda externa ha tenido motivaciones políticas y económicas. A finales de los años cuarenta, la ayuda externa estuvo orientada a reconstruir las economías europeas que habían sido devastadas en la segunda guerra mundial. Luego del Plan Marshall se empezaron a generalizar los flujos de ayuda externa hacia las economías menos desarrolladas. El incremento de los flujos de ayuda planteó la necesidad de cuantificar el efecto de estos sobre las diferentes variables macroeconómicas (ahorro, inversión, finanzas públicas) y el crecimiento económico.

Las primeras investigaciones para cuantificar los efectos de la ayuda se realizaron en la década de los sesenta. Estos estudios partían del supuesto de que por cada dólar donado que entraba al país receptor se generaba un incremento de un dólar en las importaciones y la inversión; adicionalmente, no diferenciaban los flujos de ayuda de los otros flujos externos. Debido a tales supuestos, estos estudios alcanzaron conclusiones poco veraces. Ver por ejemplo Rosestein-Rodan (1961) y Chenery and Strout (1966).

A principios de la década de los setenta, trabajos como los de Griffin y Enos (1970), Griffin (1970) y Areskoug (1973), cuestionaron el supuesto de la existencia de una relación directa entre la ayuda y el crecimiento y concluyeron, por el contrario, que la ayuda tenía efectos negativos sobre el crecimiento al desestimular el ahorro doméstico, distorsionar la inversión -llevando a incrementos en la relación capital producto- y, finalmente, impedir que se generara dentro de los países una clase

empresarial autónoma²¹. El trabajo de Papanek (1972, 1973) llega a conclusiones distintas. Utilizando un modelo de corte transversal encuentra una relación positiva y significativa entre la ayuda y el crecimiento económico²². Weisskopf (1972), por su parte, prueba la hipótesis de que el nivel de ahorro ex-ante de los países menos desarrollados se relaciona no solo con el nivel de ingreso interno sino también con los flujos netos de capital extranjero y las exportaciones. El autor argumenta que los flujos de ayuda tienen un efecto negativo sobre el ahorro interno ex-ante, pues su presencia estimula el consumo doméstico²³. Voivodas (1973), siguiendo la metodología de Weisskopf, encuentra que el impacto de las exportaciones sobre el crecimiento es mayor que el de la ayuda. Por lo anterior, resulta mejor para los países tener mejores condiciones comerciales que mayores flujos de ayuda. Gupta (1975), encuentra, -después de diferenciar los efectos directos e indirectos de los flujos de ayuda externa- que el ingreso per cápita, la tasa de crecimiento y la tasa de dependencia son factores determinantes del ahorro, a diferencia de los flujos externos que no resultan significativos. Levy (1987) estima el

²¹ Griffin y Enos utilizaron información de 15 países de América Latina durante el período 1957-64 y encontraron una relación inversa entre la variable ayuda y el crecimiento del PIB.

²² El modelo utiliza como variable dependiente el crecimiento económico y como variables independientes: ayuda externa, flujos externos, otros flujos y la tasa de ahorro doméstico (es de resaltar el hecho de que este trabajo diferencia entre los flujos de ayuda y los otros flujos externos). La muestra utilizada es de 34 países receptores de ayuda durante la década de los cincuenta y 51 países durante la década de los sesenta.

²³ El trabajo de Weisskopf (1972) se basa en una muestra de 17 países con restricciones de ahorro. A través de un modelo de dos brechas encuentra una relación negativa significativa entre los flujos externos y el ahorro ex-ante y concluye que un aumento de 1% en los flujos de ayuda disminuye el ahorro doméstico ex-ante en 0.23%.

efecto de las transferencias externas en las tasas de inversión de los países de bajos ingresos. Los resultados muestran que mientras las tasas de ahorro no variaron, los flujos de ayuda determinaron la inversión. La evidencia permite afirmar que la mayoría de la asistencia destinada a la formación de capital fijo de hecho se invirtió, y que el aumento sostenido en las tasas de ayuda causó incrementos sostenidos en las tasas de inversión.

Otro conjunto de trabajos intentan explicar la relación entre la ayuda externa y el comportamiento fiscal de los gobiernos receptores. Heller (1975), parte de la maximización de una función de utilidad de los "policy-makers", para estimar el impacto de los flujos de ayuda en los gastos de consumo y de inversión, en el comportamiento fiscal (existencia de fungibilidad) y en el esfuerzo fiscal (existencia de relación negativa entre tasa impositiva y ayuda)²⁴. La reducción en el esfuerzo fiscal se manifiesta en una reducción de los requerimientos de préstamos del gobierno, más que en una reducción de los impuestos. En la misma dirección de Heller (1975), otros autores han utilizado modelos para estimar el impacto de la ayuda sobre las finanzas públicas. Gang y Khan (1990) confirman los hallazgos de otros modelos respecto a la relación negativa entre impuestos e inversión pública y encuentran, para el caso de la India, que las donaciones, los préstamos concesionales y la ayuda multilateral destinados a la inversión no se filtran hacia el consumo del gobierno. Es más, encuentran que la ayuda bilateral induce transferencias, de recursos destinados al consumo

²⁴ El trabajo de Heller (1975) se basa en una muestra de países del Africa. Se encuentra que los flujos externos, en su mayoría, se canalizan hacia la inversión, aunque hay que señalar que las donaciones a diferencia de los préstamos, sí se canalizan hacia el consumo. Es importante mencionar que este trabajo es el primero en diferenciar los tipos de ayuda: donaciones v.s. préstamos concesionales y ayuda multilateral v.s. bilateral.

del sector público a proyectos de inversión²⁵. Khan y Hoshino (1992) estiman el impacto de la ayuda sobre el comportamiento fiscal de cinco países del sur y sudeste asiático. Los autores encuentran que las donaciones se destinan en gran parte a consumo público, mientras que los préstamos concesionales se destinan en su totalidad a la inversión.

Morsley, Hudson y Horrel (1987) se basan en la metodología desarrollada por Heller (1975) para determinar el impacto de la ayuda sobre el sector público, pero divergen en la forma de presentar el sector público y adicionalmente, estiman el impacto de la ayuda sobre el sector privado y el crecimiento del producto. El modelo presenta una innovación respecto a la literatura empírica sobre la ayuda. La literatura previa a este estudio, no ofrece una explicación satisfactoria de por qué el efecto de la ayuda varía de país a país, es decir, por qué la ayuda estimula el desarrollo en algunos países y en otros, tiene efectos neutros o negativos. Empíricamente, el modelo no encuentran una correlación estadísticamente significativa entre ayuda y crecimiento del producto. El modelo explica, desde una perspectiva teórica, por qué puede ocurrir esto. Por ejemplo, por filtraciones de la ayuda hacia gastos no productivos del sector público y por la posibilidad de que la ayuda pueda transmitir efectos negativos de precios al sector privado. El modelo supone que el sector público maximiza su utilidad; sin embargo, esto permite múltiples comportamientos relacionados con el uso de la ayuda, dependiendo de las preferencias que los "policy-makers" demuestren respecto a reducción de impuestos, expansión de gastos productivos y no productivos y otras variables. Una aparente implicación del modelo

²⁵ Gang y Khan (1990) encuentran que por cada dólar de ayuda bilateral se destinan 1.55 dólares a inversión y de cada dólar de ayuda multilateral se destinan 0.37 dólares a consumo y 0.63 dólares a inversión. Los autores encuentran, además, que los impuestos en la India se destinan totalmente al consumo.

es que los donantes deben concentrar la ayuda externa en países donde su efectividad es alta, usando como criterio de esta su efecto sobre la tasa de retorno de la inversión, proporción de la ayuda destinada a inversión pública e impacto sobre la inversión privada. Sin embargo, los autores advierten que podría ser inapropiado retirar la ayuda a ciertos países que no se guían por el principio de máxima efectividad.

Hill, (1988) estima el impacto de la ayuda en Bangladesh. El autor hace énfasis en el rol de la ayuda para aliviar las restricciones de producción, como por ejemplo, la disponibilidad de comida y fertilizantes, de capital y otros bienes importados²⁶.

Existe otro conjunto de estudios que examinan la efectividad de la ayuda prestando atención al marco institucional de los países receptores de ayuda. Rana y Dowling (1988) cuestionan la relación positiva entre flujos de ayuda externa y crecimiento encontrada en otros trabajos. Los autores consideran que la relación puede ser negativa ya que flujos de ayuda pueden 1) desincentivar el esfuerzo fiscal impositivo del gobierno, 2) desestimular el ahorro interno -si este está determinado por las oportunidades de inversión- a través del "crowding-out" que pueda ejercer la inversión extranjera sobre de la inversión doméstica 3) en su modalidad de cooperación técnica, introducir tecnologías, técnicas y/o manejos de sistemas ineficientes. El artículo propone que los países receptores de ayuda lleven a cabo reformas estructurales que promuevan el desarrollo de los mercados y fortalezcan el sector privado. Solo así la ayuda puede ser efectiva.

²⁶ El modelo encuentra que una disminución en los flujos de ayuda hacia el país, entre 1969 y 1979, ocasionó una disminución en el PIB entre el 6% y 12%.

Finalmente, Brewester y Yeboah (1994), después de examinar la literatura sobre la relación ayuda-PIB, encuentran que no es posible determinar en forma certera si el efecto de la ayuda es benéfico o nocivo. Los autores postulan que existe suficiente evidencia para concluir que la aparente ineffectividad de la ayuda está relacionada con términos de intercambio adversos, baja productividad del trabajo y pobres rendimientos de la inversión. Los autores sugieren que la estructura de la ayuda debe concentrarse en los países más pobres, en aumentar el crecimiento del PIB y reducir la inseguridad alimentaria a través de la reconstrucción de la agricultura tradicional, y de los sectores exportador y manufacturero. La estrategia actual de los países donantes que se concentra en desarrollar las instituciones y los recursos humanos a través de la asistencia técnica no es suficiente, según los autores, para sacar a los países del círculo de bajos ingresos y ahorro negativo.

Como se desprende de la revisión de literatura, el alcance de estos modelos se limita a evaluar la efectividad de la ayuda, es decir, a determinar si la ayuda estimula o no el crecimiento, dejando de lado el entorno macroeconómico que condiciona los efectos de la ayuda. Desde este punto de vista, no se ha alcanzado un consenso. Por una parte, algunos estudios encuentran evidencia empírica que sustenta una relación positiva entre crecimiento y ayuda. Por otra parte, otros estudios encuentran que la ayuda puede retardar el crecimiento y la transformación en los países en desarrollo debido a que la ayuda puede: sustituir, en vez de complementar, el ahorro y la inversión privada y exacerbar las dificultades de la balanza de pagos ocasionadas por las mayores obligaciones de deuda.

2. Los modelos de tres brechas

Una deficiencia de los modelos tradicionales de impacto de la ayuda es que se centran en evaluar la efectividad de la ayuda sin explorar los canales a través de los cuales la ayuda puede afectar el crecimiento. Esta deficiencia puede ser resuelta utilizando modelos de dos y tres brechas descritos en esta sección. La motivación de estos modelos surge de reconocer que la mayoría de los países en desarrollo padecen de insuficiencias de ahorro doméstico, o de ahorro externo, que limitan su crecimiento. Estas insuficiencias se denominan "brechas" en la literatura del desarrollo económico. Los modelos de dos brechas desarrollados por Chenery y Bruno (1962), Chenery y Strout (1966) y McKinnon (1964), se ocupan de la interacción entre la brecha de ahorro y la brecha externa como determinantes del crecimiento. Recientemente, los trabajos de Buitter (1988), Carneiro y Werneck (1988), Eyzaguirre (1989), Fanelli y Frenkel (1989), Taylor (1989), Villar (1990), Bacha (1991), Sánchez y Lora (1992) entre otros, incorporan al análisis la brecha fiscal. Para muchos países en desarrollo de mediano ingreso, las deficiencias fiscales se han convertido en una limitante más seria al crecimiento que las deficiencias de ahorro doméstico y ahorro externo.

La idea central en los modelos de dos y tres brechas es que los países enfrentan restricciones para financiar la inversión privada (brecha de ahorro), para financiar las importaciones de bienes intermedios y de capital (brecha externa) o para financiar el consumo y la inversión públicos (brecha fiscal). Estos modelos son una herramienta analítica que permite determinar la necesidad e impacto de la ayuda externa en el crecimiento económico. El uso de estos modelos en ejercicios para determinar el impacto de la ayuda es reciente. Bacha (1990) explora, desde una perspectiva teórica, el impacto de las transferencias externas en el crecimiento económico. El modelo de tres brechas desarrollado en

este capítulo tiene como objetivo evaluar el impacto de la ayuda en el crecimiento de cuatro países latinoamericanos.

La mayoría de los modelos suponen que las brechas no son iguales en magnitud y se determinan independientemente unas de otras; es decir, no existe sustituibilidad entre el ahorro doméstico, el ahorro externo y el ahorro del gobierno. La implicación de este supuesto es que una de las brechas es restrictiva. En un modelo de dos brechas, por ejemplo, cuando la brecha de ahorro es restrictiva, el país está operando a pleno empleo y dispone de recursos externos que podría emplear comprando bienes de capital en el exterior. Esta economía, sin embargo, no podría llevar a cabo nuevos proyectos de inversión debido a la escasez de mano de obra. Así, la importación de bienes de capital llevaría a una orientación de los recursos domésticos de unas actividades a otras y posiblemente ocasionaría inflación. Como resultado, el exceso de recursos externos, incluyendo la ayuda externa, se destinarían a la importación de bienes de consumo.

Si por el contrario, la brecha externa es restrictiva -como es el caso de la mayoría de los países en desarrollo- la economía tiene un exceso de recursos productivos y los recursos externos se destinan a la importación. El exceso de recursos productivos domésticos le permitiría a esta economía llevar a cabo nuevos proyectos de inversión si contara con la financiación externa para importar bienes de capital. En estas condiciones, la ayuda externa jugaría un papel importante en la medida en que permita subsanar la brecha externa y alcanzar mayores tasas de crecimiento.

Una limitación de esta clase de modelos es que deja por fuera a los precios en la determinación del equilibrio macroeconómico. No se puede desconocer por ejemplo, que las distorsiones en los precios han sido considerables en Bolivia y Nicaragua donde la inflación superó los tres dígitos en la década de los ochenta.

Otra limitación del modelo es que plantea ecuaciones de comportamiento que no se derivan de ningún tipo de optimización de los agentes económicos; o cuyos fundamentos microeconómicos no se hacen explícitos.

B. Los modelos desarrollados

1. Modelo de la ayuda externa y las finanzas públicas

El modelo desarrollado en esta sección tiene como objetivo medir el impacto de la ayuda externa en el comportamiento fiscal de Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Por comportamiento fiscal se entiende la posibilidad que tiene un gobierno de decidir entre varias fuentes de ingreso y áreas de gasto. El modelo sigue la metodología desarrollada por Heller (1975) y Gang, I. y Khan, H. (1990). El modelo emplea series de tiempo construidas a partir de estadísticas fiscales de los cuatro países bajo estudio. Adicionalmente, el modelo estima un conjunto de ecuaciones simultáneas utilizando un procedimiento de mínimos cuadrados en dos etapas.

El modelo parte del supuesto de que los gobiernos maximizan una función de utilidad sujeta a ciertas restricciones. La función objetivo considera áreas de gasto y fuentes de ingreso consistentes con el comportamiento fiscal de un país en desarrollo. Dentro de las áreas de gasto se incluyen: la inversión pública, el gasto social y el gasto de funcionamiento. La inversión pública representa los proyectos de largo plazo, el gasto social incluye la educación, la vivienda y la seguridad social y el gasto de funcionamiento incluye los salarios de la burocracia y otros organismos administrativos del gobierno. La financiación del gasto puede hacerse con recursos internos o externos. Los recursos domésticos con que el gobierno cuenta provienen de impuestos o de endeudamiento. Finalmente, los recursos externos provienen de

préstamos concesionales y donaciones bajo la modalidad de ayuda bilateral o multilateral.

Otro supuesto del modelo es que las autoridades económicas son racionales y que están interesadas en alcanzar niveles determinados de inversión, gasto, impuestos y endeudamiento sujetos a ciertas restricciones. Bajo este supuesto, la función objetivo se define como una función de pérdida. Es decir, las autoridades definen ciertos objetivos de política que desean alcanzar y desviarse de ellos, sea porque alcancen niveles superiores o niveles inferiores, representa una pérdida.

El objetivo de las autoridades de alcanzar ciertas niveles de inversión, gasto social y de funcionamiento, impuestos y endeudamiento, está sujeto a restricciones económicas e institucionales. Es decir, existe un límite a los recursos que las autoridades pueden obtener para financiar el gasto. Por ejemplo, la inversión pública puede financiarse con impuestos o alguna forma de ayuda externa. Los impuestos y recursos de ayuda externa que no se destinan a la inversión pública permiten financiar el gasto social y de funcionamiento.

Dada la estructura de las restricciones en el modelo, un incremento de la ayuda puede: 1. Reducir los impuestos y el endeudamiento. Esto es posible porque la ayuda disminuye la presión que las autoridades sienten para financiar el gasto o la inversión con recursos domésticos. 2. Aumentar la inversión pública si la fracción de ayuda destinada a financiar la inversión es mayor que la fracción de impuestos y endeudamiento destinados a financiarla. Dado que la ayuda reduce los impuestos y el endeudamiento, para que haya un incremento neto en la inversión la proporción del incremento de ayuda que se destina a inversión debe ser mayor que la proporción en que se disminuyen los impuestos y el endeudamiento que también financian la inversión. 3. Siguiendo el razonamiento

anterior, el gasto social y de funcionamiento pueden aumentar si la fracción de ayuda destinada a financiarlos es mayor que la fracción de impuestos y endeudamiento.

En general, se da un "trade-off" entre inversión y gasto social y de funcionamiento, es decir entre gastos productivos que promueven el crecimiento y gastos no productivos. Este intercambio se da como resultado del incremento de la ayuda externa que posibilita una reducción de la financiación doméstica.

A continuación se hace la presentación matemática del modelo.

El gobierno maximiza la siguiente función de utilidad:

$$U = U (I_g, G_s, G_f, T, B) \quad (1)$$

donde I_g = Inversión Pública, G_s = Gasto social (educación, salud, vivienda y seguridad social), G_f = Gastos de funcionamiento, T = Impuestos, B = Endeudamiento

sujeta a las siguientes restricciones presupuestales:

$$G_f + G_s = \rho_1 T + \rho_2 AID \quad (2)$$

$$I_g = (1-\rho_1)T + (1-\rho_2)AID + E \quad (3)$$

Donde : ρ_1 = Fracción de los impuestos destinado al gasto, ρ_2 = Fracción de las transferencias destinadas al gasto, AID= Ayuda Externa (que incluye ayuda multilateral y bilateral o préstamos y donaciones).

La función de utilidad a maximizar esta expresada como una "función de pérdida", así:

$$\text{Max } V = \alpha_0 + \alpha_1(I_g - I_g^*) - \alpha_2/2(I_g - I_g^*)^2 + \alpha_3(G_f - G_f^*) - \alpha_4/2(G_f - G_f^*)^2$$

$$\begin{aligned}
& + \alpha_5(G_E - G_E^*) - \alpha_6/2(G_E - G_E^*)^2 - \alpha_7(T - T^*) - \alpha_8/2(T - T^*)^2 - \alpha_9(E - E^*) \\
& - \alpha_{10}/2(E - E^*)^2 + \lambda_1[Ig - (1 - \rho_1)T - (1 - \rho_2)AID - E] + \lambda_2[G_r + G_E - \\
& \rho_1 T - \rho_2 AID]
\end{aligned}$$

donde I_E^* , G_r^* , G_E^* , T^* y E^* , son la inversión, los gastos de funcionamiento, el gasto social (educación, salud, vivienda y seguridad social), los impuestos y el endeudamiento planeados²⁷. Después de derivar las condiciones de primer orden y suponiendo que $E^*=0$, encontramos las siguientes ecuaciones de forma estructural

$$G_E = \beta_1 - (1 - \beta_2)G_r^* + \beta_2 G_E^* + \rho_1(1 - \beta_2)T + \rho_2(1 - \beta_2)AID \quad (4)$$

$$G_r = -\beta_1 + (1 - \beta_2)G_r^* - \beta_2 G_E^* + \beta_2 \rho_1 T + \beta_2 \rho_2 AID \quad (5)$$

$$T = \beta_3 + \rho_1 \beta_4 (G_r^* - G_r) + \beta_5 T^* + \beta_6(1 - \rho_1)[Ig - (1 - \rho_2)AID \quad (6)$$

$$I_E = \beta_7 + (1 - \beta_8)I_E^* + \beta_8 [(1 - \rho_1)T + (1 - \rho_2)AID \quad (7)$$

donde los betas son una combinación de alphas's y ρ 's, que resultan de resolver la forma reducida del modelo.

La estimación del modelo por mínimos cuadrados en dos etapas, arroja los valores estimados de los coeficientes betas y rhos. Los coeficientes ρ_1 y ρ_2 son la proporción de los impuestos, y de la ayuda externa que se destina a gasto civil (funcionamiento) y a gasto social. Los coeficientes β 's son los parámetros que especifican las relaciones entre las diferentes variables del modelo.

²⁷ El cálculo de I_E^* , G_r^* , G_E^* , T^* , puede llevarse a cabo a través de regresiones que expliquen el comportamiento de esas variables. El valor ajustado de la variable es una buena aproximación a su valor planeado. Si por ejemplo $I_E = f(\text{PIB}_{t-1}, I_P, \text{TIEMPO})$, entonces $I_E^* = \gamma_0 + \gamma_1 \text{PIB}_{t-1} + \gamma_2 I_P + \gamma_3 \text{TIEMPO}$, donde $I_P =$ inversión privada y $\text{TIEMPO} =$ Tendencia en el tiempo.

Finalmente, mediante ejercicios de estática comparativa se puede estimar el efecto de la ayuda sobre el comportamiento fiscal. Por ejemplo, el efecto de la ayuda sobre el gasto de funcionamiento no social es igual a:

$$\delta G_x / \delta AID = \rho_2 * \beta_2$$

El efecto será positivo o negativo dependiendo de los signos de ρ_2 y β_2 . Si se desea saber cuál es el efecto de la ayuda total sobre el esfuerzo fiscal, es decir, si los impuestos y la ayuda son sustitutos o complementarios se tiene:

$$\delta T / \delta AID = -\beta_s(1-\rho_1)(1-\rho_2)$$

La magnitud y la dirección del impacto depende del signo de los coeficientes de la expresión.

2. El modelo de tres brechas: Ayuda externa y crecimiento

a. El modelo

El modelo tiene como objetivo analizar el impacto de las variables de política y exógenas sobre la tasa de crecimiento del PIB potencial. El gráfico 1 representa las tasas de crecimiento consistentes con las tres brechas, fiscal, de ahorro total y de déficit en cuenta corriente.

El modelo permite calcular en forma endógena la inversión pública y la tasa de crecimiento del PIB potencial consistentes con las brechas de ahorro total, fiscal y déficit en cuenta corriente. Cada brecha está representada por una curva que relaciona niveles de utilización de la capacidad (u) con tasas de crecimiento del PIB potencial (g).

La curva g_s representa las combinaciones (g,u) consistentes con el equilibrio entre ahorro e inversión. La curva tiene pendiente positiva porque mayores tasas de crecimiento, dados unos niveles de déficit fiscal y de cuenta corriente, requieren una mayor utilización de la capacidad que genera el ahorro necesario para restablecer el equilibrio entre ahorro e inversión. Esta curva se desplaza por cambios en el déficit en cuenta corriente, el ahorro público y el ahorro privado, es decir, por cambios en las variables que desplazan g_s y g_r , además de los cambios en las variables que determinan el ahorro privado, es decir, tasa impositiva, ingreso privado, precio relativo de las exportaciones e intereses de deuda externa privada.

La curva g_r representa las combinaciones (g,u) consistentes con un nivel de déficit en cuenta corriente y los diferentes parámetros de las funciones de importaciones y exportaciones. Esta curva tiene pendiente negativa porque los requerimientos de inversión asociados a mayores tasas de crecimiento implican menores tasas de utilización de la capacidad que permiten una mayor importación de bienes de capital, dado un nivel de déficit en cuenta corriente. La curva se desplaza como resultado de cambios en la tasa de cambio real, el coeficiente de liberación de importaciones, el pago de intereses de deuda externa, los precios de exportaciones e importaciones y el financiamiento externo.

La curva g_s se define como el par de puntos (g,u) consistente con un nivel sostenible de déficit fiscal, es decir, cada punto (g,u) define un nivel dado de inversión pública que excede el ahorro público en un monto exógeno dado. Esta curva tiene pendiente positiva porque una mayor tasa de utilización incrementa el ahorro público, que es consistente con una mayor inversión pública y por lo tanto con una mayor tasa de crecimiento. La curva se desplaza como resultado de cambios en las variables exógenas que determinan el ahorro público, es decir, tasa impositiva, intereses de deuda

externa o interna, por variaciones en la ayuda externa y por la devaluación de la tasa de cambio. El cuadro 1 presenta un resumen de los efectos de las diferentes variables sobre g_e , g_r y g_g .

Cuadro V-1
EFECTOS DE LAS DIFERENTES VARIABLES DE POLÍTICA Y EXOGENAS

	g_g	g_e	g_r
Devaluación Tasa de cambio	+	?	+
Impuestos	+	+	0
Ahorro Privado	0	+	0
Crowding-out	↑+	0	0
Tasa de interés externa	-	-	-
Déficit Fiscal	+	0	0
Cuenta Corriente	0	+	+
Eficiencia de la inversión	↑↑	↑↑	↑↑
Ayuda Externa	+	+	+

-+ indica desplazamiento del locus

↑↑ indica cambio en la pendiente del locus

Incorporando los resultados del modelo de finanzas públicas presentados en la sección anterior, se ha desarrollado un modelo de tres brechas para establecer los efectos sobre las distintas variables macroeconómicas y el crecimiento económico de los cambios en los flujos de ayuda externa.

Este modelo es alternativo a los utilizados en otros estudios, como los presentados en la sección de revisión de la literatura, y constituye una innovación en el campo de la investigación sobre los efectos macroeconómicos de la ayuda. El modelo capta el impacto global de la ayuda a través de su efecto sobre la actividad económica, la inversión privada y el crecimiento económico,

teniendo en cuenta tanto las restricciones fiscales como externas. Este modelo, se cree, permite captar en forma clara las relaciones de la ayuda externa con el resto de variables de la economía.

Las brechas fiscal, de ahorro y de cuenta corriente se definen a partir de identidades macroeconómicas y de ecuaciones que explican el comportamiento de las variables endógenas del modelo.

b. Identidades macroeconómicas

Las siguientes ecuaciones, en las que todas las variables están tomadas como proporción del PIB potencial, son las identidades fundamentales del sistema. La actividad económica U está definida como

$$U = C_p + C_g + I_p + I_g + X - M \quad (8)$$

donde C es el consumo, I la inversión, X las exportaciones de bienes y servicios, M las importaciones de bienes y servicios²⁸. El ingreso nacional es la suma del PIB más las transferencias netas del exterior (grant) menos los intereses de la deuda externa

$$Y_{nal} = U + GRANT - I_{dex} \quad (9)$$

Ya que las transferencias netas (donaciones) van en su totalidad al gobierno, los ingresos del gobierno pueden ser expresados como:

$$Y_{gob} = T + GRANT \quad (10)$$

El ahorro público es la diferencia entre el ingreso y el consumo públicos incluidos los pagos de intereses de deuda

²⁸ El consumo público es la suma de consumo "civil" y el consumo social presentados en las ecuaciones (4) y (5).

$$S_g = Y_{gob} - C_g - I_{dex} \quad (11)$$

El déficit fiscal es la diferencia entre el ahorro y la inversión pública, el cual es financiado con crédito, ya sea a través de préstamos concesionales y préstamos corrientes

$$DEF = S_g - I_g \quad (12)$$

El ingreso privado es igual al ingreso nacional menos el ingreso público, mientras que el ahorro privado es igual al ingreso privado menos el consumo privado

$$Y_p = Y_{nal} - Y_g \quad (13)$$

$$S_p = Y_p - C_p \quad (14)$$

El ahorro externo, S_f es la diferencia entre los pagos hechos al exterior (importaciones de bienes y servicios más intereses de deuda externa) y los ingresos provenientes del exterior (exportaciones de bienes y servicios más transferencias)

$$S_f = M + I_{dex} - X - GRANT \quad (15)$$

El ahorro externo o déficit en cuenta corriente es financiado a través de préstamos concesionales, préstamos corrientes o inversión extranjera directa.

Finalmente, el equilibrio ahorro-inversión está garantizado por la siguiente ecuación:

$$S_g + S_p + S_f = I_g + I_p \quad (16)$$

De acuerdo con la ecuación (16) el ahorro total debe ser igual a la inversión total.

c. Ecuaciones de comportamiento

La ecuación que describe el comportamiento de la inversión privada es la siguiente:

$$I_p = \beta_{20} + \beta_{21}I_g + \beta_{22}U + \beta_{23}P_{BK} \quad (17)$$

El signo de β_{21} puede ser positivo o negativo dependiendo de la existencia de crowding-in o crowding-out de la inversión privada por parte de la inversión pública. β_{22} tiene signo positivo en la medida que la inversión privada es procíclica, donde U es un indicador de actividad económica, medido como la relación entre el PIB observado y el PIB potencial. β_{23} debe tener signo negativo, ya que el aumento del precio relativo de los bienes de capital, P_{BK} , debe disminuir la inversión. En los países donde no existía esta variable se utilizó la tasa de cambio real, bajo el supuesto que la inversión tiene un alto contenido importado.

La ecuación que describe el comportamiento del ahorro privado es la siguiente:

$$S_p = \beta_{25} + \beta_{26}U + \beta_{27}S_p(-1) \quad (18)$$

Se espera que tanto el nivel de actividad económica, como la tasa de ahorro en el período anterior tengan efectos positivos sobre el ahorro privado.

El sector externo de la economía está descrito por las siguientes ecuaciones:

$$M_{ooint} = \beta_{28} + \beta_{29}U + \beta_{30}TCR + \beta_{31}M_{ooint}(-1) \quad (19)$$

$$M_k = \beta_{32} + \beta_{33}TCR + \beta_{34}(I_g + I_p) \quad (20)$$

$$X_B = \beta_{35} + \beta_{36}X_B(-1) + \beta_{37}TCR + \beta_{38}U \quad (21)$$

La ecuación (19) indica que la importación de bienes intermedios depende del nivel de actividad económica, de la tasa de cambio real y de las importaciones de bienes intermedios y de capital del período anterior. De acuerdo con la ecuación (20), la importación de bienes de capital depende negativamente de la tasa de cambio real y positivamente de la inversión total. Las exportaciones de bienes, de acuerdo con la ecuación (21), tienen un componente inercial, son una función positiva de la tasa de cambio real y, (ambiguamente) del nivel de actividad económica.

Finalmente, la tasa de crecimiento del PIB potencial está explicada por la tasa de inversión, así:

$$G_{ypot} = \beta_{39} + \beta_{40}(I_P + I_G) \quad (22)$$

d. La brecha fiscal

De las ecuaciones de comportamiento y las identidades presentadas es posible derivar niveles de inversión pública y crecimiento económico consistentes con niveles de déficit fiscal, ahorro total o déficit en cuenta corriente. La inversión pública consistente con un déficit fiscal dado (DEF*) puede ser expresada como

$$IGG = S_G + DEF^* \quad (23)$$

e. La brecha de ahorro

La inversión pública consistente con la identidad ahorro-inversión se define como:

$$IGS = S_T - I_P \quad (24)$$

donde S_T es el ahorro total.

f. La brecha externa

Finalmente, la inversión pública consistente con un determinado nivel de déficit en cuenta corriente, puede ser derivada a partir de la ecuaciones (15), (19) y (20), y expresada de la siguiente forma

$$IGF = (S_f - M_{00int} - \beta_{32} - \beta_{33}TCR - \beta_{34}I_P - Id_{ext} + X + GRANT) / \beta_{34} \quad (25)$$

g. El crecimiento y la ayuda externa

El objetivo del modelo es determinar el efecto de diferentes variables de política y exógenas (incluyendo la ayuda) sobre la tasa de crecimiento del PIB potencial. Las tasas de crecimiento del PIB potencial que resultan de las ecuaciones (23), (24) y (25) son las siguientes

$$GG = \beta_{39} + \beta_{40}(IGG + I_P) \quad (26)$$

$$GS = \beta_{39} + \beta_{40}(IGS + I_P) \quad (27)$$

$$GF = \beta_{39} + \beta_{40}(IGF + I_P) \quad (28)$$

donde GG es la tasa de crecimiento de consistencia fiscal, GS la de consistencia ahorro-inversión y GF la consistencia de déficit en cuenta corriente.

C. Los casos nacionales

1. Bolivia

a. Síntesis del perfil macroeconómico²⁹, 1970-1991

Como se anotaba en el capítulo III, el período de auge de la economía boliviana se extendió hasta mediados de los años setenta, cuando la tasa de crecimiento económico, que había estado por encima del 5%, empezó a descender notablemente. Este auge se vio favorecido por el crecimiento del financiamiento externo debido a un incremento de los principales bienes de exportación, incluyendo el petróleo.

Durante los primeros años de la década de los ochenta y hasta 1985 la economía tuvo tasas de crecimiento negativas. En esos primeros años ingresaron al país limitados recursos externos destinados a reactivar la economía, fortalecer las reservas internacionales y a cubrir el déficit de las empresas públicas. La entrada de recursos externos se vio afectada por la situación política y social inestable, y por las dificultades de constituir un superávit corriente fiscal. El proceso señalado estuvo acompañado por una caída de la inversión privada, que había alcanzado niveles superiores al 10% durante los años setenta, descendió hasta el 2% del PIB en 1982, permaneciendo en niveles no superiores al 5% incluso hasta comienzos de los años noventa. La crisis económica en Bolivia estuvo acompañada de un desajuste dramático de las finanzas públicas. En efecto, el déficit fiscal se mantuvo en niveles superiores al 5% del PIB desde finales de la

²⁹ Estas secciones en cada uno de los cuatro países se basan en lo presentado en el capítulo III y en los estudios nacionales respectivos.

década de los setenta, alcanzando 40% en 1985 (ver gráfica 2 y cuadro H del anexo estadístico). Un déficit de tal magnitud es, por supuesto, insostenible y condujo a una hiperinflación. Así, el nivel de precios se multiplicó más de mil veces entre 1983 y 1985. La recuperación de la democracia y la implementación del programa denominado "La Nueva Política Económica" (NPE), comenzaron a gestar la estabilización de la economía boliviana a partir de 1985, momento a partir del cual, la ayuda externa, subordinada a dicho programa, se incrementa muy fuertemente.

La NPE constaba de un programa de estabilización y otro de reformas estructurales; el de estabilización consistía en una unificación cambiaria, sostenida por políticas fiscales y monetarias muy estrictas, y por medidas de alivio de la carga de la deuda externa. Por su parte, el programa de reformas estructurales contemplaba la liberación de los precios internos, una apertura muy amplia de la economía y la flexibilización del mercado de trabajo.³⁰

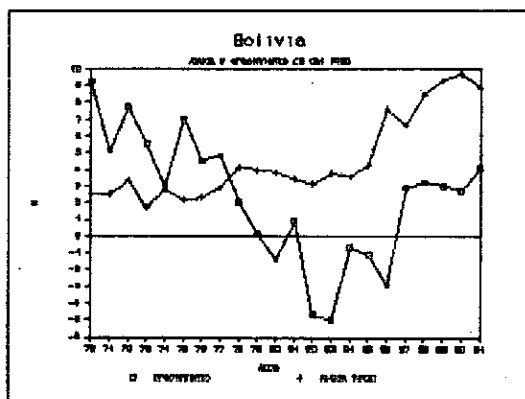
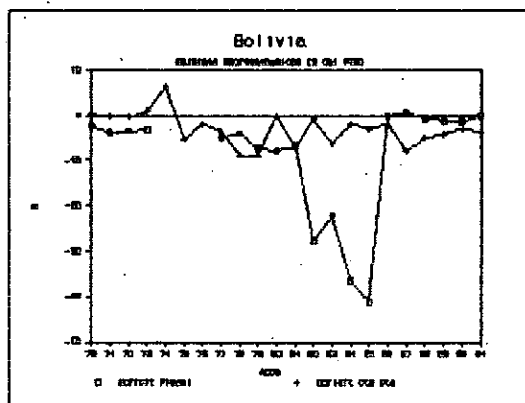
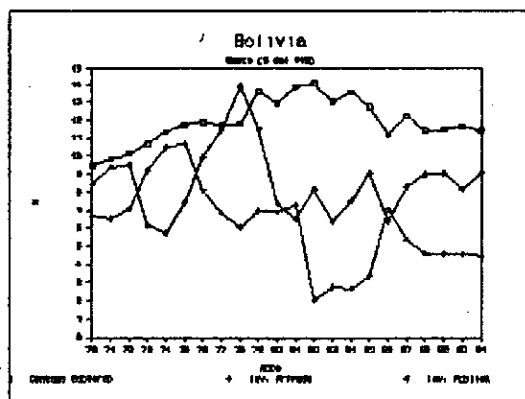
La unificación cambiaria lograda con el freno a la devaluación en el mercado negro, sumada a la estabilización de la tasa de cambio, fueron las políticas más eficaces en el corto plazo. En el ámbito fiscal, el saneamiento de las finanzas públicas bolivianas se logró por cuatro vías: 1) Incremento sustancial en los precios del sector público (especialmente el precio del petróleo doméstico); 2) aumento de la base tributaria; 3) firma de un acuerdo de *standby* con el FMI, y 4) congelamiento de los sueldos del sector público. (ver Sachs, 1987)

Gracias al éxito del plan de estabilización, la recuperación de la economía boliviana empezó en 1987. En el período 1987-1991, se alcanzaron tasas de crecimiento que oscilaron alrededor de un

³⁰ Para una descripción del proceso ver Morales, J.A. (1990)

3% anual. Sin embargo, aunque el déficit fiscal cayó considerablemente, los resultados habrían sido muy diferentes en ausencia de ayuda externa, pues esta permitió financiar buena parte de los gastos del gobierno. De hecho los flujos de ayuda externa, que durante la década de los setenta, fluctuaron entre 2 y 3% del PIB, se incrementaron notablemente a partir de 1984, alcanzando el 10% del PIB en 1990. La ayuda externa jugó un papel clave en el proceso de estabilización boliviana. Durante el período 1980-1987 la asistencia internacional acumulada estuvo alrededor de 1600 millones de dólares, de los cuales 82% fueron donaciones. Durante el mismo período Bolivia recibió préstamos comerciales por 1633 millones de dólares y pagó por servicio de deuda externa 2202 millones de dólares, dando una transferencia neta de 569 millones. De no ser por la ayuda, Bolivia se hubiera convertido en un exportador neto de capital. Es de anotar, finalmente, que gran parte de la financiación del déficit en cuenta corriente y de los gastos del sector público, desde finales de la década de los ochenta, han provenidos de los flujos de ayuda externa. Por tanto, es necesario que la política económica se oriente a disminuir la dependencia de aquella, aumentando el esfuerzo fiscal.

Gráfico 2



b. Resultado de los modelos

i. Modelo de Ayuda Externa

El cuadro V-2 presenta los parámetros estimados de las ecuaciones de finanzas públicas presentados arriba. Las variables se normalizaron con el PIB potencial, para que los parámetros obtenidos fueran compatibles con los resultados del modelo de crecimiento de tres brechas presentado más adelante³¹.

Cuadro V-2
COEFICIENTES DEL MODELO DE FINANZAS PUBLICAS
CON AYUDA TOTAL PARA BOLIVIA, COSTA RICA, EL SALVADOR Y NICARAGUA

	BOLIVIA	COSTA RICA	EL SALVADOR	NICARAGUA
$\beta(1)$	-0.0001	-0.00023	0.0001	0.01497**
$\beta(2)$	0.4992***	0.3953***	0.8253***	0.8017***
$\beta(3)$	0.00595	0.0606***	0.1727***	0.01175
$\beta(4)$	0.1122	-0.08124	-3.7949***	-0.05068
$\beta(5)$	0.9373***	0.6908***	-0.12921**	0.7337***
$\beta(6)$	0.19199	-3.0339	0.74652**	4.3989
$\beta(7)$	0.0001	0.0001	0.0001	0.0061
$\beta(8)$	-0.0125	-0.02806	-0.14161	0.06868
$\rho(1)$	1.0872***	0.95529***	0.7777***	0.8847**
$\rho(2)$	-0.3475***	-1.06721***	0.67281***	1.3003*

Nivel de Significancia:
*0.1% **0.05% ***0.01%

³¹ El PIB potencial para cada uno de los países fue estimado siguiendo la metodología de Sánchez (1991) y Marfán y Artandiga (1990)

Para el caso de Bolivia, la totalidad de los impuestos se destina al gasto corriente (coeficiente $\rho_1=1.08$, significativo al 1%) y no a la inversión. De hecho, cuando la tasa impositiva aumenta hay un pequeño desplazamiento de recursos de proyectos de inversión, a gastos de consumo. Respecto a la ayuda externa, por cada dólar recibido Bolivia destina 1.34 dólares a la inversión, lo que muestra un desplazamiento de recursos del gasto corriente a la inversión pública.

Los β 's estimados reflejan el funcionamiento del sector público. Por ejemplo, la distribución del consumo público planeado entre funcionamiento y social se expresa con el coeficiente β_2 ; en otras palabras, β_2 relaciona las variables de gasto, G_e y G_f con sus niveles planeados, G_e^* y G_f^* . De acuerdo con las estimaciones, el 50% del consumo planeado corresponde a gastos de funcionamiento ($\beta_2 = 0.4992$, significativo al 1%). El otro 50% corresponde a gasto social. Esto equivale a decir que si el gobierno fija un nivel más alto de gasto social G_e^* , el sector público asigna la misma proporción de fondos al gasto social que al gasto de funcionamiento. El mismo razonamiento se aplica cuando el gobierno fija un nivel más alto de gasto de funcionamiento, G_f^* . Finalmente, β_2 indica qué proporción de impuestos y ayuda se destinan al gasto de funcionamiento en contraposición al gasto social. $\rho_1 = 1.087$, la fracción de impuestos que se destina al gasto corriente se distribuye así: 0.543 para gastos de funcionamiento y 0.544 para

gastos sociales. $\rho_2 = -0.3475$ es la fracción de ayuda que es desplazada del gasto corriente a la inversión. Es decir, por un peso de ayuda recibido, 0.1734 son desplazados del gasto de funcionamiento a la inversión y 0.1740 del gasto social a la inversión.

Los coeficientes β_4 y β_5 expresan la relación entre la tasa impositiva y la desviación del gasto efectivo respecto del planeado. Con $\beta_4 = 0.1122$ y $\rho_1 = 1.0872$, la carga impositiva aumenta si el gasto planeado de funcionamiento excede al gasto efectivo, es decir, $G_f^* > G_f$. Si por el contrario, el gasto efectivo de funcionamiento es mayor que el gasto planeado, es decir, $G_f^* < G_f$, $\beta_4 = 0.1122$ significa que las autoridades no necesitan aumentar la carga impositiva para financiar los gastos no planeados. $\beta_5 = 0.9373$ muestra que un aumento en los impuestos planeados se traduce en un nivel mayor de impuestos efectivos.

β_6 muestra que las decisiones fiscales están más influenciadas por la necesidad de financiar el gasto que la inversión pública. Por último $\beta_8 = -0.0125$ significa que inversión pública responde más a la inversión planeada que a los ingresos del gobierno.

c. Resultados del modelo de tres brechas y simulaciones

Los coeficientes estimados para los cuatro países bajo estudio se presentan en el cuadro V-3. Se observa que los coeficientes tienen los signos esperados, aunque se notan diferencias notables en el llamado coeficiente de crowding-out.

Las simulaciones fueron hechas para cada país. El cuadro de cada país recoge sus condiciones iniciales, que se grafican en el panel 1.

Cuadro V-3				
COEFICIENTES ESTIMADOS: MODELO DE TRES BRECHAS				
	Bolivia	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua
β20	-0.0686	-0.2816*	-0.7317***	-0.2594***
β21	-0.2722**	0.3656*	0.4777***	-0.0139
β22	0.1594**	0.5021**	0.7707	0.3598***
β23	-0.0025*	-0.0767**	0.0457***	0.0138*
β24				
β25	0.2050**	0.1046**	0.1825***	0.1279***
β26	0.6945***	0.8257**	0.7513***	0.1222
β27				0.5997***
β28	-0.2554**	-0.6772**	-0.1022	0.0057
β29	0.4993**	0.6868**	0.1490	0.2769***
β30	0.0140**	0.1784**	0.0395	-0.0459***
β31		0.5271**	0.6642***	0.1397
β32	-0.0393	0.0258	0.2266***	0.0754***
β33	1.0978**	0.4303**	0.2211**	0.7170***
β34	0.0036	0.1615**	-0.0619	-0.0138***
β35	-0.0197	-0.0851**	-0.0325***	-0.0312
β36	0.2664**	0.5505**	0.3038***	0.7668***

El panel 1 de Bolivia muestra las tasas de crecimiento y los niveles de actividad económica U , consistentes con la brecha fiscal, con el equilibrio ahorro-inversión y la brecha externa. La parte inferior del panel muestra las tasas de inversión pública y los niveles de actividad económica U consistentes con cada una de las brechas. El cuadro V-4 presenta las variables, como porcentaje del PIB potencial, que describen la situación inicial para 1990 y la situación final. Partiendo de una situación inicial, el panel 2 presenta los efectos de una disminución en un 50% en el monto total de la ayuda, incluidos donaciones y préstamos concesionales, con la restricción de que el déficit fiscal con ayuda permanezca constante después de la disminución del flujo de ésta. Como se observa en el cuadro V-4, el déficit fiscal sin incluir préstamos concesionales y donaciones es igual al 10 puntos del PIB potencial. La financiación del déficit se hace con cuatro puntos de donaciones y seis puntos de préstamos concesionales. El ejercicio consiste en disminuir a dos puntos las donaciones y a tres puntos del PIB potencial los préstamos concesionales, bajo el supuesto de que el déficit fiscal después de ayuda sigue siendo igual a cero. Esta disminución desplaza las curvas G_s , G_f y G_g hacia abajo. Restablecer la situación inicial supondría un desplazamiento hacia arriba de G_g ya sea por mayores impuestos o ahorro público.

Los resultados del ejercicio aparecen graficados en el panel 2. Se observa una caída de 2.6 puntos de la tasa de crecimiento

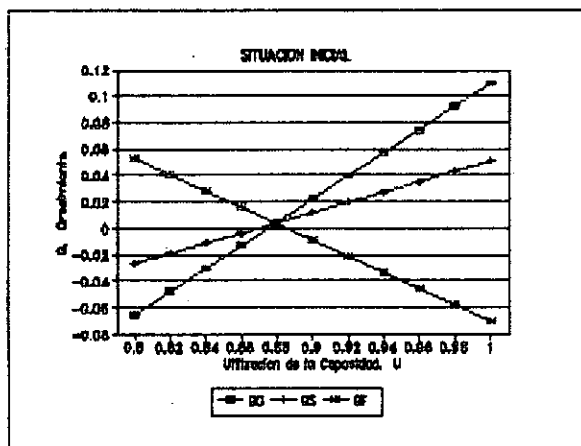
económico. Este hecho está acompañado, como era de esperarse, de una disminución de la inversión privada y del nivel de actividad económica (U de 0.87 a 0.80). Los resultados muestran que si Bolivia enfrentase una disminución de la ayuda externa, se producirían efectos recesivos importantes, ya que según las estimaciones, una caída de un punto de PIB potencial en el monto de ayuda sería responsable de una caída de cerca de 0.5 puntos en la tasa de crecimiento. Las autoridades económicas de Bolivia deben aplicar políticas tendientes a fortalecer las finanzas públicas, ya que el nivel de tributación es bajo, y fundamentalmente a estimular la inversión privada, cuya participación en el PIB no ha recuperado las tasas que tenía en los años setentas.

Cuadro V-4
BOLIVIA
VALORES DE ALGUNAS VARIABLES EN EL PUNTO DE EQUILIBRIO
DE LOS PANELES 1, 2 Y 3.
1990
 (Variables como porcentaje del PIB potencial)

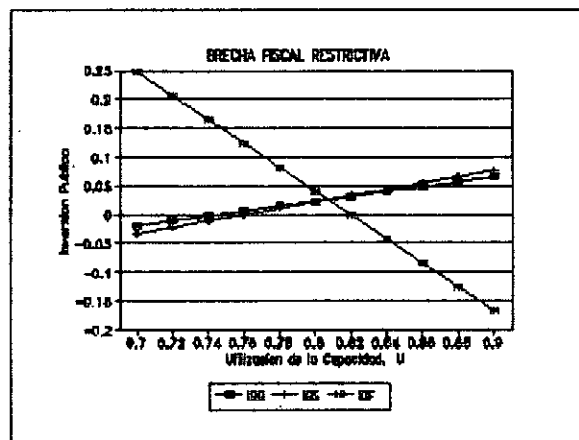
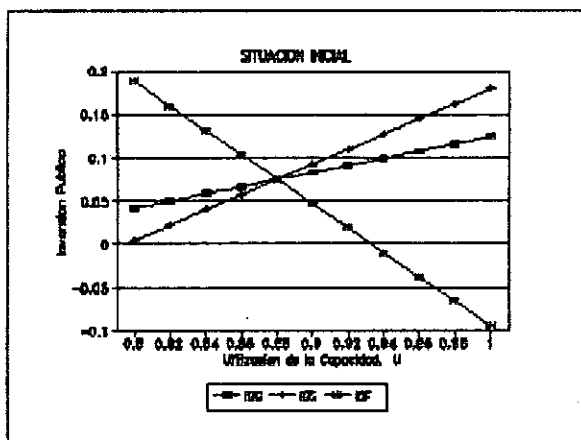
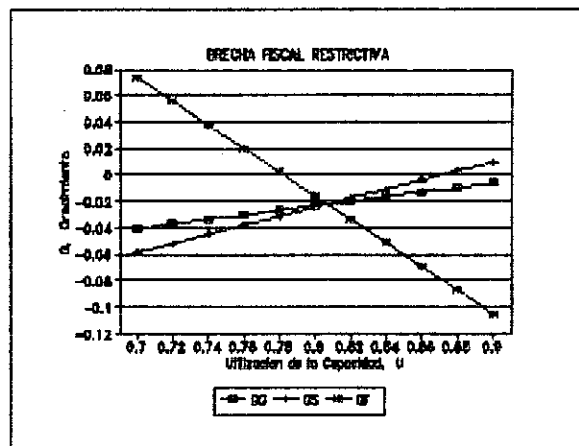
	PANEL 1	PANEL 2
	Situación Inicial	↓ 50% Totald Def. Fiscal 1%
1. FINANZAS PUBLICAS		
Consumo del Gobierno	0.105	0.077
Impuestos del Gobierno	0.099	0.073
Inversión Pública	0.074	0.026
2. TRES BRECHAS		
Inversión Privada	0.04	0.028
Consumo Privado	0.66	0.65
Importación de Bienes Intermedios y de Consumo	0.26	0.244
Importación de Bienes de Capital	0.07	0.047
Importaciones Totales	0.35	0.337
Exportaciones Iniciales	0.32	0.31
Ingreso Privado	0.76	0.715
Utilización de la Capacidad	0.879	0.807
Ingreso Nacional	0.919	0.817
Ahorro Privado	0.1	0.064
Ahorro Bruto Total	0.124	0.064
Inversión Bruta Total	0.124	0.064
Ahorro Externo	-0.02	-0.006
Ahorro Externo con Ayuda	-0.05	-0.026
Déficit Fiscal	-0.1	-0.05
Déficit Fiscal con Ayuda	0.0	0.0
Ayuda Total	0.1	0.05
Donaciones	0.06	0.03
Préstamos	0.04	0.02
Crecimiento	0.004	-0.022
Dinventa	0.01	0.01

BOLIVIA

PANEL 1



PANEL 2



2. Costa Rica:

a. Síntesis del perfil macroeconómico: 1970-1991

Como ya fue mencionado, durante la década de los setenta el comportamiento macroeconómico de Costa Rica fue sorprendente. Entre 1970 y 1980 este país tuvo tasas de crecimiento superiores al 5% (excepto en 1975), llegando al 8.5% en 1977. Este desempeño económico estuvo acompañado por tasas de inversión privada por encima del 15% del PIB, por moderadas tasas de inversión pública alrededor del 7% del PIB y por un aumento importante del consumo público. El déficit fiscal fue moderado durante la década, promediando 3.4% del PIB, mientras que el déficit en cuenta corriente presentó un nivel promedio muy alto (9.4% del PIB). La ayuda externa durante este período permaneció alrededor del 1.6% del PIB (ver gráfico 3 y cuadro I del anexo estadístico).

Durante la década de los ochenta el crecimiento económico se redujo notablemente, siendo negativo en los años 1981 y 1982 (-3% y -8% respectivamente). En 1983 se inició un proceso de estabilización para sanear las finanzas públicas y corregir el déficit en cuenta corriente. La política de ajuste estuvo acompañada por un conjunto de negociaciones con el Banco Mundial y el FMI, con el fin de renegociar la deuda externa, cuyo servicio se había suspendido en septiembre de 1981. Las negociaciones, que se extendieron de 1984 a 1987 bajo las administraciones de Monge y Arias, tuvieron como objetivo fundamental introducir reformas estructurales para liberalizar la economía en un período de cinco años y un programa de estabilización para reducir el déficit fiscal a 1.5% del PIB -principalmente a través de la reducción de subsidios para la compra de los granos básicos y el subsidio a la gasolina-. Las reformas estructurales introducidas fueron similares a las del resto de los países de América Latina. Algunas de estas reformas fueron: la disminución del tamaño del Estado, la

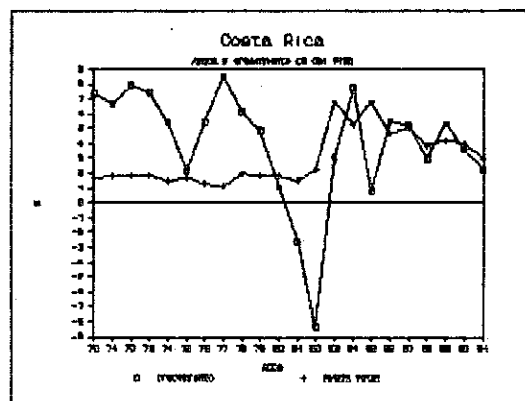
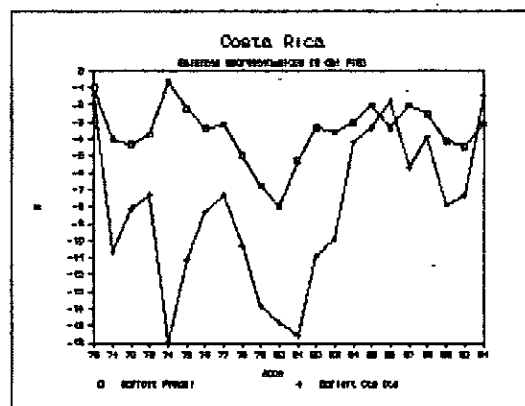
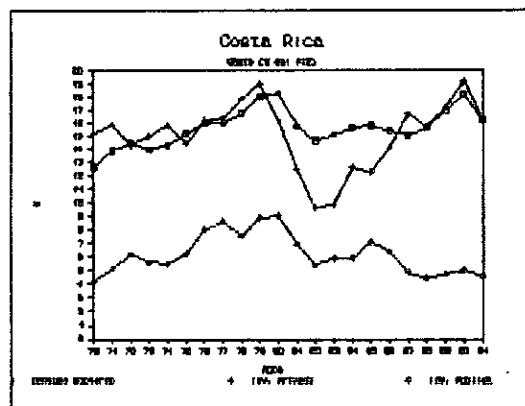
suspensión de mecanismos de control sobre precios, la eliminación de controles sobre las importaciones, la racionalización de la legislación aduanera, el apoyo al nuevo sector exportador, la liberalización del sistema financiero y la privatización de empresas estatales. Aunque la banca privada estaba interesada en que el proceso de estabilización y las reformas estructurales se llevaran a cabo lo más rápido posible, éstas se implementaron en forma gradual. Este "gradualismo" fue facilitado por el acceso que tuvo Costa Rica a la ayuda bilateral, canalizada a través de la AID, por razones geopolíticas, es decir, la existencia de un conflicto armado en El Salvador y Nicaragua.³² Fue durante los ochenta que los flujos de ayuda se incrementaron notablemente, alcanzando el 7% del PIB en algunos años. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural llevaron a una recuperación del crecimiento económico, aunque éste no alcanzó los niveles que tuvo durante los setenta.

Finalmente, los flujos de ayuda en Costa Rica han sido históricamente pequeños comparados con el resto de los países del estudio. Como se puede observar en el gráfico 3 y en el anexo V-II, durante los años de la crisis y estabilización, los flujos de ayuda se incrementaron fuertemente y a partir de entonces han decrecido; sin embargo, estos flujos siguen siendo superiores a los que se dieron durante la década de los setenta, y han contribuido a financiar en forma notable el déficit en cuenta corriente que se ha mantenido en niveles superiores al 5% del PIB hasta finales de la década de los ochenta. Es importante anotar, como se hizo

³² Según algunas interpretaciones, el ajuste en Costa Rica fue sui-generis, por el sesgo "anti-ortodoxo" de la estructura institucional. El ajuste de "choque" pretendido por el Banco Mundial y el FMI tropezó con inmensas dificultades, debido precisamente a la asistencia financiera y a otras condiciones beneficiosas concedidas o mediadas por los Estados Unidos, por razones geopolíticas. Para un panorama de la secuencia de la reformas en Costa Rica, ver Fust, E. (1989) y Rodríguez, A (1990)

anteriormente, que la asistencia externa recibida en los ochentas tienen un carácter político, sustentado en el crecimiento de las donaciones unilaterales realizadas por el gobierno de los Estados Unidos.

Gráfico 3



b. Resultado de los modelos

i. Modelo de Ayuda Externa

Al igual que Bolivia, Costa Rica destina la totalidad de los impuestos al gasto corriente ($\rho_1=0.9552$, significativo al 1%). En cuanto a la ayuda externa, por cada dólar de ayuda recibido, se desplazan 1.0672 dólares del gasto corriente a la inversión ($\rho_2=-1.0672$, significativo al 1%).

Del gasto planeado, el 60.5% se destina a gastos de funcionamiento. Lo anterior equivale a decir que si se fija un nivel más alto de gasto de funcionamiento, el gobierno asignará proporcionalmente más fondos al gasto de funcionamiento que al gasto social ($1-\beta_2=0.605$, significativo al 1%).

$\beta_4=-0.08124$ muestra que si el gasto planeado de funcionamiento excede al gasto efectivo, la carga impositiva disminuye con $\rho_1>0$. Si por el contrario, los gastos efectivos son mayores a los planeados, la carga impositiva aumenta. Esto es consistente con el hecho de que las autoridades no cuentan con fuentes alternativas para financiar el gasto. $\beta_5=0.6908$ muestra que un aumento en los impuestos planeados se traducen parcialmente en mayores impuestos efectivos.

$\beta_6=-3.0339$ muestra que las decisiones respecto a la asignación del presupuesto están fuertemente influenciadas por la necesidad de financiar el gasto corriente y no la inversión. Esta interpretación es consistente con el proceso de ajuste fiscal; la contracción de la inversión pública fue una de las políticas de estabilización claves durante la década de los ochenta. Finalmente $\beta_8=0.02806$ muestra que la inversión pública depende en su totalidad de la inversión planeada y no de la posibilidad que tenga el gobierno de financiarla.

ii. Resultados del modelo de tres brechas y simulaciones.

La situación inicial de Costa Rica se presenta en el cuadro V-5 y en el panel 1. Costa Rica parte de una situación inicial para 1991 con una tasa de crecimiento de 3.3%, tasas de inversión privada igual al 16% del PIB, y pública igual al 5% del PIB. La ayuda total como porcentaje del PIB es cercana al 3%, bastante inferior a los niveles del 7% que tuvo a mediados de la década de los ochenta. El déficit fiscal de Costa Rica, después de ayuda (incluyendo donaciones y préstamos concesionales), es igual al 2% del PIB, mientras que el déficit en cuenta corriente es de 2.8% del PIB (con ayuda externa de 2.4%). El ejercicio de simulación consiste, al igual que en el caso Boliviano, en reducir la ayuda externa total a la mitad, bajo dos supuestos. Primero, bajo el supuesto de que el déficit fiscal es restrictivo y segundo, bajo el supuesto de que el déficit en cuenta corriente es restrictivo.

Los resultados del ejercicio se presentan en el cuadro V-5. Se observa que en ambos casos el crecimiento económico cae de 3.1% a 2.2%. Esto significa que una disminución de un punto porcentual en el flujo de ayuda implica una caída, ceteris paribus, de 0.7 puntos en la tasa de crecimiento del PIB potencial. Costa Rica, sin embargo, ha disminuido notablemente su dependencia de la ayuda externa. Las reformas estructurales contribuyeron a una recuperación de la inversión privada, que alcanzó tasas del 16% del PIB, y el proceso de estabilización iniciado en los años ochenta condujo a que Costa Rica disminuyera sus déficit fiscal y de cuenta corriente que alcanzaron niveles del 8% y 10% del PIB. Dados los procesos de estabilización y de reformas estructurales, el efecto de una mayor disminución en los flujos de ayuda no tendrá consecuencias importantes en el crecimiento económico de Costa Rica.

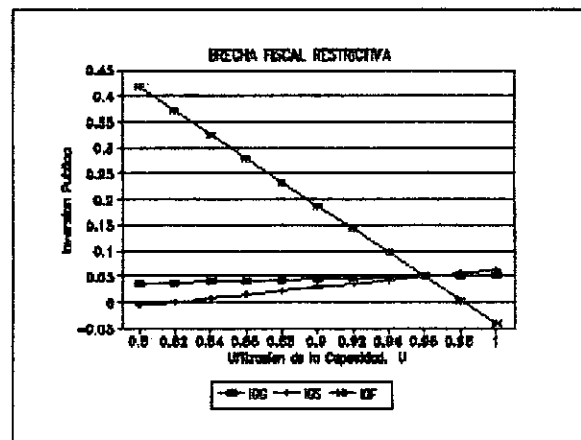
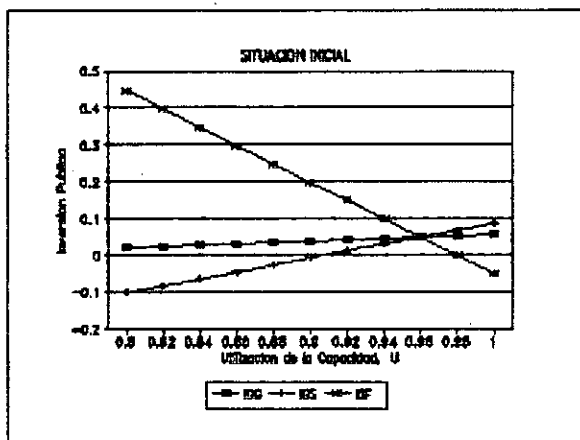
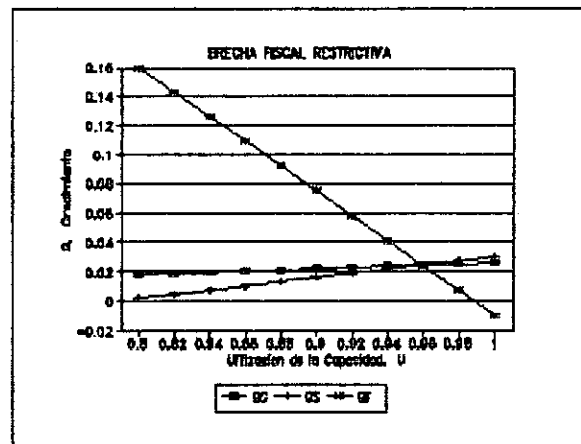
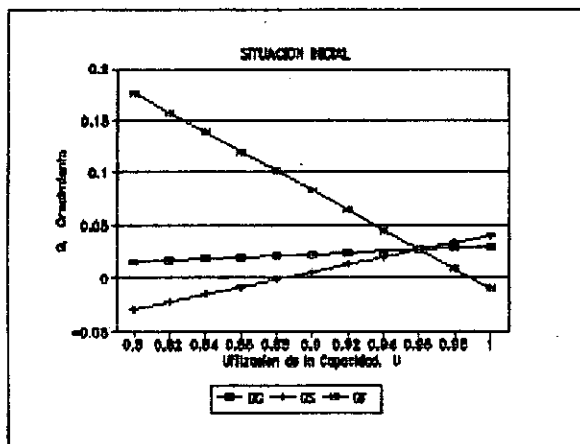
Cuadro V-5
COSTA RICA
1991
VALORES DE ALGUNAS VARIABLES EN EL PUNTO DE EQUILIBRIO
DE LOS PANELES 1 Y 2.
(Variables como porcentaje del PIB potencial)

	PANEL 1 Situación Inicial	PANEL 2 ↓ 50% Totald Sxaid -2.5%	PANEL 3 ↓ 50% Totald Dfisaid -3.5%
1. FINANZAS PUBLICAS			
Consumo del Gobierno	0.17	0.161	0.169
Ingresos del Gobierno	0.21	0.201	0.201
Inversión Pública	0.05	0.05	0.027
2. TRES BRECHAS			
Inversión Privada	0.16	0.14	0.151
Consumo Privado	0.59	0.554	0.575
Importación de Bienes Intermedios y de Consumo	0.34	0.319	0.309
Importación de B. de Capital	0.05	0.042	0.036
Importaciones Totales	0.43	0.401	0.385
Exportaciones	0.38	0.401	0.411
Ingreso Privado	0.71	0.667	0.659
Utilización de la Capacidad	0.96	0.92	0.9
Ingreso Nacional	0.942	0.891	0.871
Ahorro Público	0.062	0.051	0.043
Ahorro Privado	0.12	0.113	0.084
Ahorro Bruto Total	0.21	0.188	0.136
Inversión Bruta Total	0.21	0.188	0.136
Ahorro Externo	0.028	0.0245	0.009
Ahorro Externo con Ayuda	0.021	0.021	0.005
Déficit Fiscal	-0.05	-0.05	-0.035
Déficit Fiscal con Ayuda	-0.021	-0.035	-0.02
Ayuda Total	0.029	0.0145	0.0145
Donaciones	0.022	0.011	0.011
Préstamos	0.007	0.0035	0.0035
Crecimiento	0.031	0.022	0.022
Dinventa	-0.002	-0.002	-0.002

COSTA RICA

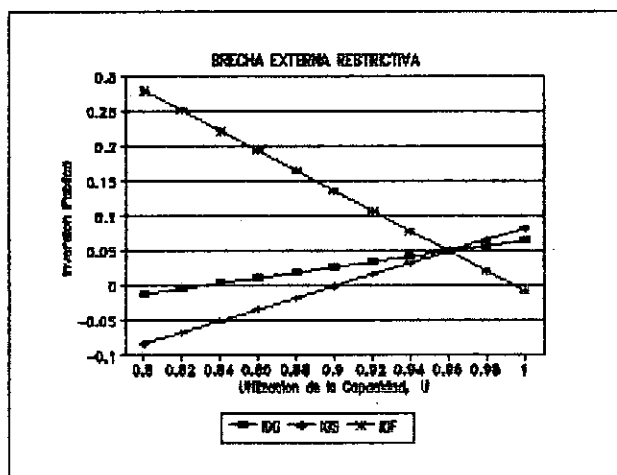
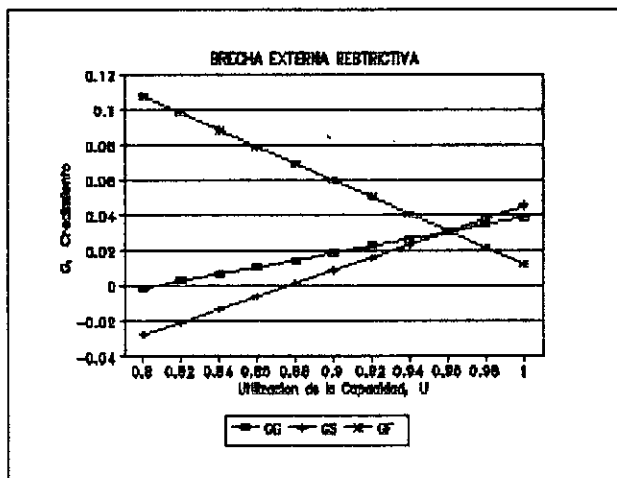
PANEL 1

PANEL 2



COSTA RICA

PANEL 3



3. Nicaragua:

a. Síntesis del perfil macroeconómico: 1970-1991

La historia macroeconómica de Nicaragua se dividió en dos con el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979. Los patrones de inversión pública y privada, así como las tendencias del crecimiento económico cambiaron radicalmente. El gráfico 4 y el cuadro J del anexo estadístico muestra que Nicaragua presentó altas tasas de inversión privada en la década de los setenta que se mantuvieron en niveles superiores al 12% del PIB; por otra parte, la tasa de crecimiento económico en el mismo período se mantuvo alrededor del 5%. El flujo de ayuda durante este período fluctuó entre 2% y 3% del PIB.

En la década de los ochenta la situación económica se tornó dramática. En primer término los procesos de estatización implementados por la Revolución Sandinista llevaron a aumentos significativos de la participación del consumo público en el PIB. Este alcanzó, según las estadísticas existentes, 60% del PIB entre 1985 y 1987. En efecto, el corto período de recuperación fue seguido por un período de crisis, 1982-1984, en el cual el PIB y las exportaciones dejaron de crecer por la caída en los precios de los principales productos de exportación y el descenso de los niveles de divisas líquidas. Además, el uso generalizado de

subsidios a la producción y a los bienes de consumo básico, así como los altos niveles de gasto público, fundamentalmente defensa, llevaron el déficit fiscal a niveles inmanejables. Esto sumado a los desequilibrios internos y externos que se agudizaron en el período 1985-1987, obligó a la implementación de un programa de ajuste que comenzó en febrero de 1988, pero que colapsó en los meses siguientes³³, generándose un nuevo proceso hiperinflacionario. La inflación mensual promedio fue de 62.4% en 1988, lo cual llevó a una desmonetización de la economía, como ocurre en las hiperinflaciones. En efecto, los medios de pago se redujeron como proporción del PIB del 16% al 6%.³⁴ Por otra parte, la reducción en la demanda agregada, los cambios en precios relativos y algunos shocks de oferta (un huracán y fallas en el sistema de energía) llevaron a una caída de 13.7% en el PIB. En 1989 se inicia un plan de estabilización bastante ortodoxo, combinando medidas de austeridad fiscal con ajuste de precios relativos. Los gastos del gobierno central fueron drásticamente reducidos, llevando el déficit fiscal de 13.7% a menos del 2% del PIB, al tiempo se incrementaron los precios controlados de algunos bienes y se devaluó la moneda en términos reales. Esto permitió reducir la brecha entre la tasa cambio negra y la oficial. El proceso de estabilización fue ciertamente exitoso, en términos de

³³ Para una recuento de las políticas de estabilización de Nicaragua durante este período ver Ocampo, J.A. (1992)

³⁴ Ver Ocampo J.A. (1992)

inflación y tasa de cambio; aunque el PIB se redujo en 5%, las exportaciones crecieron 35%.

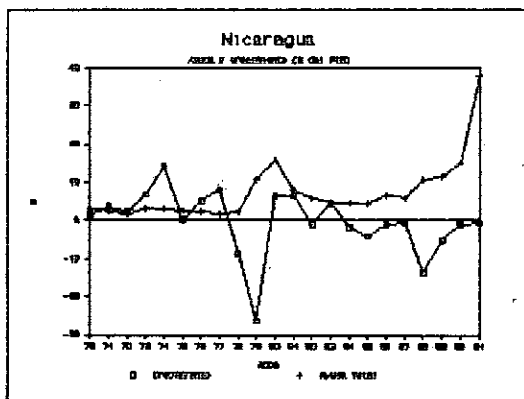
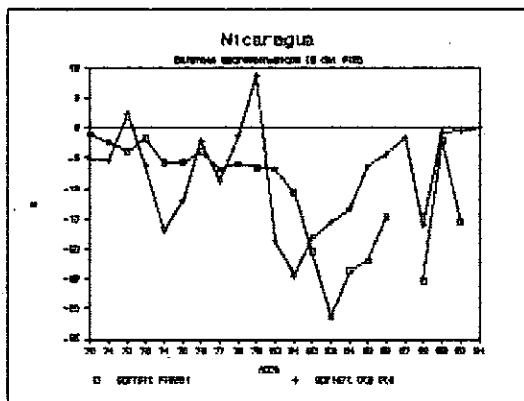
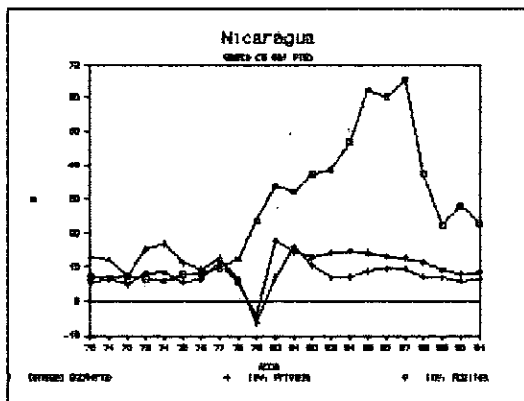
La situación descrita anteriormente conllevó a realizar una masiva contratación de recursos externos que representaron el 189% del PIB promedio de la década. El 58% de dichos recursos se destinó a la financiación de consumo y sólo el 15% fue canalizado a proyectos de inversión.

Después de la derrota del régimen Sandinista en las elecciones de febrero de 1990, los esfuerzos de estabilización cesaron. Los precios controlados y la tasa de cambio real se redujeron a la mitad al congelarse los precios regulados y la tasa de cambio oficial; al mismo tiempo el gasto público creció, debido a los aumentos salariales de los empleados estatales (más de 250%). En abril, cuando inició el nuevo gobierno, la inflación mensual se acercaba al 50%, al tiempo que crecía el déficit fiscal. El gobierno centró los esfuerzos en estabilizar la economía, llevando a cabo una política fiscal restrictiva, devaluó la tasa oficial y llevó a cabo una reforma monetaria introduciendo el Córdoba oro, completamente convertible a una paridad uno a uno con el dólar de los Estados Unidos. Sin embargo, la convertibilidad fue suspendida en enero de 1991, debido a que las emisiones monetarias retornaban al Banco Central, para ser cambiadas a dólares. La poca confianza

del público y de las agencias multilaterales en el programa de estabilización llevó a su fracaso.

El programa de estabilización de 1991 fue más exitoso y contó con el respaldo de la mayoría de los donantes bilaterales, (especialmente Estados Unidos) y de las agencias multilaterales. En efecto, hubo un incremento significativo de transferencias externas, que alcanzaron 38.2% del PIB de Nicaragua en ese año. Por su parte, Nicaragua obtuvo importantes refinanciaciones de su deuda externa en términos muy favorables, que equivalía a una reducción del 50% en el servicio de aquella. Una financiación externa generosa fue pues crucial para eliminar la financiación del gasto público a través del Banco Central y para sostener una tasa de cambio fija (De Franco et al 1994 y Secretaría de Planificación y Presupuesto, 1989). Durante 1991 el PIB cayó sólo 0.7%, hubo estabilidad en el nivel de precios, pero al costo de una apreciación real del Córdoba.

Gráfico 4



b. Resultado de los modelos

i. Modelo de Ayuda Externa

El comportamiento fiscal de Nicaragua respecto a la ayuda difiere significativamente de los otros tres países. Nicaragua "sobreconsume" la ayuda recibida ya que por cada dólar recibido destina a consumo 1.30 dólares. Como se había mencionado antes, el programa de estabilización en Nicaragua no habría tenido éxito alguno si no se hubiera contado con la financiación externa, que se canalizó en una gran proporción hacia el consumo. En cuanto a los impuestos, la mayor parte la destina al gasto corriente ($\rho_1 = 0.8847$, significativo al 5%).

Al igual que en El Salvador, la importancia del gasto social durante el período de estabilización se refleja en el coeficiente estimado de β_2 . El 80.2% del gasto planeado se destina al gasto social. La magnitud de este coeficiente también refleja las decisiones de política de reducir los gastos de funcionamiento.

Finalmente, el coeficiente $\beta_6 = 4.3989$ muestra que las decisiones fiscales están fuertemente influenciadas por la necesidad de financiar la inversión. En la década de los setenta, la urgencia de atender la reconstrucción de Managua después del terremoto, explican la importancia de la inversión pública dentro

de las decisiones fiscales. La misma tendencia se observa a principios de la década de los ochenta, cuando el gasto estuvo orientado a reparar las pérdidas en activos fijos e inventarios por cerca de US 500 millones de dólares.

b. Resultados del modelo de tres brechas y simulaciones

La situación inicial de Nicaragua se presenta en el panel 1 y en el cuadro V-6. Se observa, en primer término, que la situación inicial de Nicaragua se caracteriza por un bajo nivel de actividad económica expresado en $U=0.66$, un déficit sustancial en balanza comercial igual a 11% del PIB potencial (cerca de un 18% del PIB), un déficit fiscal de más de 7% del PIB potencial (12% del PIB), esto junto con un flujo considerable de ayuda externa igual al 36% del PIB potencial (más del 50% del PIB).

Los efectos de una disminución de la ayuda externa en un 50% se presentan en el panel 2. Aunque los efectos sobre crecimiento no son considerables, los efectos sobre las variables macroeconómicas más importantes parecerían insostenibles. En efecto, una disminución de la ayuda externa manteniendo constante la posición de cuenta corriente tiene graves consecuencias sobre las cuentas del sector privado. Así, la inversión pública se reduce de 6% a 2% del PIB potencial, el consumo privado al 20%, al tiempo

que se produce una fuerte reducción en el nivel de actividad económica (U pasa de 0.66 a 0.46). Los resultados indican que, dadas las características actuales de la economía de Nicaragua, una disminución de los flujos de ayuda traería resultados insostenibles. Nicaragua, según se establece en otro capítulo de este libro, debe crear un clima propicio para el renacer de la actividad privada a través de reformas estructurales, que tengan como partida el reestablecimiento de claros derechos de propiedad. Solo a partir de allí es posible llevar a cabo el resto de reformas estructurales, que acompañados con un programa de reducción de los déficit fiscal y de cuenta corriente pueden colocar a Nicaragua la senda del crecimiento económico.

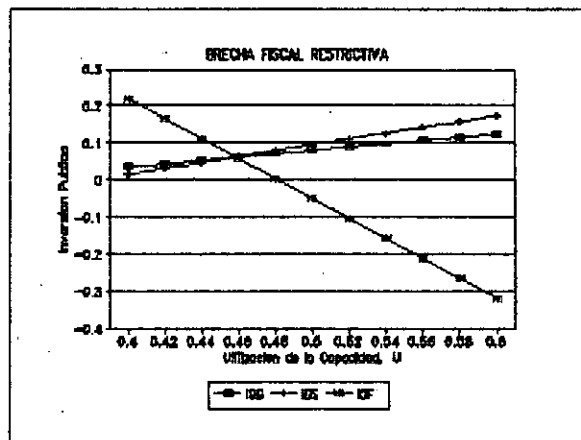
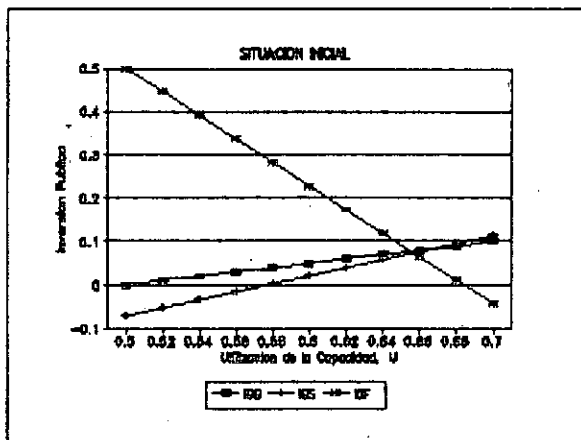
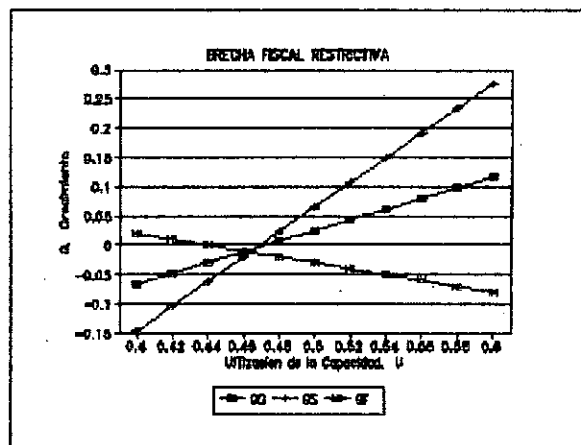
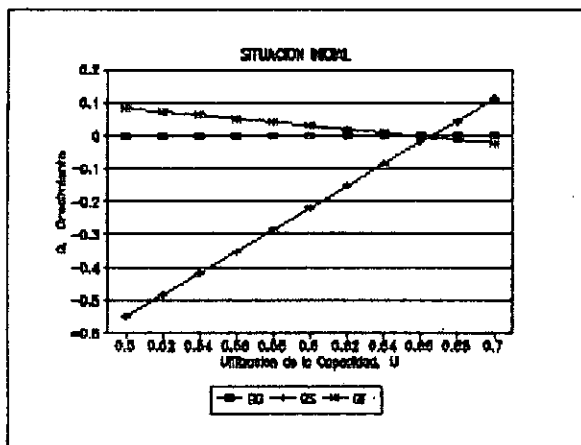
Cuadro V-6
NICARAGUA
1991
VALORES DE ALGUNAS VARIABLES EN EL PUNTO DE EQUILIBRIO
DE LOS PANELES 1 Y 2
 (Variables como porcentaje del PIB potencial)

	PANEL 1 Inicial	PANEL 2 Superávit Cta. Cte. 8%
1. FINANZAS PUBLICAS		
Consumo del Gobierno	0.21	0.203
Ingresos del Gobierno	0.22	0.212
Inversión Pública	0.08	0.064
2. TRES BRECHAS		
Inversión Privada	0.06	0.021
Consumo Privado	0.45	0.204
Importación de Bienes Intermedios y de Consumo	0.33	0.259
Importación de Bienes de Capital	0.05	0.039
Importaciones Totales	0.38	0.298
Exportaciones	0.53	0.25
Ingreso Privado	0.44	0.251
Utilización de la Capacidad	0.66	0.463
Ingreso Nacional	0.97	0.633
Ahorro Público	0.319	0.209
Ahorro Privado	-0.01	-0.048
Ahorro Bruto Total	0.16	0.105
Inversión Bruta Total	0.16	0.105
Ahorro Externo	-0.15	-0.152
Ahorro Externo con Ayuda	-0.2	-0.192
Déficit Fiscal	-0.071	-0.055
Déficit Fiscal con Ayuda	0.289	0.185
Ayuda Total	0.36	0.18
Donaciones	0.31	0.155
Préstamos	0.05	0.025
Crecimiento	0.00	-0.003
Dinventa	0.02	0.02

NICARAGUA

PANEL 1

PANEL 2



4. El Salvador:

a. Síntesis del perfil macroeconómico: 1970-1991

La situación macroeconómica de las dos últimas décadas debe examinarse en tres fases dadas sus características especiales. La primera comprende 1974-1979, en el cual la economía creció a una tasa promedio de 4.3%, con una participación importante de la inversión privada en el PIB, que alcanza más del 13% en 1978. Durante la década de los setenta, El Salvador tuvo déficits fiscales moderados, que en ningún momento superaron el 2% del PIB. Sin embargo, el déficit en cuenta corriente, presentó altas fluctuaciones y alcanzó niveles de 8.5% en 1974 y 9.3% en 1979. El nivel de ayuda externa para el período permanece alrededor del 1% del PIB (ver gráfico 5 y cuadro K del anexo estadístico).

La segunda fase corresponde a la década de los 80, caracterizada por una profunda crisis político-social que provocó desequilibrios tanto internos como externos. Durante la década de los ochenta, el consumo público tiene una creciente participación en el PIB, como resultado de un crecimiento en los gastos de defensa. Por otra parte, el crecimiento económico se torna negativo entre 1979 y 1982, al tiempo que la inversión privada cae a la mitad de los niveles alcanzados en la década anterior. La balanza en cuenta corriente fue deficitaria durante toda la década y el

déficit fiscal alcanzó niveles superiores al 6% del PIB; sin embargo, tanto la situación de cuenta corriente como la fiscal mejoró sensiblemente después de la segunda mitad de la década de los ochentas. Durante los ochentas, los montos de ayuda externa, fundamentalmente bilateral procedente de los Estados Unidos alcanzaron niveles sin precedentes. Es así como para 1987, la ayuda total recibida por El Salvador alcanzó niveles de 8% del PIB.

A partir de agosto de 1982 y de enero de 1986 se ejecutaron en El Salvador dos programas de estabilización económica con características distintas. Estos se llevaron a cabo en un contexto en que la economía internacional pasaba por la fase recesiva de su ciclo económico, y la sociedad salvadoreña se enfrentaba a una profunda crisis económico-política. Los programas ejecutados fueron diseñados con el objeto de reducir los niveles alcanzados por los desequilibrios externo e interno de la economía.

Entre mediados de 1982 y finales de 1983 se llevó a cabo un primer programa de estabilización con el FMI que contemplaba, entre otras, la creación de un sistema dual de tipos de cambio, el congelamiento de los salarios del sector público y aumentos diferenciados en las tasas de interés. (ver Saca y Rivera, 1990). Con la realización de este programa, se crearon las condiciones para garantizar un flujo de ayuda económica internacional, provenientes de la AID, principalmente en forma de donaciones, que

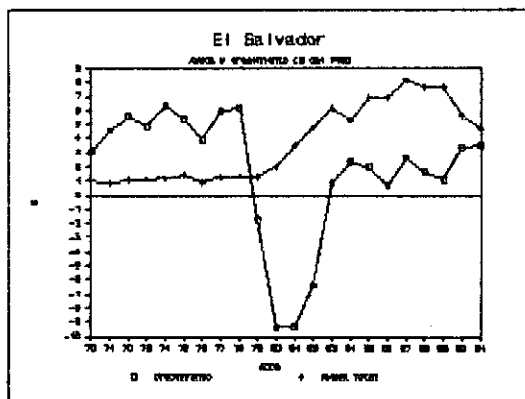
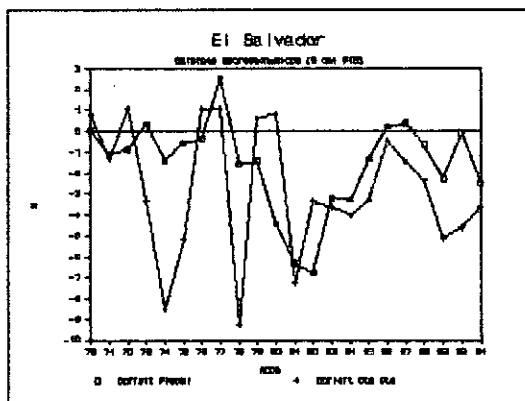
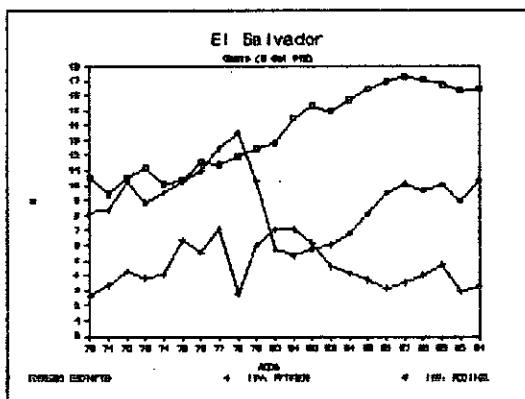
por su monto, y teniendo en cuenta la situación crítica de la economía salvadoreña, representó un instrumento importante para mantener la capacidad importadora y aliviar el deterioro de las finanzas públicas.

Durante 1984 y 1985 la política económica volvió a tener un carácter expansivo. Se aumentaron el gasto público, el crédito y los salarios. La presencia de desequilibrios tanto externos como internos y los preocupantes niveles de inflación alcanzados, obligaron al gobierno a emprender un segundo programa de estabilización, bajo la presión de la AID, que fue menos ortodoxo que el primero. Dentro de este programa se devaluó en Colón oficial en 32% y se unificó el mercado de divisas. Por otra parte, se generaron mayores ingresos fiscales mediante el aumento de tasas impositivas y de tarifas públicas y se congelaron temporalmente los precios de la canasta básica. A pesar de las medidas, los efectos de la política de estabilización sobre el crecimiento económico fueron moderados, (alrededor de 1.5% en promedio para el período 1985-1989).

La tercera fase corresponde al período 1990-93, donde se inicia la aplicación de un programa de ajuste estructural, con el apoyo decidido de la AID (ver Rosa (1993)). Las principales políticas de este plan -en forma similar a como fue en los otros países bajo estudio- fueron la reprivatización de la banca y el

comercio exterior, la liberalización del tipo de cambio y los precios internos y aplicación de una profunda reforma fiscal.

Gráfico 5



b. Resultados de los modelos**i. Modelo de ayuda Externa**

Las cifras muestran que gran parte de los recursos domésticos financian el gasto corriente ($\rho_1=0.777$). Los flujos de ayuda, que permitieron aliviar el deterioro de las finanzas públicas, adquirieron gran importancia después de la segunda mitad de la década de los ochenta. El coeficiente estimado de $\rho_2=0.673$ muestra que por cada dólar recibido, El Salvador destina 0.673 dólares al gasto corriente.

La importancia dada al gasto social a partir de la década de los ochenta se refleja en el coeficiente estimado de β_2 . Del gasto planeado, el 82.5% corresponde a gasto social y el 17.5% a gasto de funcionamiento.

Esta estructura de financiación del gasto, así como la distribución del gasto es compatible con las políticas de estabilización llevadas a cabo en la década de los ochenta. La menor importancia del gasto de funcionamiento dentro del gasto corriente, se refleja en las políticas fiscales del primer programa de estabilización que incluye el congelamiento de los salarios del sector público.

El coeficiente estimado de β_4 muestra que si el gasto efectivo excede al gasto planeado, las autoridades necesitan aumentar fuertemente la carga impositiva. Tal como sucedió a mediados de los ochenta, el segundo programa de estabilización permitió generar mayores recursos fiscales mediante el aumento de tasas impositivas y tarifas públicas.

$\beta_6=0.74652$ muestra que la necesidad de financiar la inversión tiene una mayor influencia en la asignación de los recursos domésticos de financiación, que la financiación del gasto corriente.

Finalmente, la inversión pública se relaciona con la inversión planeada y no con los recursos domésticos de financiación, dado que β_8 no es significativamente distinto de cero.

ii. Resultados del modelo de tres brechas y simulaciones

La situación inicial para 1991 de El Salvador se presenta en el panel 1 y el cuadro V-7. Se observa que la ayuda como proporción del PIB era igual a 4.6% del PIB, nivel inferior al 8% que tuvo al final de la década de los ochenta. El ejercicio consistió, como en los casos anteriores, en una disminución del flujo de ayuda en un 50%. Se observa que los efectos macroeconómicos de la disminución

de la ayuda no son tan pronunciados. En efecto, la tasa de crecimiento del PIB potencial cae de 2.2% a 1.4%, lo cual significa que una disminución de la ayuda en un punto porcentual del PIB implica una caída de 0.35 puntos en la tasa de crecimiento del PIB potencial (comparado con 0.7 puntos en el caso de Bolivia y 0.5 en el de Costa Rica). El resto de las variables macroeconómicas permanecen casi inalteradas, salvo la inversión pública, que cae de 3.2% a 1% del PIB. La disminución de la ayuda tampoco afecta significativamente el nivel de actividad económica (U). La utilización de la capacidad se reduce de 94.8% a 93.6%.

Aunque la dependencia de El Salvador de la ayuda externa ha disminuido ostensiblemente, el proceso de ajuste macroeconómico de este país aún no ha terminado. En efecto, el déficit fiscal sin ayuda alcanzaba el 8% del PIB en 1991 y 7% en 1992, mientras que el déficit en cuenta corriente llegaba a un nivel similar. El Salvador ha logrado, también, alguna recuperación en sus tasas de crecimiento, pero la inversión pública ha permanecido significativamente deprimida, lo que ha debilitado la inversión privada, de la que es un importante complemento.

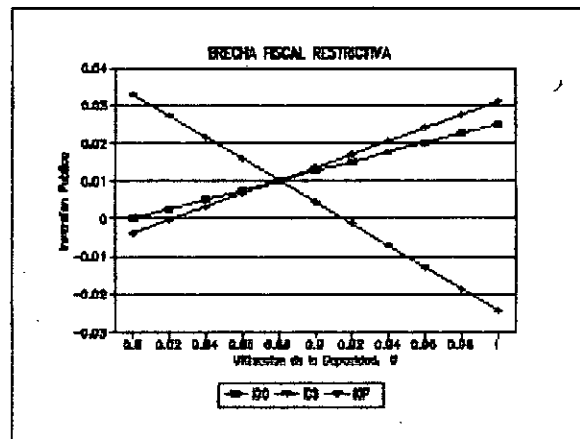
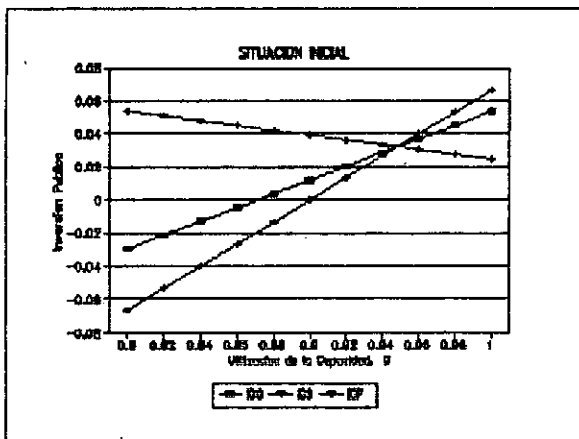
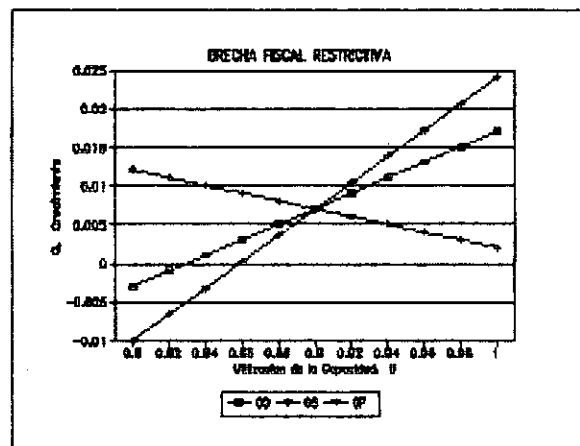
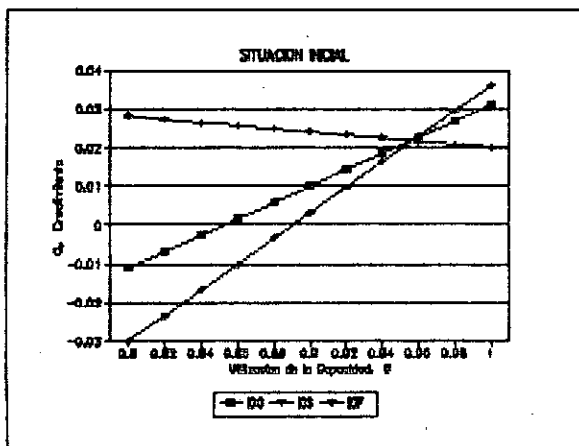
Cuadro V-7
EL SALVADOR
1991
VALORES DE ALGUNAS VARIABLES EN EL PUNTO DE EQUILIBRIO
DE LOS PANELES 1 Y 2
(Variables como porcentaje del PIB potencial)

	PANEL 1 Inicial	PANEL 2 Dfisaid 3.5%
1. FINANZAS PUBLICAS		
Consumo del Gobierno	0.17	0.172
Ingresos del Gobierno	0.121	0.124
Inversión Pública	0.032	0.01
2. TRES BRECHAS		
Inversión Privada	0.103	0.099
Consumo Privado	0.7	0.7
Importación de Bienes Intermedios y de Consumo	0.22	0.215
Importación de Bienes de Capital	0.052	0.04
Importaciones Totales	0.272	0.255
Exportaciones	0.21	0.222
Ingreso Privado	0.827	0.812
Utilización de la Capacidad	0.948	0.936
Ingreso Nacional	0.98	0.952
Ahorro Público	-0.017	-0.032
Ahorro Privado	0.127	0.112
Ahorro Bruto Total	0.14	0.113
Inversión Bruta Total	0.14	0.113
Ahorro Externo	0.03	0.033
Ahorro Externo con Ayuda	0.016	0.026
Déficit Fiscal	-0.082	-0.058
Déficit Fiscal con Ayuda	-0.035	-0.035
Ayuda Total	0.023	0.0115
Donaciones	0.016	0.008
Préstamos	0.007	0.0035
Crecimiento	0.022	0.014
Dinventa	0.005	0.005

EL SALVADOR

PANEL 1

PANEL 2



VI. EL IMPACTO DE LA AYUDA EN LOS SECTORES SOCIALES

Durante los años setenta y la primera parte de los años ochenta, la política social de los países se orientaba a la provisión pública de infraestructura y servicios de educación y salud. En general, se obtuvo una mejora en el nivel de vida de la población, cuando los aumentos relativamente importantes observados en el gasto público social permitieron una ampliación en la cobertura de los programas sociales existentes y la ejecución de nuevos programas.

Los años 80 fueron de severas dificultades, decayeron el producto per cápita y los términos de intercambio, y se incrementó la deuda externa, condiciones agravadas por guerras civiles. La reducción de los recursos fiscales, limitó el financiamiento público para el gasto social, revirtiendo los logros distributivos. El *ajuste* provocó reducciones de la demanda agregada, contracciones de la producción y el empleo, y pérdida en el nivel de vida de los pobres.

Como se mencionó en los capítulos II y III, las políticas económicas implantadas durante el ajuste de los años ochenta reconocen que las poblaciones pobres no pueden ser atraídas en el corto plazo por la reestructuración de la producción, y por ello las medidas compensatorias se convierten en los medios efectivos de asistencia durante el período de ajuste. Para buscar aliviar la pobreza, y bajo la idea de que es algo coyuntural, donde hay que focalizar las acciones y el gasto, se montan programas de información, experimentación, políticas e instituciones, bajo presión y tutela de organismos multilaterales.

El creciente empobrecimiento llevó a demandar mayores servicios o subsidios del gobierno. Esta situación de presión sobre el gasto social, decreciente y con alta demanda, obligó a enfrentar déficit y a iniciar una gran revisión de los programas de gasto

público. En general, esta revisión condujo a la política de focalización, que presentaba aspectos positivos por la búsqueda de mayor efectividad y efectos distributivos, pero resultaba negativa porque apartaba de la acción del Estado a amplios sectores de la población, porque desintegraba la política social del Estado, y se orientaba a la mitigación de situaciones antes que al desarrollo de capacidades para superar la pobreza en forma permanente y nacional.

Fueron prácticamente inexistentes los casos en que, ante el mayor tiempo de *maduración* de las reformas estructurales, y dado que las ayudas remediales resultaban insuficientes, se generaran programas especiales de apoyo al empleo para mejorar el mercado laboral y buscar un aumento de los ingresos.

Durante la aplicación de las reformas, la lógica general de la ayuda acepta implícitamente que hay potencial para diseñar políticas de ajuste estructural para dar asistencia en el alivio de la pobreza, que las implicaciones a más largo plazo para la superación de la pobreza deben dejarse a los efectos de la propagación del crecimiento, y que el patrocinio a las políticas de ajuste salvaguardan los intereses de las poblaciones pobres a largo plazo (Addison y Demery, 1987). Incluso se reconoció la necesidad de incrementar los flujos concesionarios hacia los países más pobres y *gravar* los flujos hacia países de medianos ingresos, aunque conociendo que esta estrategia tiene posibilidades limitadas y poco añadiría en términos de crecimiento para los diferentes países pobres y menos pobres (Burki y Ayres, 1986).

La política de superación de la pobreza, y en este mismo sentido la ayuda destinada para este propósito, en un marco de distribución con crecimiento, debe tener una perspectiva estructural, que se traduzca en la orientación de recursos hacia las áreas donde las *mejoras* tienen impacto significativo y duradero en la población pobre, pero que no reportan beneficios económicos

inmediatos para los usuarios, particularmente los sectores de educación y salud (capital humano). Igualmente, con un sentido estructural, se deberían destinar recursos hacia la distribución y mejoramiento de los activos productivos de los pobres (en la agricultura: tierras, riego, insumos; en lo urbano: crédito y asistencia técnica para pequeñas empresas).

Todos los sistemas de transferencias tratan de resolver el problema de corto plazo de los grupos más necesitados, pero no resuelven el problema fundamental, que es la capacidad productiva de estos sectores. Las intervenciones se orientaron a atender los problemas de ingreso de corto plazo, sin preocuparse por el problema de largo plazo: la acumulación de capital humano. Se adelantan programas especiales en áreas como salud y nutrición, como medidas compensatorias y medios efectivos de asistencia empleados en los periodos de ajuste, dado el tiempo de maduración de las estrategias de largo plazo no permiten *alcanzar* rápidamente a los pobres que no están económicamente activos (madres, niños), o a los que se encuentran *confinados* en actividades de baja productividad o que no pueden ser atraídos en el corto plazo por la reestructuración social y de la producción.

De otro lado, se reconoce que el conjunto de la ayuda externa no guarda relaciones de equidad y prioridad sobre las necesidades de la pobreza. Particularmente la ayuda bilateral ha estado cada vez más concentrada en los países de interés geopolítico. Los países pobres que no figuran en una posición central en los intereses de política extranjera de más importancia para los donantes reciben una cuantía desproporcionadamente modesta (Burki y Ayres, 1986); las agencias bilaterales poseen menos libertad para asignar la ayuda con base en criterios de desarrollo debido a los intereses políticos, estratégicos y comerciales.

Durante los primeros años de la década de los 80 se observó la creciente *politización* de la ayuda y la más abundante combinación de la ayuda con los objetivos de política exterior y los objetivos comerciales de los donantes (Burki, 1986)³⁰. Por su parte, las agencias multilaterales tienen, en este sentido, mejor actuación que las bilaterales (McGillivray, 1989).

La necesidad de orientar mejor la ayuda y lograr mayores impactos, sobre todo en términos de superación de condiciones de pobreza, desde mediados de los años 80 se planteó la necesidad de redistribuir la asignación de la ODA (Burki y Ayres, 1986). En ese momento los países de bajos ingresos (menos de US\$400 de ingreso per cápita en 1983) sólo recibían el 40% de la ODA, y los de medianos ingresos el 60%, incluso con niveles de ayuda per cápita mayor. Por ello se planteó destinar todos los aumentos de la ayuda en los años 90 hacia los países de bajos ingresos; pero se reconocía que la reducción de los flujos de ODA a países de medianos ingresos podría tener efectos perturbadores ya que mucha ayuda estaba basada en razones políticas, estratégicas, históricas o comerciales que no eran fáciles de ajustar.

En buena medida, esta *distorsión del mercado de la cooperación* se deriva de los bajos costos financieros, de la poca certeza acerca de los cambios de orientación y de los bajos costos de

³⁰ Así, como ejemplo de que la ayuda bilateral en general refleja los intereses de los donantes más que las necesidades de los receptores, la USAID no ha distribuido la ayuda a los países sobre la base de la necesidad relativa (medida por el *proxi* mortalidad infantil). Entre 1960 y 1975 respondió al cambio en el porcentaje de importaciones norteamericanas de cada país y a la estabilidad política y social. Entre 1975 y 1985 la asignación guardó relación con el PIB per cápita de cada país.

En conclusión, las necesidades básicas de los receptores y los intereses políticos y comerciales proveen una mejor base para explicar las diferencias que existen en términos de asistencia no militar a países de latinoamérica (Gang, 1990).

oportunidad de los cambios, que eliminan en la práctica la posibilidad de restringir los flujos de asistencia. La satisfacción de los objetivos de los donantes deja de lado los costos, y por eso la oferta de cada proyecto resulta inelástica a la cuantía asignada (Berg).

Como se verá más adelante, las políticas sociales en los cuatro países analizados guarda algunos elementos comunes con los observados en general en América Latina. Durante los años setenta y la primera parte de los años ochenta, el énfasis de la política social se orientaba hacia la provisión pública de infraestructura y servicios de educación y salud, visión inscrita en la noción asistencialista del *Estado benefactor*, cuyo propósito esencial consistía en la ampliación de los servicios sociales básicos condicionada por las posibilidades de crecimiento económico. Durante este período se crean múltiples instituciones en el área de salud, educación y seguridad social.

En la segunda mitad de los años ochenta, la situación de altos niveles de inflación y restricciones al crecimiento hizo que la política social se viera relegada a un segundo plano, con objetivos limitados, otorgándosele prioridad entre las políticas públicas a los objetivos del *ajuste estructural*.

Ambas situaciones se caracterizaban por una falta de visión integral de la política social, su fragmentación y perspectiva sectorial, y su desvinculación con la política económica general.

Los planteamientos de la política social en los últimos años se orientan básicamente hacia los objetivos genéricos de reducción de la pobreza, especialmente en su visión de *necesidades básicas insatisfechas*, de amortiguación de los efectos negativos derivados de las medidas de la estabilización y el ajuste.

Adicionalmente, dadas las restricciones de recursos y la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos, ha *hecho carrera* en la región la necesidad de recomponer el gasto público y, en consecuencia, se ha extendido el criterio de *focalización* del gasto para la atención de grupos específicos de mayor vulnerabilidad social. Igualmente, con el fin de volver más *eficiente* el gasto público social, se han impulsado cambios en el marco institucional introduciendo esquemas de *descentralización regional* de ejecución de recursos. Finalmente, se ha dado inicio a algunos intentos de *privatización* en la financiación y prestación de servicios sociales.

Recientemente se opera un cambio de enfoque hacia una perspectiva más global, más articulada con la política económica y dentro de la noción de inversión en capital humano orientada a la creación de condiciones para pasar de una política asistencial a una más formativa, que pueda permitir sentar las bases para alcanzar un desarrollo sostenido y sostenible.

En términos del gasto público para el sector social, se observa que durante los años setenta y los primeros años de la década de los ochenta el gasto social registra aumentos importantes en su participación en el gasto público. La reducción del gasto social se registra en diferentes momentos de los años ochenta en los países, según circunstancias particulares como el ajuste o la situación de conflicto civil y militar. Una vez superadas estas situaciones en sus aspectos más críticos, el gasto social presenta recuperaciones pero sin lograr alcanzar los niveles de gasto de los años setenta.

Esta situación ha conducido a concebir el gasto social como un producto resultante de otros factores determinantes y a que se produzcan pérdidas de cobertura y deterioro en la calidad en los servicios sociales que cubren a la mayoría de la población.

Como consecuencia de los bajos niveles de desarrollo y crecimiento, de la baja competitividad de las economías y de los escasos recursos disponibles, particularmente para los sectores sociales, los países que se analizan hacen parte de los países caracterizados por su bajo nivel de *desarrollo humano* (PNUD, 1993). Así, entre 173 países clasificados, El Salvador ocupa el lugar 110, Nicaragua el 111, Bolivia el 122 y Costa Rica, como una especial excepción en la región, el lugar 42.

A. La política social y el gasto social³⁹

1. Bolivia

En los años setenta el énfasis de la política social estaba en la infraestructura para educación. En la primera mitad de los ochenta se trasladó hacia las campañas preventivas de salud, mientras que en la segunda, frente a una situación de altísima inflación y en un contexto de crisis, la política social se vio relegada a un segundo plano con objetivos limitados.

³⁹ Este capítulo está en gran parte basado en los cuatro estudios nacionales para el sector social, preparados para FEDESARROLLO dentro de este proyecto: "Bolivia: Impacto social de la ayuda externa", realizado por Juan Antonio Morales, Gilka de la Torre y Walter Orellana; Universidad Católica Bolivariana; La Paz; "Costa Rica: Impacto social de la ayuda externa", realizado por Mario Mora y Pablo Sauma, ATD Consultores, San José; "El Salvador: El impacto social de la ayuda externa", El Salvador 1973-1992, realizado por Sonia Ivett Sánchez; UCA; San Salvador; "Nicaragua: el impacto de la ayuda externa en los sectores sociales", realizado por Mario De Franco, Rolando Sevilla y José María Buitrago; Managua.

Debe mencionarse que no todos estos estudios cubrieron todos los temas, ni en todos se contó con la información requerida. Por esta razón, en las diferentes secciones de esta capítulo no se cubren los cuatro países considerados.

Hasta comienzos de los años noventa, la política social boliviana se caracterizó por su falta de visión integral, su segmentación y encasillamiento sectorial, y su desvinculación con la política económica general tanto en su diseño como en su ejecución. Recientemente se opera un cambio de enfoque hacia una perspectiva más global, más articulada con la política económica y dentro de la noción de inversión en capital humano.

La política social aparece con un delineamiento más sistemático en los documentos estratégicos de los tres últimos gobiernos⁴⁰. Estas estrategias responden al objetivo primordial e inmediato de reducción de la pobreza extrema y contemplan como mecanismo importante de acción los esfuerzos de *focalización* sobre grupos específicos de mayor vulnerabilidad social.

Las primeras iniciativas señalaban aumentos de cobertura en educación, salud y agua potable y alcantarillado especialmente en las áreas rurales, dentro de un esquema de descentralización regional sustentado en mayores esfuerzos de financiación con recursos internos. En las siguientes se avanza en un enfoque más integral y articulado a la política económica, y se señalan como propósitos centrales la mayor eficiencia y el control sobre el gasto social y la necesidad de introducir ajustes en el marco institucional. La característica común de estas propuestas es la amplia ayuda internacional como condición esencial para el cumplimiento de sus metas.

⁴⁰ Estrategia de Desarrollo Económico y Social, 1989-2000 (EDES) bajo el gobierno de Paz Estenssoro (1985-89), que no fue aprobada y que coincidió con la aguda crisis fiscal de la mitad de la década; *Estrategia Social Boliviana* (ESB) y *Estrategia Nacional de Desarrollo* (ENDES) en el de Paz Zamora (1989-93); y dos recientes iniciativas expresadas en la *ley de participación popular* y la *ley de reforma educativa*, bajo el actual gobierno de Sánchez de Lozada.

Más que un aumento en el gasto social, estas estrategias sostenían como alternativa más indicada la recomposición del gasto, especialmente en favor de la educación y la salud, así como un incremento de las asignaciones presupuestales anuales para el sector social en una proporción mayor a la del incremento global del presupuesto general de la nación, durante un período de 10 años, y la canalización de recursos provenientes de la privatización como contrapartida de flujos externos hacia la financiación del área social.

Finalmente, con las leyes de participación popular y de reforma educativa, que tienen como instrumento importante de acción al Ministerio de Desarrollo Humano creado en 1993, se busca un esquema de descentralización de la política social, con ampliación de competencias e incremento de recursos para los gobiernos locales, incorporando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la vida política, jurídica y económica del país, y una distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria que corrija los desequilibrios entre áreas urbanas y rurales.

Fese a los esfuerzos realizados en las dos últimas décadas mediante la asignación de recursos internos y canalización de ayuda externa, Bolivia continúa siendo un país con un deficiente desarrollo social⁴¹, que a pesar de haber logrado una asignación del 55% del presupuesto al gasto social en 1992, presenta una baja eficiencia en la ejecución de estos recursos.

El gasto público social como proporción del PIB observa una trayectoria ascendente entre 1970 y 1992 aunque con fluctuaciones

⁴¹ El Banco Mundial ubica a Bolivia, en términos de ingreso per cápita, en la categoría de países de ingreso mediano bajo; y el PNUD lo ubica entre los países de desarrollo humano bajo.

cíclicas (Cuadro VI-1). Para el período 1970-80 se registra un aumento sustancial, luego una caída notoria especialmente en los años 1985-86 a consecuencia de la crisis fiscal, después se recupera hasta 1990 básicamente por el aporte creciente de la ayuda externa a los presupuestos de salud y de saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), para volver a descender durante los años 1991-92. En esta trayectoria cabe resaltar que desde 1987 el gasto en infraestructura física (formación bruta de capital) aumenta sostenidamente, rompiéndose así el patrón tradicional de gasto social.

En la destinación sectorial de los recursos, la mayor importancia relativa corresponde a educación, siguiéndole salud pública, excluidos los gastos de seguridad social, y vivienda que no ha alcanzado el 1% del PIB (Cuadro VI-2). En el caso de educación, el gasto público muestra una trayectoria oscilante: alcanza el 4.5% como proporción del PIB en 1980, cae drásticamente hasta un 2.5% durante 1985-86, se recupera en los años siguientes para volver a caer en los dos últimos años y situarse por debajo del 3.5% en niveles similares a los registrados al comenzar los años ochenta. En salud, en cambio, el gasto público ha tenido una tendencia de aumento sostenido y ha mostrado ser aparentemente menos vulnerable a recortes del gasto durante el período de crisis, lo cual se explica por el componente de ayuda externa.

2. Costa Rica

La evolución de la política social costarricense obliga tener en cuenta los cambios operados en la década de los años cuarenta, al finalizar la guerra civil, cuando se sentaron las bases y se definió el estilo de desarrollo que tendría vigencia durante los treinta años siguientes. En esa década se dio un fortalecimiento de las acciones en los campos de salud y educación y se estableció la

Cuadro VI-1
 BOLIVIA: GASTO PUBLICO SOCIAL, 1970-92
 (Como porcentaje del PIB)

AÑO	GASTO PUBLICO SOCIAL		
	CONSUMO	FBC	TOTAL
1970	5.3	0.6	5.9
1971	5.3	0.4	5.7
1972	4.6	0.9	5.5
1973	5.1	0.4	5.5
1974	5.7	0.2	5.9
1975	5.5	0.4	5.9
1976	6.2	0.8	7.0
1977	5.6	0.8	6.4
1978	5.7	0.9	6.6
1979	6.7	1.0	7.7
1980	6.1	0.9	7.0
1981	5.7	1.4	7.1
1982	5.9	0.8	6.7
1983	5.8	0.7	6.5
1984	6.1	0.7	6.8
1985	4.3	0.8	5.1
1986	4.1	0.5	4.6
1987	5.6	1.6	7.2
1988	5.8	1.6	7.4
1989	6.0	1.9	7.9
1990	6.1	1.7	7.8
1991(*)	5.4	0.8	6.2
1992(*)	5.3	1.1	6.4

1/ Gasto de la Administración Pública

(*) Preliminares

— Fuente: Morales. "Bolivia Impacto Social de la Ayuda Externa". La Paz, 1994.

Cuadro VI-2
BOLIVIA: GASTO SOCIAL POR SECTORES, 1970-92 1/
(Como porcentaje del PIB)

Año	EDUCACION			SALUD			URBANISMO Y VIVIENDA			OTROS		
	Consum	FBC	Total	Consum	FBC	Total	Consum	FBC	Total	Consum	FBC	Total
1970	3.4	0.2	3.6	1.4	0.1	1.5	0.5	0.2	0.7	0.0	0.1	0.1
1971	3.3	0.1	3.4	1.4	0.1	1.5	0.5	0.1	0.6	0.1	0.1	0.2
1972	3.1	0.2	3.3	1.1	0.3	1.4	0.4	0.0	0.4	0.0	0.4	0.4
1973	3.5	0.1	3.6	1.3	0.1	1.4	0.3	-0.1	0.2	0.0	0.3	0.3
1974	4.1	0.1	4.2	1.3	0.0	1.3	0.3	0.0	0.3	0.0	0.1	0.1
1975	3.7	0.1	3.8	1.5	0.1	1.6	0.3	0.2	0.5	0.0	0.0	0.0
1976	3.8	0.2	4.0	2.1	0.4	2.5	0.2	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2
1977	3.3	0.1	3.4	2.0	0.1	2.1	0.2	0.1	0.3	0.1	0.5	0.6
1978	3.4	0.2	3.6	2.1	0.1	2.2	0.2	0.1	0.3	0.0	0.5	0.5
1979	4.0	0.1	4.1	2.5	0.3	2.8	0.2	0.1	0.3	0.0	0.5	0.5
1980	4.2	0.3	4.5	1.8	0.2	2.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.4	0.4
1981	3.3	0.3	3.6	2.2	0.3	2.5	0.2	0.1	0.3	0.0	0.7	0.7
1982	3.2	0.1	3.3	2.1	0.2	2.3	0.2	0.1	0.3	0.4	0.4	0.8
1983	3.4	0.2	3.6	2.1	0.1	2.2	0.2	0.0	0.2	0.1	0.4	0.5
1984	3.9	0.1	4.0	1.9	0.1	2.0	0.2	0.1	0.3	0.1	0.4	0.5
1985	2.2	0.2	2.4	1.9	0.1	2.0	0.2	0.1	0.3	0.0	0.4	0.4
1986	2.2	0.1	2.3	1.8	0.1	1.9	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3
1987	3.7	0.2	3.9	1.8	0.2	2.0	0.0	0.6	0.6	0.1	0.6	0.7
1988	3.7	0.1	3.8	2.0	0.2	2.2	0.0	0.8	0.8	0.1	0.5	0.6
1989	3.8	0.3	4.1	2.1	0.2	2.3	0.0	0.7	0.7	0.1	0.7	0.8
1990	3.9	0.0	3.9	2.1	0.2	2.3	0.0	0.6	0.6	0.1	0.9	1.0
1991(*)	3.4	0.0	3.4	1.7	0.4	2.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.5
1992(*)	3.3	0.1	3.4	1.7	0.2	1.9	0.1	0.2	0.3	0.2	0.6	0.8

1/ Gasto de la Administración Pública

(*) Preliminares

Fuente: Morales, "Bolivia: Impacto social de la Ayuda Externa". La Paz, 1994.

decisiva participación del Estado en nuevas áreas del sector social⁴². Entre las reformas institucionales resalta la abolición del ejército. Como resultado de dichas reformas, el Estado entra a desempeñar un papel importante en la definición y orientación de la política social.

En los años cincuenta se crean nuevas instituciones en salud, educación, vivienda, asistencia social y pensiones, y se fortalecen las existentes. En los años sesenta, en un contexto de crecimiento económico basado en el modelo de sustitución de importaciones y de consolidación del Mercado Común Centroamericano, se profundiza el desarrollo institucional de nuevas áreas del sector social (acueducto y alcantarillado, y servicios de aprendizaje y de capacitación técnica).

En la década de los años setenta se experimenta un mejoramiento significativo del nivel de vida de la población como resultado de los cambios impulsados en los años anteriores. Se llevan a cabo programas de lucha contra la pobreza, se crean nuevas instituciones⁴³, se financian programas de alimentación complementaria a escolares y otros grupos del área rural, se crea un sistema de pensiones para familias pobres, se consagra la universalización de los servicios de salud prestados por la Caja Costarricense del Seguro Social y se logran importantes avances en la educación secundaria, formación técnica y nivel superior.

⁴² Entre otros hechos importantes cabe mencionar la promulgación del Código de Trabajo (1943), la creación de la Universidad de Costa Rica (1940) y de la Caja Costarricense del Seguro Social (1943).

⁴³ El Instituto Mixto de Ayuda Social (1971) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974). Se crean 3 universidades y 3 nuevas instituciones de carácter parauniversitario.

En los años ochenta, en un marco de aguda crisis económica, los programas sociales se vieron sometidos a una política de recorte del gasto, y se produjeron pérdidas de cobertura y deterioro en la calidad en muchos de los programas. En 1982-1983 se puso en ejecución el *programa de compensación social de emergencia* consistente en la entrega de alimentos y ajustes en los salarios al ritmo de la inflación y se instrumentaron otros subprogramas de ayuda en materia de vivienda y entrega de tierras. A mediados de esa década se alcanza una relativa estabilidad, aunque no se logran recuperar los niveles de desarrollo social en los años anteriores.

Al iniciar los años noventa, en el marco del *ajuste estructural*, se adoptan varias medidas tendientes a hacer más eficientes las instituciones públicas, incluidas las del sector social. Se inicia un proceso de descentralización especialmente en la salud, se hacen algunos intentos de privatización y se adoptan mecanismos de focalización en los programas sociales.

El fortalecimiento de la acción del Estado en lo social durante los años setenta se refleja en el gasto público social (Cuadros VI-3 y VI-4). Entre 1975 y 1979, el gasto público social creció en términos reales en un promedio anual del 8%. Como porcentaje del PIB, pasa de representar 18.7% en 1975 a 23.2% en 1979. Para el mismo período, el gasto público social representa aproximadamente la mitad del gasto público total no financiero⁴⁴. En la distribución del gasto por sectores, salud (que incluye los subsectores de agua potable y alcantarillado y nutrición) resulta ser el más beneficiado durante el mismo período, con una participación promedio de 46% en el gasto social total, siguiéndole educación con 31%, asistencia social con 18% y vivienda con 5%.

⁴⁴ Comprende al gobierno central, las instituciones adscritas, las instituciones públicas de servicio, gobiernos locales y empresas públicas.

Cuadro VI-3
 COSTA RICA: EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL. 1975-1992
 (Millones de colones de 1966)

AÑOS	TOTAL SOCIAL	EDUCACION	SALUD 1/	ASISTENCIA SOCIAL 2/	VIVIENDA
1975 3/	1.180.8	350.3	554.6	228.5	47.5
1976	1.197.8	389.4	533.0	216.3	59.1
1977	1.246.1	415.0	561.1	207.3	62.8
1978	1.416.3	441.6	668.5	245.3	60.9
1979	1.617.3	465.0	792.0	287.8	72.5
1980	1.635.9	486.6	790.6	250.9	107.8
1981	1.321.6	461.7	607.8	197.5	54.6
1982	1.156.2	399.3	508.6	205.8	42.5
1983	1.189.6	391.6	534.3	191.9	71.8
1984	1.256.5	396.5	538.1	245.1	76.8
1985	1.237.8	387.2	514.4	268.4	67.8
1986 4/	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1987 5/	1.708.9	390.0	485.0	622.3	211.6
1988	1.620.3	374.1	498.4	557.9	189.9
1989	1.687.5	365.8	535.7	533.9	252.1
1990	1.518.1	368.6	472.7	490.9	185.9
1991	1.568.0	386.4	511.9	484.4	185.3
1992	1.681.9	450.3	510.2	522.7	198.8

1/ Incluye nutrición y agua potable

2/ Incluye trabajo y a partir de 1987 las pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda.

3/ La estimación a partir de éste y hasta 1985 la realizó MIDEPLAN con información de la Contraloría General de la República. Posteriormente hay un cambio en la metodología

4/ Para este año no hay datos de ninguna de las dos fuentes.

5/ A partir de este año las estimaciones las realiza el Ministerio de Hacienda.

Fuente: MIDEPLAN. Costa Rica: Indicadores Sociodemográficos (Período 1975-1989) y Panorama Social de Costa Rica (varios años). San José: MIDEPLAN.

Cuadro VI-4
COSTA RICA: EL GASTO PUBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL
PIB. 1975 - 1992

AÑOS	TOTAL SOCIAL	EDUCACION	SALUD 1/	ASISTENCIA SOCIAL 2/	VIVIENDA
1975 3/	18.7	5.5	8.8	3.6	0.8
1976	18.4	6.0	8.2	3.3	0.9
1977	17.7	5.9	8.0	2.9	0.9
1978	20.3	6.3	9.6	3.5	0.9
1979	23.2	6.7	11.4	4.1	1.0
1980	23.3	6.9	11.3	3.6	1.5
1981	17.2	6.0	7.9	2.6	0.7
1982	14.3	4.9	6.3	2.6	0.5
1983	15.8	5.2	7.1	2.5	1.0
1984	16.5	5.2	7.1	3.2	1.0
1985	16.3	5.1	6.8	3.5	0.9
1986 4/	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1987 5/	20.1	4.7	5.5	7.4	2.5
1988	19.2	4.4	5.9	6.6	2.3
1989	19.4	4.5	5.7	6.9	2.3
1990	20.2	4.9	6.3	6.5	2.5
1991	18.8	4.6	6.2	5.8	2.2
1992	18.6	5.0	5.6	5.8	2.2

1/ Incluye nutrición y agua potable

2/ Incluye trabajo y a partir de 1987 las pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda.

3/ La estimación a partir de este y hasta 1985 la realizó MIDEPLAN con información de la Contraloría General de la República. Posteriormente hay un cambio en la metodología.

4/ Para este año no hay datos de ninguna de las dos fuentes

5/ A partir de este año las estimaciones las realiza el Ministerio de Hacienda.

Fuente: MIDEPLAN. Costa Rica: Indicadores Sociodemográficos (Período 1975-1989) y Panorama Social de Costa Rica (varios años). San José.

A comienzos de la década de los años ochenta, con la crisis económica se registra una importante reducción en el gasto público social (28.5% en términos reales entre 1980-82), que en términos de su participación en el PIB alcanza su nivel más bajo en 1982 con 14.3%. En este contexto, el sector salud es el más afectado, al observar una caída de 36% en términos reales en el mismo trienio.

Entre 1983-86, con la vigencia de las políticas de estabilización y en el marco de un proceso de reactivación económica, el gasto social muestra una recuperación en términos reales, aunque sin lograr alcanzar el nivel de 1979⁴⁵. Entre 1987-90 el gasto social observa un comportamiento inestable y en los dos años siguientes muestra nuevamente una recuperación. Desde 1990 se destaca un aumento significativo del gasto real en educación, explicado en parte por los fuertes incrementos salariales de los maestros, mientras que salud experimenta una progresiva reducción en términos reales desde el año 1989.

3. El Salvador

En el marco de las políticas oficiales, la política social adquiere relativa importancia desde la década de los cincuenta y en la evolución que sigue desde entonces se distinguen dos grandes líneas de orientación. La primera se inscribe en la noción asistencialista asociada a la concepción del *Estado benefactor*, cuyo propósito esencial consistía en la ampliación de los servicios sociales básicos condicionada por las posibilidades de crecimiento económico; esta orientación cubre un período de tres décadas,

⁴⁵ La información sobre gasto público social se ve afectada por cambios de metodología a partir de 1975. Se plantean problemas de comparación de los datos de los subperíodos 1975-85 (Mideplan - Contraloría General de la República) y 1987-92 (Ministerio de Hacienda). En este último subperíodo se incluyen, en el sector de asistencia social, las pensiones a cargo de dicho Ministerio.

durante las cuales se crean múltiples instituciones en el área de salud, educación y seguridad social.

La otra orientación señala un cambio de enfoque, a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, con la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural.

Bajo la primera orientación, el objetivo central de mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población no logró resultados exitosos, dada la acumulación de pobreza estructural. En esta situación incidió notablemente la guerra interna que padeció el país especialmente durante los años ochenta. En este contexto, la ayuda externa buscaba, por un lado, sostener la endeble economía y, por otro, disminuir el severo deterioro en las condiciones de vida de la población.

La segunda orientación tiene lugar en un contexto global de transformación geopolítica mundial, y en lo interno cobran importancia los esfuerzos por alcanzar una estabilidad macroeconómica y reducir los preocupantes niveles de pobreza, que al comenzar los noventa señalaban retrocesos equivalentes a trece años. Las orientaciones de política de los últimos años señalan como objetivos centrales elevar el nivel y la calidad de vida de toda la población, especialmente de la que vive en condiciones de extrema pobreza, amortiguar los efectos negativos derivados de las medidas del proceso de estabilización y ajuste, focalizar la atención a los grupos más vulnerables, crear las condiciones para pasar de una ayuda asistencial a una más formativa y, a largo plazo, sentar las bases para alcanzar un desarrollo sostenido y sostenible.

Las medidas contempladas para el cumplimiento de los objetivos propuestos son la focalización del gasto social hacia los más pobres, la descentralización de los servicios, subsidios a la

demanda, fortalecimiento de mecanismos como la participación privada y comunal, y el seguimiento y control permanente de programas.

El análisis de la evolución del gasto social se ve significativamente limitado por la carencia casi total de series completas y consistentes. No obstante, la información disponible sugiere que la evolución del gasto social ha registrado una disminución en relación con el gasto público total, desde 13% en 1970 a 7.3% en 1992, reducción que aparece de manera más evidente desde 1980 cuando el gasto observa una reorientación hacia el sector de defensa en perjuicio de los sectores sociales básicos (educación y salud), que si bien no registraban aumentos en los años de preguerra, por lo menos habían mantenido una participación estable (Cuadro VI-5).

A partir de 1980 la participación del gasto en estos sectores, con respecto al gasto público, observa caídas significativas: en educación, de 20.6% a 8.2% en 1990, y aún más dramático el caso de salud donde desciende de 22.4% en 1970 a 10.8% en 1980 y a 8.1% en 1989. En relación con el PIB, el gasto en educación significa 1.5% en 1992 y en salud el 1% en 1993, proporciones que resultan bajas en relación con las cifras observadas en los 70 y 80, y también sumamente bajas comparadas con las de los demás países centroamericanos.

4. Nicaragua

Durante la última década las condiciones socioeconómicas de Nicaragua se han caracterizado por el estancamiento de la actividad económica, el crecimiento negativo del PIB, la caída vertiginosa de los salarios reales, el aumento del desempleo, el descenso de la capacidad productiva y el incremento dramático de la pobreza. Este cuadro negativo ha contribuido para que Nicaragua ocupe el lugar

Cuadro VI-5
EL SALVADOR: GASTO PUBLICO SOCIAL COMO
PORCENTAJE DEL PIB, 1970-1990

AÑO	SALUD	EDUCACION	SALUD Y EDUCACION
1970	1.4	3.6	5.0
1971	1.3	3.2	4.5
1972	1.3	3.1	4.4
1973	1.3	3.2	4.5
1974	1.5	3.3	4.8
1975	1.4	3.3	4.7
1976	1.4	3.2	4.6
1977	1.3	3.0	4.3
1978	1.5	2.9	4.4
1979	1.4	3.4	5.8
1980	1.6	3.8	5.4
1981	1.4	3.6	5.0
1982	1.4	3.0	4.4
1983	1.4	3.0	4.4
1984	1.2	2.8	4.0
1985	1.0		
1986	0.9		

Fuente: Sánchez. El Salvador. Impacto social de la Ayuda Externa 1973-92. San Salvador 1994.

111 entre 173 países en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 1993).

Salvo altibajos muy pequeños, hasta 1975, año en que alcanzó una proporción de 33%, el gasto social mantuvo una tendencia creciente con respecto al gasto total del gobierno central. A partir de 1976 esa tendencia comenzó a revertirse, de forma que para 1978 la relación había caído a 18.4% como producto del impacto que estaba teniendo en las finanzas públicas la agudización del enfrentamiento político-militar contra el gobierno de Somoza (Cuadro VI-6).

Desde su ascenso al poder en 1979, el gobierno sandinista siguió una política fiscal expansiva y cambió de forma importante los niveles y la composición del gasto gubernamental. Desde el comienzo, el gobierno hizo mucho énfasis en la expansión de los servicios sociales básicos a la población. Dada la política de proveer servicios gratuitos de educación y salud, la expansión en la cobertura de estos servicios durante los años ochenta descansó casi exclusivamente en los ingresos fiscales. Sin embargo, esta expansión pronto se vio interrumpida por el crecimiento sustancial en el gasto de defensa a raíz del incremento del conflicto que prevaleció en el país a lo largo de dicha década.

El recrudecimiento del conflicto causó deterioro en la situación macroeconómica del país, lo que obligó al gobierno a iniciar, a partir de 1985, los primeros ajustes de la economía, con los consiguientes recortes en el gasto público, afectándose así el gasto social, que nuevamente fue reduciéndose de manera que en 1988 llegó a representar el mismo nivel de 18% que había alcanzado una década atrás.

Si bien a partir de 1989 se observa un repunte del gasto social (24.6% del gasto gubernamental), es a partir de 1990 cuando

Cuadro VI-6
NICARAGUA: INDICADORES DEL GASTO SOCIAL, 1970-91

CONCEPTOS		1970	1981	1985	1989	1990	1991
1. Gasto social / Gasto total (%)	1/	24.4	29.0	19.3	24.6	31.4	35.6
Educación		18.4	12.9	8.7	9.1	14.6	16.9
Salud		3.6	13.3	8.8	13.2	14.3	14.7
Vivienda		0.5	2.8	1.7	0.0	0.0	0.3
Otros		1.9	0.0	0.0	2.3	2.6	3.8
2. Gasto / PIB (%)							
Educación		2.3	4.2	5.7	2.7	6.9	4.2
Salud		1.7	4.5	4.9	3.4	6.8	4.9
3. Índice gasto per cápita (1970=100)		100.0	194	273	110	162	91
Educación		100.0	126	146	50	121	71
Salud		100.0	189	176	100	166	118

1/ Se refiere al gasto del Gobierno Central.

Fuente: Dirección General de Cuentas Nacionales-BCN y (parte 1) World Bank: Review of social sector issues, Report No 10671-NI, 1993 (partes 2 y 3).

el gasto social supera nuevamente el nivel de 30% alcanzado en 1975 y 1976. Esta tendencia creciente se ha mantenido en los últimos años, llegando a representar 37.7% en 1992. Para 1993 se estima que superó 40%. Incluso, en términos de la relación con el PIB, el gasto social pasó de 3.7% en 1979 a 6.7% en 1989 y a 9.1% en 1991.

A pesar del aumento que ha tenido el gasto social en proporción al gasto total durante el trienio 1990-93 (debido al estancamiento de la producción y al alto crecimiento de la población), este incremento sólo ha servido para impedir el desplome del gasto social per cápita en términos reales, que se reducé, de 553.7 córdobas constantes en 1990 a 518.8 en 1993⁴⁴. Esto se explica por la rigidez de respuesta de la producción nacional ante la política de estabilidad de precios que se adoptó al principio del plan de ajuste y por una serie de factores exógenos.

Con el propósito de hacer frente a la situación social, el Gobierno nicaragüense elaboró a fines de 1993 una propuesta de Agenda Social, que contempla un programa de reformas integrales del sector social (República de Nicaragua, 1993). Los objetivos inmediatos de esta agenda son la atención a la población más pobre y vulnerable (la niñez desnutrida y en circunstancias especialmente difíciles y la población discapacitada, desplazada y carente de servicios); la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios sociales básicos (salud, educación, infraestructura social); y el apoyo a los sectores productivos que están marginados de los mecanismos formales del mercado.

La administración de la agenda consiste en el establecimiento de metas que faciliten evaluar el progreso de la gestión sectorial

⁴⁴ Este gasto per cápita es muy inferior al de 1983, que fue de 1.052.6 córdobas, lo que significa un deterioro de 50.7%.

en las diferentes áreas de incidencia de las instituciones que conforman el sector social, considerando los recursos disponibles, tanto internos como externos, para asegurar los máximos índices de cumplimiento en términos de sus objetivos y los criterios estratégicos establecidos. Para llevar a cabo los objetivos y metas se han establecido diversos programas: Programa de Empleo Comunitario, Comités de Desarrollo, Programa Banco de Granos Básicos y el Fondo Solidario para la Producción, entre otros.

B. Indicadores de pobreza

1. Consideraciones Generales

En la evaluación de los niveles de pobreza en la región se presentan problemas de homogeneidad y consistencia de la información, según metodologías y fuentes utilizadas. Las diferencias se presentan en la definición de indicadores que conforman la pobreza, la medición de los ingresos y la estimación de *las líneas de pobreza*.

A pesar de estas dificultades, en la mayoría de los países los niveles de pobreza han tendido a reducirse, al menos cuando se evalúan según las *necesidades básicas insatisfechas*, aunque persisten altos niveles de pobreza y los logros aún resultan insuficientes frente a las necesidades y a la magnitud de los recursos empleados.

A pesar de los relativos aumentos en el nivel de bienestar de las poblaciones más pobres, resulta característico de la región que los niveles de niveles de desigualdad económica no hayan disminuido, lo que indica que la mejora en los indicadores sociales se ha realizado en el marco de una inadecuada distribución de los recursos sin haber impulsado procesos redistributivos. Lo anterior revela que la región debe proseguir en el empeño de reducción de la

pobreza, pero atender simultánea y decididamente problemas de asignación de recursos.

Algunas evaluaciones particulares (Costa Rica) muestran que los niveles de pobreza se reducen en los años setenta, pero aumentan durante el período de crisis de los años ochenta, y se recuperan posteriormente, sin alcanzar los niveles de los setenta.

En general, la pobreza ha afectado tanto a la población urbana como rural, pero de manera más severa a esta última.

En materia educativa se lograron importantes avances en la disminución del analfabetismo y en la cobertura escolar, especialmente en las zonas urbanas, permaneciendo reductos importantes de analfabetismo en las zonas rurales y en el grupo de mujeres. El principal problema en el campo educativo sigue siendo la alta deserción escolar, especialmente en el área rural. El principal efecto de la crisis de los años ochenta sobre la educación fue el deterioro de la calidad que se refleja en los bajos niveles de retención y de promoción escolar.

En salud se registra un mejoramiento sostenido en la mayoría de los indicadores, aunque la crisis deja advertir una reducción en el ritmo de mejoramiento. En particular se registra una caída significativa en la tasa de mortalidad infantil, especialmente en el área rural. La crisis se manifestó especialmente en el deterioro de la calidad de los servicios y en la reaparición de enfermedades que parecían erradicadas y, en consecuencia, los países siguen registrando condiciones de salud entre las más rezagadas de la región. Las principales causas de mortalidad continúan estando asociadas con factores prevenibles y, con excepción de Costa Rica, los países analizados presentan condiciones epidemiológicas *pretransicionales*.

El nacimiento de niños con bajo peso es quizá el indicador que mejor refleja las condiciones socioeconómicas de corto plazo. Se ha observado que tiende a reducirse en las épocas de crecimiento económico, se incrementa en la crisis de los años ochenta y se tiende a recuperar posteriormente. Con todo, la desnutrición infantil de los menores de cinco años sigue siendo un indicador muy preocupante en la región.

En materia de empleo, la situación más crítica se presenta en Nicaragua. Si bien el desempleo abierto no es demasiado alto en los otros países, sí lo es el nivel de empleo informal prevaleciente, asociado además con la creciente participación laboral de mujeres y alta de los niños. Esta situación es crítica dados los bajos niveles de productividad, el estancamiento económico, los lentos cambios demográficos y el rápido crecimiento de la población urbana.

Finalmente, durante el período analizado no se produjeron aumentos en la cobertura de los regímenes pensionales de los sistemas de seguridad social.

2. Situación por país

a. Bolivia

Aunque existen diferencias significativas entre los indicadores obtenidos según las metodologías aplicadas⁴⁷, los resultados

⁴⁷ Se consideran dos: la CEPAL, cuya medición de hogares pobres se refiere a aquéllos cuyo ingreso es inferior al doble de una canasta básica de alimentos, y los indigentes como aquéllos que están por debajo del nivel representado por esta última. UDAPSO define a los hogares pobres como aquellos cuyos ingresos no permiten acceder a un conjunto de satisfactores básicos. La metodología de CEPAL (Morales, 1992) encuentra mayores niveles de pobreza y desigualdad que UDAPSO.

indicarían que la pobreza absoluta se ha reducido, sin que los niveles de desigualdad hayan disminuido. Así, entre 1975-92 se habría producido una disminución en el porcentaje de familias pobres (cuyo ingreso no alcanzaba a cubrir 70% del ingreso mínimo vital) y una disminución aún más notoria en los hogares indigentes (cuyo ingreso no alcanzaba a cubrir 80% de la canasta mínima) (Cuadro VI-7).

Otros resultados sugieren que la persistencia de la pobreza con bajo desempeño de los indicadores sociales, no siempre se explica por la escasez de recursos sino por su inadecuada distribución. En salud, por ejemplo, con bajos niveles de cobertura comparados con los de otros países de la región, los habitantes por médico o por cama hospitalaria sugieren que la oferta es adecuada pero con inadecuada distribución regional, en contra de las áreas rurales, especialmente de las más alejadas.

Pese al débil proceso de desarrollo social, a los problemas de eficiencia en la asignación de recursos anteriormente señalados y a la intensidad de la crisis de los años ochenta, los indicadores sociales no han empeorado. Incluso, se reconocen ciertos logros en el área social, pero éstos aún resultan insuficientes.

Entre 1976 y 1992 se registra una caída significativa en la tasa de mortalidad infantil; especialmente en el área rural; el analfabetismo urbano prácticamente ha desaparecido, aunque el rural sigue siendo bastante alto sobre todo entre mujeres. El principal problema en el campo educativo sigue siendo la alta deserción escolar también en el área rural (la casi totalidad de los niños no logran terminar la educación primaria) (Cuadro VI-8).

Si bien la tasa de desempleo abierta urbana es aparentemente baja (5.4% para 1992), el empleo informal alcanza proporciones muy

Cuadro VI-7
 BOLIVIA: MAGNITUD DE LA POBREZA
 (En porcentaje de la población total)

AÑO	HOGARES POBRES		HOGARES NO POBRES	INDICE DE GINI
	Indigentes	No Indigentes		
1975 (a)	60	20	20	
1989 (b)	22	28	50	
1990 (c)	22	33	45	42.3
1992 (a)	41	30	29	51.7

Fuentes: a. Morales Rolando, (CIESS-ECONOMETRIA)
 b. CEPAL
 c. UDAPSO

Cuadro VI-8
BOLIVIA: PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES

	CENSO 1975	CENSO 1992
POBLACION (millones)	4.6	6.4
Urbana	1.9	3.7
Rural	2.7	2.7
Porcentaje de Población Urbana	41.3	57.8
Porcentaje de Población Rural	58.7	42.2
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACION	(1950-1976)	(1976-1992)
Total	2.05	2.11
Urbana	3.84	4.16
Rural	1.14	0.09
PIB PER CAPITA (en dólares de 1980)	897	725
CONSUMO DIARIO DE CALORIAS PER CAPITA	2.015	2.096
MORTALIDAD INFANTIL (a)		
NACIONAL	151	75
Urbana	123	58
Rural	170	94
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (b)		
NACIONAL	6.5	5.0
Urbana	5.2	4.2
Rural	7.8	6.3
TASA DE ANALFABETISMO EN LA POBLACION DE 15 AÑOS O MAS		
NACIONAL	37	20
Hombres	24	12
Mujeres	49	28
URBANA	16	9
Hombres	6	4
Mujeres	23	16
RURAL	53	37
Hombres	37	23
Mujeres	69	50
POBLACION SIN ACCESO A REDES GENERALES DE AGUA (d)		
TOTAL	61	46
Urbana	16	19
Rural	91	81
POBLACION SIN ENERGIA ELECTRICA (d)		
TOTAL	66	45
Urbana	24	13
Rural	94	84
POBLACION SIN SERVICIO SANITARIO (d)		
TOTAL	78	57
Urbana	53	37
Rural	96	83

a. Muertes de menores de un año por mil nacidos vivos

b. Nacimientos por mujer en edad fértil

c. Después de ocho años de primaria

d. En porcentaje de la población de cada area

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992.

altas con un fuerte componente de participación de mujeres y niños. Esta tendencia se inscribe dentro de un largo período de estancamiento económico (entre 1978-92) y de un proceso dinámico de cambio demográfico, caracterizado por el rápido crecimiento de la población de las cuatro principales ciudades: La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba.

En el acceso al agua potable la situación en el área rural ha mejorado levemente, pero ha empeorado en el área urbana; la cobertura de los servicios de energía eléctrica ha aumentado aunque en una baja proporción.

b. Costa Rica⁴⁰

Los resultados sugieren que cuando se consideran los hogares, el porcentaje de pobreza básica varía de una manera bastante uniforme tanto para el total del país como para las zonas urbana y rural. La pobreza se reduce entre 1971 y 1977, de manera más apreciable en la parte rural; aumenta significativamente entre 1977-83, o sea durante el período de crisis; y disminuye entre 1983-86 bajo las

⁴⁰ La información proviene de dos fuentes: encuestas de ingresos realizadas por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) para los años 1971, 1977, 1983 y 1986; y las Encuestas de Hogares para Propósitos Múltiples realizadas por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) para los años 1987 y 1992. En cuanto a la primera fuente, se trata de la Encuesta de Consumo (1971), la Encuesta de Ocupación e Ingresos (1977), la Encuesta de Gasto Público Social (1983), y la Encuesta sobre Características Socioeconómicas de las Familias Costarricenses (1986). Por esta razón, existen problemas de consistencia de información, debido a diferencias en la definición y mediciones de los ingresos y a la estimación y determinación de las líneas de pobreza, no obstante que se parte de una misma canasta básica.

Para efectos de que las comparaciones resulten válidas introdujeron algunos ajustes propuestos en algunos trabajos como el de Sauma y Trejos (1990).

políticas de estabilización y condiciones de reactivación económica, aunque sin lograr alcanzar los niveles registrados durante 1977 (Cuadros VI-9 y VI-10). Un comportamiento similar se observa cuando se consideran las personas, caso en el cual los mayores porcentajes de pobreza se explican porque los hogares con menor ingreso per cápita tienen, en promedio, un mayor número de miembros.

Para el período 1971-86 entre 8.1% y 13.6% de familias se localizan en situación de pobreza extrema o de indigencia, y entre 9.7% y 15.7% de las personas se encuentran en igual situación. Por zonas, la mayoría de los pobres se localizan en el área rural y es allí donde la pobreza se encuentra más extendida. Igualmente se deduce que el impacto de la crisis fue mayor en la zona urbana pues allí el nivel de pobreza aumentó más que en la rural.

Si el análisis se verifica sobre las encuestas de hogares (DGEC), los niveles de pobreza se mantienen relativamente estables hasta 1990, aumentan en 1991 y se reducen en 1992, aunque se localizan aún por encima de los observados para los años previos.

Las sucesivas fases de auge en los años setenta, de caída significativa en los ochenta y de lenta recuperación desde fines de los ochenta y comienzos de los noventa en la evolución de la política social, muestran formas de correspondencia de distinto signo cuando se atiende al comportamiento de los indicadores sectoriales. En salud, para el período 1975-1990 se registra un mejoramiento sostenido en la mayoría de los indicadores en su conjunto, aunque se advierte una reducción en ese ritmo de mejoramiento. La esperanza de vida al nacer aumenta de 70.8 a 75.2 años, la tasa de mortalidad general cae de 4.9 a 3.8 por mil habitantes, la tasa de mortalidad infantil se reduce también de 37.9 a 15.3 por mil niños nacidos vivos, así como la tasa de

Cuadro VI-9
COSTA RICA: HOGARES Y PERSONAS EN SITUACION DE
POBREZA POR ZONA. 1971, 1977, 1983 Y 1986.
-porcentajes-

	1971	1977	1983	198
HOGARES				
TOTAL PAIS				
Total pobres	29.4	18.5	35.8	21.5
Indigentes	8.1	8.5	13.6	9.9
nsnb 1/	21.3	9.9	22.2	11.6
ZONA URBANA				
Total pobres	19.3	13.5	30.6	16.9
Indigentes	3.2	5.0	10.2	6.6
nsnb 1/	16.1	8.5	20.4	10.3
ZONA RURAL				
Total pobres	36.4	22.5	40.3	25.6
Indigentes	11.5	11.4	16.3	12.9
nsnb 1/	24.9	11.1	23.7	12.7
PERSONAS				
TOTAL PAIS				
Total pobres	35.7	21.7	41.4	24.7
Indigentes	10.9	9.7	15.7	10.9
nsnb 1/	24.8	12.0	25.7	13.9
ZONA URBANA				
Total pobres	25.2	15.5	35.3	19.4
Indigentes	4.9	4.9	11.7	7.0
nsnb 1/	20.3	10.5	23.6	12.5
ZONA RURAL				
Total pobres	42.8	26.3	46.3	29.1
Indigentes	15.0	13.2	18.8	14.1
nsnb 1/	27.8	13.1	27.4	15.0

1/ No satisfacen necesidades básicas no alimentarias.

Fuente: Estimación propia a partir de: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Encuestas de Ingresos. 1971, 1977, 1983 y 1986.

Cuadro VI-10
 COSTA RICA: HOGARES EN SITUACION DE POBREZA, POR ZONA
 1987-1992
 (Porcentajes)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
TOTAL PAIS						
Total pobres	21.3	21.6	21.9	20.5	24.4	22.2
indigentes	10.7	11.7	11.1	10.7	13.8	11.2
nsnb1/	10.5	9.9	10.8	9.8	10.6	10.9
ZONA URBANA						
Total pobres	10.2	10.8	10.8	10.2	13.5	12.7
indigentes	4.7	5.1	5.7	4.6	7.1	5.3
nsnb1/	5.5	5.6	5.1	5.6	6.4	7.3
ZONA RURAL						
Total pobres	31.0	30.3	31.2	29.4	33.3	30.1
indigentes	16.0	17.0	15.6	16.0	19.3	16.2
nsnb1/	15.0	13.4	15.6	13.3	14.0	13.9

1/ No satisfacen necesidades básicas no alimentarias
 Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.
 Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.
 1987-1992.

mortalidad neonatal cae de 18.1 a 9.1 por mil neonatos (Cuadro VI-11).

En el mismo período, el porcentaje de nacimientos con asistencia médica aumenta de 82.5% a 95.2% y se dan aumentos de cobertura tanto en los programas de atención primaria a cargo del Ministerio de Salud como del programa de medicina curativa de la Caja Costarricense de Salud. Asimismo, se registra un aumento sostenido en el número de médicos y de personal paramédico respecto a la población.

El lado negativo está, sin embargo, en el deterioro en la calidad de los servicios de salud, lo cual se manifiesta, por ejemplo, en la reducción del número de camas por cada mil habitantes, que a pesar de haber aumentado de 1.3 a 3.3 entre 1975-80, disminuye a 2.7 en 1985 y a 2.1 en 1990, reducción que afecta los periodos de espera de los usuarios.

De otro lado, la crisis económica de los años ochenta prolongó el logro de la meta de cobertura en servicios de salud del 100% de la población. Los recortes al gasto han dado lugar a la reaparición de enfermedades que parecían erradicadas al suprimirse los programas de vigilancia epidemiológica

En educación, los indicadores reflejan mejor las fluctuaciones correspondientes a las fases anteriormente caracterizadas en la evolución de la política social. Las medidas de reforma importantes adoptadas durante las décadas de los cincuenta y sesenta son determinantes en la explicación de las bajas tasas de analfabetismo de los años subsiguientes, pero no alcanzan a ocultar las desigualdades de acceso entre las poblaciones urbana y rural, en contra de esta última. Tal vez el principal efecto de la crisis de los años ochenta sobre la educación fue el deterioro de la calidad que se refleja en los menores porcentajes de retención y de

Cuadro VI-11
COSTA RICA: EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES
1975, 1980, 1985, 1990

INDICADOR	1975	1980	1985	1990
SALUD				
Esperanza de vida al nacer (años)	70.8	73.5	74.7	75.2
Tasa general de mortalidad (por mil)	4.9	4.1	4.0	3.8
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	37.9	19.1	17.7	15.3
Tasa de mortalidad neonatal (por mil)	18.1	11.2	11.2	9.1
Nacimiento con asistencia médica %	82.5	92.3	94.7	95.2
Médicos por 1000 habitantes	0.5 a/	0.7	0.8	0.8
Paramédicos por 1000 habitantes	2.2 a/	3.7	3.5	3.4
Camas hospital por 1000 hab.	1.3	3.3	2.7	2.1
Pob.cubierta programa de salud rural (%) ^{1/}	42.8 a/	60.2	65.8	64.2
Pob.cubierta programa e salud comunitario (5) ^{1/}	9.8 a/	52.5	45.1	51.8
PEA protegida por REM (%) ^{2/}	67.6 a/	84.0	85.4	89.2
Población protegida por REM (%) ^{2/}	51.7 a/	68.5	68.2	67.6
NUTRICION				
Nacimientos con bajo peso (%)	6.4	2.9	6.6	6.1

a/ Se refiere a 1976

continúa

^{1/} Programas de atención primaria de la salud
Regimen de enfermedad y maternidad de la Caja
Costarricense del Seguro Social

Continuación cuadro No.11

INDICADOR	1975	1980	1985	1990
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO				
Población con agua potable (%)	78.6	82.3	92.8	92.5
Población con disposición excretas (%)	88.6	91.5	95.2	96.7
EDUCACION				
Tasa de analfabetismo 3/	10.2 b/		6.9 c/	
Urbana	4.4 b/		3.1 c/	
Rural	14.7 b/		10.1 c/	
Tasas brutas de escolarización:				
Preescolar (5 años)	27.5	39.0	52.1	62.2
I ciclo (6-8 años)	115.9	113.8	108.0	114.2
II ciclo (9-11 años)	98.0	96.1	85.5	85.8
Secundaria (12-17 años)	36.1	50.8	41.3	41.1
Educ.superior (18-23 años)	13.5	18.3	18.5	20.8
% escuelas unidocentes	36.4	40.9 d/	45.0	42.6
% Promoción				
I ciclo (6-8)	85.2	87.1	82.9	80.7
II ciclo (9-11)	92.7	93.3	90.1	86.7
secundaria (12-17)	61.1	65.5	56.0	51.8
SEGURIDAD SOCIAL- PENSIONES				
PEA protegida por RIVM (%) 4/	48.1 a/	51.4	45.6	46.5
Población protegida por RIVM (%) 4/	15.7 a/	17.0	16.2	17.2

a/ Se refiere a 1976

b/ Se refiere a 1973

c/ Se refiere a 1984

d/ Se refiere a 1981

3/ Respecto a la población de 10 años y más

4/ Régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, que es el más grande.

Fuente: MIDEPLAN. 1990. Costa Rica: Indicadores Sociodemográficos.

Período 1975- 1989. San José: MIDEPLAN.

promoción escolar, especialmente en el nivel de preescolar, y en el aumento de las escuelas unidocentes.

En nutrición, el porcentaje de niños que nacen con bajo peso, indicador de muy corto plazo de la situación socioeconómica de las familias, se reduce de 6.4% en 1975 a 2.9% en 1980, aumenta a 6.6% en 1985 y cae levemente a 6.1% en 1990. En el acceso a agua potable, el porcentaje de la población cubierta aumenta significativamente entre 1975-85 para mantenerse estable hasta 1990.

Finalmente, en materia de seguridad social, y pese a los declarados propósitos de la política oficial, no se produce un aumento significativo en el régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social.

c. Nicaragua

Se estima que a fines de la década del setenta, 60% de la población era considerada como pobre y que apenas percibía 18% del ingreso rural y 20% del ingreso urbano (Secretaría de Planificación y Presupuesto, 1989). Estos niveles de pobreza se incrementaron en la década del ochenta (Cuadro VI-12). Para 1985 el porcentaje de pobres había ascendido a 68.7% en tanto que los no pobres representaban 31.3%. Ya para 1990 los pobres constituían el 75% de la población total del país y, de éstos, se estimaba que el 42% estaba ubicado en el nivel de extrema pobreza.

El incremento observado en los niveles de pobreza ha afectado tanto a la población urbana como rural, pero de manera más severa a esta última. En efecto, para 1990 el 85% de la población se clasificaba en situación de pobreza, en tanto que en el área urbana ascendía a 60%. El incremento en la pobreza se ha debido principalmente a la caída del ingreso per cápita desde finales de

Cuadro VI-12
NICARAGUA: NIVELES DE POBREZA, AÑOS SELECCIONADOS (POR CIENTOS)

AÑOS	NIVELES	1980	1985	1990
POBLACION TOTAL	Extrema Pobreza	34.7	37.7	42.0
	No cubre lo básico	26.8	31.0	33.0
	No Pobres	38.5	31.3	25.0
POBLACION URBANA	Extrema Pobreza	21.6	22.9	27.0
	No cubre lo básico	24.0	32.6	33.0
	No Pobres	54.4	44.5	40.0
POBLACION RURAL	Extrema Pobreza	50.0	57.1	52.0
	No cubre lo básico	30.0	28.9	33.0
	No Pobres	20.0	14.0	15.0

Fuente: FLACSO, Perfil Estadístico Centro Americano, 1993.

los años setenta. En 1982 el PIB per cápita era de US\$735, para 1990 había descendido a US\$430, estimándose que para 1993 disminuiría aún más, hasta colocarse alrededor de los US\$426, poniéndose así en evidencia la creciente dificultad para satisfacer las necesidades básicas de la población.

Con base en la encuesta socio-económica de 1985, el 34% de la población vivía en condiciones de hacinamiento, estimándose para 1991 un déficit de 500 mil viviendas. En este último año solamente 56% de la población contaba con acceso a agua potable.

Los acontecimientos de los últimos años han ejercido una presión desintegradora sobre muchas familias que, al dispersarse, dejan muchos niños en condiciones de abandono. Por otro lado, cada vez en mayor medida, las mujeres asumen la condición de jefes de hogar, por abandono o muerte del esposo o compañero. La necesidad de apoyar la economía familiar ha generado también un aumento del número de adolescentes en el comercio ambulante y en todo tipo de ocupaciones en la calle, aumentando los riesgos de delincuencia juvenil y prostitución.

A pesar de que el sistema de salud alcanza potencialmente al 50% de la población, Nicaragua permanece en un estado de transición pre-epidemiológica, con una alta mortalidad causada por enfermedades infecciosas y parasitarias, y con alta fertilidad. La tasa de mortalidad general era en 1990 de 8.9 por mil habitantes, con la tasa más alta concentrada en infantes menores de un año (71/1000). Las enfermedades diarreicas son la principal causa de mortalidad, siguiéndole en orden de importancia las perinatales, los accidentes y las enfermedades respiratorias; constituyen cerca de 80% de todas las causas de muerte infantil (Cuadro VI-13).

Cuadro VI-13

ICARAGUA: INDICADORES DE SALUD Y NUTRICION, 1970-1995

INDICADORES	1970-1975	1980-1985	1985-1990	1990-1995*
Esperanza de Vida al Nacer en años	55.3	59.3	62.5	66.7
Tasa de Mortalidad Infantil por 1000 Nacidos Vivos	100	86	71	52
Tasa de Mortalidad General por 1000 Habitantes	12.7	10.4	8.9	6.8
Indicadores	1970	180	1985	1993
Camas de Hospital por 100.000 Habitantes	236	167	131	119
Médicos por 100.000 Habitantes	47	44	41	69
Suministro de Calorías (promedio nacional)	110.3	95.1	108.5	82
% necesidades mínimas diarias				

Fuentes: (1) Gallardo, María E. y López, José R., Centroamerica: La crisis en cifras, IICA-FLACSO, 1986

(2) Ministerio de Salud, Plan Maestro de Salud, 1991-1995. (3)*World Population Prospects, The 1992. Revision, United Nations, N.Y, 1993.

Aunque la mortalidad infantil ha venido decreciendo en las dos últimas décadas (de 100 por mil nacidos vivos en 1970-75 a 71 por mil en 1985-90), dicho descenso ha sido más bajo que en el resto de países del área. La esperanza de vida al nacer ha pasado de 55.3 años en 1970-75 a 62.5 años en 1990.

La desigual distribución del ingreso incide en la situación nutricional. La población con ingresos bajos enfrenta una aguda carencia nutricional. Esta situación está repercutiendo con mayor impacto en la niñez, que ha comenzado a disminuir en estatura, peso y desarrollo físico e intelectual.

En educación, durante la década de los ochenta se siguió una política de expansión con libre acceso, lo cual ha permitido que la tasa de escolaridad en primaria (5 primeros años) haya pasado de 86% en 1979-80 a 100% en la actualidad. Sin embargo, un bajo porcentaje de nicaragüenses logra completar estudios en educación primaria, por las altas tasas de deserción y de repetición que hacen perder efectividad al sistema educativo⁴⁹. En la educación secundaria la tasa de escolaridad es mucho menor que en primaria (43% de la población en edad escolar) aunque los niveles de repetición son menores. Sin embargo, las tasas de deserción son aún más elevadas que las de primaria. En la educación universitaria, el enrolamiento alcanza 39.000 estudiantes, lo que representa solamente 9.4% de la población en edad universitaria (Cuadros VI-14 y VI-15).

En vivienda, las condiciones habitacionales de Nicaragua para grandes sectores de la población, tanto urbana como rural, plantea un serio problema socio-económico, en la calidad de la vivienda y

⁴⁹ El 30% y 20% de la población de los alumnos de primer grado de primaria repiten y desertan, respectivamente, de la escuela. Para los años subsiguientes, estos porcentajes se sitúan entre el 15% y el 10% en promedio.

Cuadro VI-14
NICARAGUA: INDICADORES DE EDUCACION, 1975-1993

CONCEPTO	1975	79/80	1985	1990	1993
A. POBLACION MATRICULADA (Miles)					
Pre-Escolar	9	18	63	63	80
Nivel Primario d/	342	411	528	633	737
Nivel Medio a/	80	111	134	177	215
Nivel Superior	19	35	29	22	39
TOTAL	449	575	755	895	1.071
B. PERSONAL DOCENTE (Miles)					
Pre-Escolar			2	2	3
Nivel Primario d/	9	11	15	19	22
Nivel Medio a/	2	4	5	5	8
Nivel Superior	1	1	2	1	2
TOTAL	12	16	24	27	35
C. ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA c/					
Pre-Escolar			686	978	1.403
Nivel Primario d/	2.297	3.455	4.102	4.03	4.732
Nivel Medio a/	258	295	430	320	546
Nivel Superior	6	6	14	5	8
TOTAL	2.561	3.756	5.232	5.333	6.689
D. TASA DE ESCOLARIDAD (%)					
Pre-Escolar		8.1	14.4	12.4	14.5
Nivel Primario	82.1	86.2	95.5	97.7	103.7
Nivel Medio a/	28.0	33.7	34.9	39.4	43.4
Nivel Superior	7.8	12.8	9.0	5.8	9.4
E. ALUMNOS POR PROFESOR					
Pre-Escolar			32	33	27
Nivel Primario	39	37	35	33	33
Nivel Medio a/	33	31	28	36	28
Nivel Superior	19	24	14	15	16

a/: Se incluye la educación secundaria, normal y técnica

b/: Los docentes de la UNA y del UPOLI son estimados.

c/: Los centros educativos se refieren a la funcionalidad de los mismos y no a las edificaciones

d/: Incluye pre-escolar hasta 1972.

Fuente: Ministerio de Educación y Anuarios Estadísticos del INEC, Varios números.

Cuadro VI-15
 NICARAGUA: TASAS DE REPETICION Y DESERCIÓN ESCOLAR
 1990/1992

Grado o Año	% de Repetición	% de Deserción
PRIMARIA		
Primero	30	20
Segundo	15	5
Tercero	15	10
Cuarto	10	10
Quinto	5	10
Sexto		0
SECUNDARIA		
Primero	10	25
Segundo	10	15
Tercero	5	20
Cuarto	5	15
Quinto	0	0

Fuente: Ministerio de Educación.

la provisión de servicios. El índice de hacinamiento señala un desmejoramiento considerable, observando una tendencia ascendente en todo el país. En la segunda mitad de los años ochenta la inversión se estancó y la migración del campo a la ciudad se agudizó de tal forma que el déficit habitacional acumulado a 1991 ascendía a 500 mil viviendas, con una demanda potencial de 25 mil unidades nuevas como consecuencia del crecimiento de la población.

De otro lado, en el acceso a agua potable, en los últimos años la población servida ha venido incrementándose, del año 1987 al año 1991 el incremento fue de 23%, pese a lo cual persiste un alto déficit de la población que no tiene acceso a este servicio; la población sin acceso a este servicio alcanza 44%. En 1992, en el sector urbano el servicio de agua abastece 79%, 2 millones de personas, de las cuales la mitad no disponen de agua de manera permanente. En el sector rural, solamente 21% de 1.6 millones de personas tienen la posibilidad de encontrar agua limpia con acceso razonable.

C. La ayuda externa en los sectores sociales

1. La ayuda a los sectores sociales en el total de ayuda

La ayuda orientada a los sectores sociales, ayuda social⁵⁰, significó 44% del total de ayuda recibida por los cuatro países estudiados en el período 1973-92 (Cuadro VI-16). Sin embargo, por una parte, la situación varió por país y por sub-período y, por otra, si se excluyen los proyectos no estrictamente sociales, la ayuda social pierde importancia en el total, pasando a significar sólo 26% del total.

En términos absolutos, y debido a que los subperíodos de información no tienen el mismo número de años, se examina la evolución de los promedios anuales. En tres de los cuatro países, la ayuda aumento considerablemente entre los 70 y los 80, lo que, como se verá más adelante, se debió al apoyo financiero a proyectos del sector público no estrictamente sociales. En El Salvador, como se vio en los capítulos III y IV, por razones geopolíticas, la ayuda aumentó considerablemente y específicamente en los sectores sociales el promedio anual pasó de US\$7.6 millones a US\$191.

La situación en los tres primeros años de los 90 varia de país a país. El promedio anual de ayuda social continúa aumentando en

⁵⁰ Según la clasificación de la OECD, la ayuda externa para los sectores sociales y comunitarios incluye educación, salud, nutrición, agua potable, saneamiento, medio ambiente, vivienda, desarrollo urbano, desarrollo rural y otros programas de menor cuantía. También se incluyen otros programas propios del sector público como planificación, administración pública, estudios demográficos y programas de empleo. En la clasificación asumida en este capítulo, se han incluido además los programas de ayuda alimentaria y atención a desastres y emergencias. Debido a esta inclusión, las cifras totales difieren de las usadas en el capítulo III.

Cuadro VI-16
 AYUDA TOTAL A LOS SECTORES SOCIALES, 1973-1992
 Millones de US\$

PAIS/sectores	1973-79	1980-89	1990-92	TOTAL
BOLIVIA				
Total	693.5	2060.7	1379.7	4133.9
Sectores Sociales	228.9	871.1	503.6	1603.6
Promedio anual sect.socls.	32.7	96.8	167.9	84.4
COSTA RICA				
Total	217.4	1793.3	246.5	2257.3
Sectores Sociales	106	427	111.1	644.3
Promedio anual sect.socls.	15.1	47.4	12.3	33.9
EL SALVADOR				
Total	150.7	3816.3	692.6	4059.6
Sectores Sociales	53.5	1718.6	378.9	2151.1
Promedio anual sect.socls.	7.6	191	126.3	113.2
NICARAGUA 1/				
Total	311.2	1068.6	1268.6	2648.6
Sectores Sociales	166.4	462.2	711.3	1341
Promedio anual sect.socls.	23.8	51.4	237.1	70.5
PARTICIPACION DE LOS SECTORES SOCIALES (%)				
BOLIVIA	33.0	42.3	36.5	38.8
COSTA RICA	48.8	23.8	45.1	28.5
EL SALVADOR	35.5	45.0	54.7	53.0
NICARAGUA	53.5	43.3	56.1	50.6

1/ No incluye la ayuda de los países exsocialistas.

Fuente: OECD, cálculos de FEDESARROLLO.

Bolivia, crece apreciablemente en Nicaragua al entrar de nuevo el apoyo financiero de los Estados Unidos y las agencias multilaterales. En El Salvador la cifra anual se reduce frente al alto nivel alcanzado en los 80, pero sigue siendo significativamente mayor que en los 70. Costa Rica es el único país donde la ayuda social anual se reduce en los 90 ya que, como se mencionó, este país no califica para financiamiento concesional por parte de las agencias multilaterales.

La importancia relativa de la ayuda social, varió entre 53% del total en El Salvador y 50% en Nicaragua, país en el cual alcanzo su máxima participación, 56% en los noventa, y 29% en Costa Rica. Esta situación se explica en parte por el hecho que Costa Rica dirigió un considerable esfuerzo interno a la inversión social y lo inicio con anterioridad a los otros países. También, todo parece indicar de que este país ha sido mucho más eficiente y eficaz en el uso de los recursos, tanto internos como externos, en mejorar las condiciones de vida de su población.

En el caso de Nicaragua se debe tener en cuenta que en el sub-período 1980-89, por falta de información detallada, no se ha incluido la ayuda de los países exsocialistas. Como se mencionó en capítulo III, este financiamiento externo fue bastante significativo.

Al examinar las cifras por sub-período, la situación también varía entre países. La ayuda social aumenta como porcentaje del total en Bolivia y Nicaragua y muy significativamente en El Salvador. Por el contrario, en Costa Rica disminuye en términos relativos como absolutos.

Si se excluye la ayuda para proyectos públicos no estrictamente sociales, la ayuda social se reduce y por lo tanto su importancia relativa dentro del total. En este caso también la

situación varía entre países. La situación más extrema es el caso de Nicaragua donde la cifra total para el periodo se reduce de US\$1340 millones a US\$774, y de 50% a 16% del total, mientras que en Costa Rica las cifras correspondientes son US\$644 y US\$428, y 29% y 19%.

2. El perfil de la ayuda

a. Por sectores

Teniendo en cuenta el periodo 1973 - 1992, para el conjunto de países analizados, el *subsector* social que contó con mayor interés y aportes de la ayuda externa fue la *ayuda alimentaria*, primer rubro en todos los países, con excepción de Nicaragua. En segundo lugar, la ayuda se orientó a los sectores de salud y saneamiento básico y medio ambiente. El tercer rubro en prioridad fue la atención de desastres y emergencias y el desarrollo rural. Finalmente, los sectores sociales menos atendidos fueron educación y vivienda.

Este perfil de la ayuda externa demuestra una fuerte orientación *asistencialista* de la ayuda social, combinada con un interés en áreas de intensa inversión en capital físico.

De estas líneas generales se escapan las siguientes particularidades según los países. En el caso boliviano llama la atención la drástica caída en la participación de la ayuda destinada a educación. En Costa Rica aparece una mayor importancia relativa de los sectores de educación y vivienda. En El Salvador la destinación de ayuda por subsectores sociales es altamente heterogénea durante los diferentes subperiodos; la participación de la educación se reduce drásticamente, y la tendencia a la participación entre educación y salud en cada uno de los subperiodos muestra que cuando uno de ellos aumenta su

participación el otro la ve disminuir. En Nicaragua prima la atención de desastres y desarrollo rural.

El valor promedio de cada proyecto de ayuda externa social en el período 1973-1992 varió entre US\$4.66 millones en El Salvador y US\$1.77 millones en Nicaragua. En Bolivia el promedio fue de US\$2.66 millones y en Costa Rica de US\$2 millones.

En general los proyectos de mayor valor correspondieron a los subsectores de ayuda alimentaria y saneamiento. Siguen en valor los proyectos de vivienda y desarrollo rural. Finalmente, los proyectos de menor valor fueron los de educación y salud (Cuadro VI-21).

i. Bolivia

Para el período 1973-1992 el subsector social más beneficiado por la ayuda externa fue la ayuda alimentaria (23%), seguido por saneamiento y medio ambiente (14%) y salud (12%) (Cuadro VI-17). Otros subsectores como vivienda y desarrollo urbano, desastres y emergencias, y programas rurales muestran participaciones que varían entre 5% y 9%, mientras que educación apenas representa 4.3% en el total de la ayuda externa social.

Sin embargo, estas participaciones presentan diferencias entre los subsectores beneficiados con la ayuda externa cuando se atiende a su evolución por subperíodos, aunque llama la atención la drástica caída en la participación de la ayuda destinada a educación.

En los años setenta los subsectores más beneficiados fueron, en su orden, los de saneamiento y medio ambiente, educación y salud. En los años ochenta, la mayor parte de la ayuda social se dirige hacia la ayuda alimentaria y desastres y emergencias (48% de la ayuda social), dadas las circunstancias de sequías e

Cuadro VI-17
 BOLIVIA: FLUJOS DE AYUDA EXTERNA AL SECTOR DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS POR SUBSECTOR 1973-1992
 (Miles de Dólares)

SUBSECTOR	73-79		80-89		90-92		Total	
	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)
EDUCACION	41,632.1	18.2	15,104.7	1.7	11,960.6	2.4	68,697.4	4.3
SALUD	30,179.8	13.2	102,277.4	11.7	56,146.4	11.1	188,603.5	11.8
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	3,000.0	1.3	53,348.1	6.1	20,510.0	4.1	76,858.1	4.8
SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE	64,681.0	28.3	52,300.3	6.0	105,777.1	21.0	222,758.4	13.9
PROGRAMAS RURALES	24,470.0	10.7	75,222.4	8.6	42,618.9	8.5	142,311.3	8.9
AYUDA ALIMENTARIA	6,905.4	3.0	293,692.3	33.7	72,156.5	14.3	372,754.1	23.2
DESASTRES Y EMERGENCIAS	862.2	0.4	125,959.7	14.5	994.6	0.2	127,816.6	8.0
OTROS PROGRAMAS SOCIALES	1,060.9	0.5	32,671.2	3.8	8,083.6	1.6	41,815.8	2.6
SUBTOTAL PROGRAMAS SOCIALES	172,791.3	75.5	750,576.1	86.2	318,247.8	63.2	1,241,615.2	77.4
PROGRAMAS PUBLICOS NO SOCIALES	56,150.9	24.5	120,530.4	13.8	185,330.1	36.8	362,011.3	22.6
TOTAL	228,942.2	100.0	871,106.4	100.0	503,577.8	100.0	1,603,626.5	100.0

Fuente: OECD. Cálculos FEDESARROLLO.

inundaciones que sufrió el país en aquellos años, mientras caen fuertemente las participaciones de los sectores de educación y saneamiento. En los primeros años noventa recobra importancia el subsector de saneamiento y medio ambiente (21% de la ayuda social), disminuye la participación de la ayuda alimentaria y se mantiene la participación de salud.

La pérdida significativa de importancia de la ayuda para educación puede explicarse porque los logros en educación son a más largo plazo que los de salud, mientras que los horizontes de planeación de los donantes son de más corto plazo. Además, la excesiva politización de los sindicatos de maestros y las grandes deficiencias administrativas del Ministerio del ramo, podrían contarse entre otros factores que pueden haber contribuido a desalentar la cooperación internacional en este sector.

Los recursos externos canalizados durante el período 1973-1992 financiaron un total de 466 "proyectos estrictamente sociales", con un valor promedio de US\$2.66 millones. Los proyectos de mayor valor correspondieron a los subsectores de ayuda alimentaria, saneamiento y vivienda, mientras los de menor valor a educación y salud (Cuadro 21).

ii. Costa Rica

La ayuda alimentaria se destaca como el subsector más beneficiado con la ayuda externa social durante todo el período 1973-1992 y su participación alcanza 28% (Cuadro VI-18); entre los otros subsectores beneficiados se encuentran educación (16%) y en menor medida vivienda (6%) y salud (5%).

En el subperíodo 1973-79 el subsector más beneficiado fue educación con una extraordinaria participación de 43% en el total de la ayuda social, lo cual determinó una participación

Cuadro VI-18
 COSTA RICA: FLUJOS DE AYUDA EXTERNA AL SECTOR DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS POR SUBSECTOR 1973-1992
 (Miles de Dólares)

SUBSECTOR	73-79		80-89		90-92		Total	
	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)
EDUCACION	45,778.2	43.2	30,336.2	7.1	23,932.7	21.5	100,047.1	15.5
SALUD	4,500.0	4.2	22,911.2	5.4	3,412.4	3.1	30,823.5	4.8
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO		0.0	39,727.6	9.3	2,455.1	2.2	42,182.8	6.5
SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE	9,253.3	8.7	5,840.8	1.4	12,044.9	10.8	27,139.0	4.2
PROGRAMAS RURALES	7,900.0	7.5	14,699.4	3.4	2,759.2	2.5	25,358.6	3.9
AYUDA ALIMENTARIA	859.0	0.8	152,876.5	35.8	25,610.0	23.0	179,345.5	27.8
DESASTRES Y EMERGENCIAS	463.8	0.4	8,244.2	1.9	3,666.6	3.3	12,374.6	1.9
OTROS PROGRAMAS SOCIALES	5,615.0	5.3	2,533.2	0.6	2,282.7	2.1	10,430.9	1.6
SUBTOTAL PROGRAMAS SOCIALES	74,369.3	70.2	277,169.0	64.9	76,163.6	68.5	427,702.0	66.4
PROGRAMAS PUBLICOS NO SOCIALE	31,633.3	29.8	149,869.5	35.1	34,949.7	31.5	216,452.5	33.6
TOTAL	106,002.6	100.0	427,038.5	100.0	111,113.3	100.0	644,154.5	100.0

Fuente: OECD. Cálculos: FEDESARROLLO.

comparativamente baja de los demás subsectores. En la década de los años ochenta la mayor participación corresponde a la ayuda alimentaria con un significativo 36%, siguiendo en orden los subsectores de vivienda y educación que ve disminuir su participación. En los tres primeros años de los años noventa, la ayuda alimentaria mantiene su primacía, aunque su participación se reduce, siguiéndole educación, saneamiento y medio ambiente, y en mucho menor medida salud, desastres y emergencias.

Si bien el comportamiento de las participaciones de los subsectores de educación y salud es irregular entre subperiodos, los cambios en las participaciones relativas de salud son más leves que las de educación, cuyo comportamiento marca unos contrastes más fuertes.

El número de proyectos "estrictamente sociales" financiados con recursos externos durante el período 1973-1992 fue de 208, con un valor promedio de US\$2 millones. Durante el período, el valor promedio de los proyectos descendió desde US\$3.38 millones en los años setenta a US\$1.46 millones en los años noventa. Los proyectos de mayor valor se concentran en ayuda alimentaria (US\$6.9 millones) y programas de desarrollo rural (US\$5.1 millones).

iii. El Salvador

Los subsectores sociales más beneficiados por la ayuda externa durante el período 1973-1992 fueron la ayuda alimentaria (23% de la ayuda social), seguido por saneamiento y medio ambiente, salud (12% cada uno) y desastres y emergencias (11%), mientras que educación registra una participación relativamente baja (6%); los demás subsectores (vivienda, programas rurales y otros) tuvieron una participación inferior (Cuadro VI-19).

Cuadro VI-19
 EL SALVADOR: FLUJOS DE AYUDA EXTERNA AL SECTOR DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS POR SUBSECTOR 1973-1992
 (Miles de Dólares)

SUBSECTOR	73-79		80-89		90-92		TOTAL	
	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)
EDUCACION	18,296.4	34.2	73,003.5	4.2	45,091.2	11.9	136,391.1	6.3
SALUD	166.4	0.3	211,259.6	12.3	35,916.5	9.5	247,342.5	11.5
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	6,000.0	11.2	20,798.7	1.2	1,243.1	0.3	28,041.8	1.3
SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE	5,587.1	10.4	218,124.4	12.7	29,220.0	7.7	252,931.5	11.8
PROGRAMAS RURALES	13,200.0	24.7	2,637.5	0.2	4,075.0	1.1	19,912.5	0.9
AYUDA ALIMENTARIA	1,502.9	2.8	400,347.8	23.3	91,806.5	24.2	493,657.2	22.9
DESASTRES Y EMERGENCIAS	279.1	0.5	221,176.7	12.9	15,699.3	4.1	237,155.0	11.0
OTROS PROGRAMAS SOCIALES		0.0	54,739.5	3.2	29,331.8	7.7	84,071.3	3.9
SUBTOTAL PROGRAMAS SOCIALES	45,031.8	84.2	1,202,087.6	69.9	252,383.4	66.6	1,499,502.8	69.7
PROGRAMAS PUBLICOS NO SOCIALES	8,450.0	15.8	516,566.8	30.1	126,565.6	33.4	651,582.4	30.3
TOTAL	53,481.9	100.0	1,718,654.4	100.0	378,949.0	100.0	2,151,085.2	100.0

Fuente: OECD. Cálculos: FEDESARROLLO.

El comportamiento de la ayuda según su destinación al área social es altamente heterogénea por subperiodos. Así, durante 1973-1979 el mayor volumen de recursos se destinó al sector de educación (34%), siguiéndole en importancia los programas rurales, vivienda y saneamiento y medio ambiente. Para 1980-1989 la mayor proporción corresponde a ayuda alimentaria (23%), seguida por desastres y emergencias, saneamiento y medio ambiente y salud; educación, en cambio, observa en este subperíodo una apreciable caída en su participación. En el subperíodo 1990-1992, la ayuda alimentaria aumenta su participación aunque sólo en un punto, lo mismo que educación, mientras que salud la reduce, lo mismo que saneamiento y medio ambiente.

La mayor ayuda recibida por el subsector salud durante la década de los ochenta, se explica por los déficit crónicos que lo han caracterizado y la necesidad de adecuar los servicios a la persistencia del conflicto armado. No obstante el mayor apoyo recibido mediante la ayuda externa, el sector salud sigue mostrando aún una situación de precariedad como veinte años atrás. Educación, por su parte, tuvo una mayor importancia en la ayuda en los años setenta, pero el enfoque tradicionalmente asistencialista no ha llegado a superarse hacia la importancia estratégica que debiera tener también desde la perspectiva del desarrollo económico del país.

Comparando el comportamiento de la participación en la ayuda de los subsectores básicos de educación y salud en cada uno de los subperiodos considerados, resalta una cierta tendencia contrapuesta pues cuando uno de ellos aumenta su participación el otro la ve disminuir.

El número de proyectos "estrictamente sociales" que han sido objeto de ayuda externa ha sido de 322, con un valor promedio de US\$4.66 millones, el mayor valor entre todos los países analizados.

El mayor valor promedio corresponde a los proyectos de saneamiento y medio ambiente (US\$18.1 millones) y a ayuda alimentaria (US\$11.5 millones).

iv. Nicaragua

Para todo el período 1973-1992, la ayuda otorgada al subsector de desastres y emergencias representa la mayor proporción de recursos canalizados al sector social (16%), programas especiales destinados a reubicar a los refugiados, desplazados y desmovilizados de la guerra y a las consecuencias del terremoto de Managua. Los recursos de la ayuda se distribuyeron también, según orden de importancia, entre los programas de desarrollo rural (10%) y salud (9%) (Cuadro VI-20). La ayuda dirigida a proyectos y/o programas de medio ambiente muestra una tendencia a aumentar en los últimos años, al igual que en el caso de El Salvador.

En la década del setenta la mayor proporción de recursos provenientes de la ayuda social se canalizó a los programas de vivienda y desarrollo urbano (27%), como respuesta a la reconstrucción de Managua después del terremoto, a salud (18%) y en menor medida a los programas rurales. En los ochenta, con una situación de lucha armada, cobran importancia los programas de desastres y emergencias (29%) y de ayuda alimentaria (15%), mientras se reduce la participación de salud, desarrollo rural y educación⁹¹. En el trienio 1990-1992, la ayuda social tiende a recomponerse, obteniendo mayor prioridad los programas de desarrollo rural, saneamiento y medio ambiente. Al igual que lo sucedido en los subperíodos anteriores, la participación de educación es comparativamente muy baja.

⁹¹ Debe tenerse en cuenta que, como ya se indicó, que las cifras no incluyen la ayuda de los países exsocialistas.

Cuadro VI-20
NICARAGUA: FLUJOS DE AYUDA EXTERNA AL SECTOR DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS POR SUBSECTOR 1973-1992
(Miles de Dólares)

SUBSECTOR	73-79		80-89		90-92		Total	
	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)	Monto	Partici. (%)
EDUCACION	9,505.5	5.7	18,468.3	4.0	28,584.0	4.0	56,557.7	4.2
SALUD	29,731.3	17.9	54,542.0	11.8	34,390.9	4.8	118,664.2	8.9
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	45,000.0	27.0	23,769.4	5.1	7,944.1	1.1	76,713.5	5.7
SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE		0.0	21,055.2	4.6	65,298.2	9.2	86,353.4	6.4
PROGRAMAS RURALES	17,426.5	10.5	43,253.5	9.4	66,653.1	9.4	127,333.1	9.5
AYUDA ALIMENTARIA	12,915.8	7.8	68,634.4	14.8	9,769.7	1.4	91,319.9	6.8
DESASTRES Y EMERGENCIAS	10,666.3	6.4	134,432.9	29.1	63,479.5	8.9	208,578.6	15.6
OTROS PROGRAMAS SOCIALES		0.0	3,013.9	0.7	5,357.6	0.8	8,371.4	0.6
SUBTOTAL PROGRAMAS SOCIALES	125,245.4	75.2	367,169.6	79.4	281,476.9	39.6	773,891.8	57.8
PROGRAMAS PUBLICOS NO SOCIALES	41,195.9	24.8	95,057.0	20.6	429,852.6	60.4	566,105.5	42.2
TOTAL	166,441.3	100.0	462,226.5	100.0	711,329.5	100.0	1,339,997.3	100.0

Fuente: OECD. Cálculos: FEDESARROLLO.

En conjunto, las participaciones relativas de los subsectores de salud y de educación en los correspondientes totales de la ayuda tienden a disminuir de un subperíodo a otro, lo que se observa de manera más acentuada en el caso de salud. La menor importancia relativa de la ayuda social durante el trienio 1990-1992 significa, en consecuencia, un aumento considerable de la ayuda para programas públicos no sociales.

Durante todo el período 1973-1992 se financiaron con ayuda externa un total de 438 proyectos "estrictamente sociales", con un valor promedio de US\$1.77 millones, el menor entre todos los países analizados. Los proyectos de mayor valor se presentaron en los sectores de vivienda y desarrollo urbano (US\$4 millones) y de desarrollo rural (US\$3.35 millones), mientras que los proyectos de educación fueron de promedio de US\$0.7 millones.

b. Por fuente

La ayuda bilateral fue la principal fuente de recursos externos destinados a los proyectos en los sectores sociales, y representó entre 70 y 84% del total recibido en el período (cuadro VI-22). En los cuatro países la importancia relativa de los fondos bilaterales aumentó entre 1973 y 1992. En Costa Rica representó el 100% en los noventa, debido a que este país, por su nivel de ingreso, no califica para financiamiento concesionario de instituciones multilaterales. Llama la atención, como en el caso de El Salvador, la ayuda multilateral que representó 74% de la ayuda social en los setenta, sólo fue 26% en los tres primeros años de la década de los noventa.

Al examinar la situación por país y por sub-período, se observa que en Bolivia la mayor contribución provino de Estados Unidos (39.2% del total), siguiéndole en importancia la proveniente de los países de Europa Central y Occidental (15.5%), los países

Cuadro VI-21
 VALOR PROMEDIO DE PROYECTOS ESTRICTAMENTE SOCIALES 1/
 FINANCIADOS CON AYUDA-EXTERNA 1973-1992
 (Miles de dólares)

SECTOR	BOLIVIA		COSTA RICA		EL SALVADOR		NICARAGUA	
	No.	VALOR PROMEDIO	No.	VALOR PROMEDIO	No.	VALOR PROMEDIO	No.	VALOR PROMEDIO
EDUCACION	74	923.3	48	2.084.3	47	2.901.9	77	734.5
SALUD	137	1.376.7	39	790.3	73	3.388.3	102	1.163.3
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	18	4.269.9	11	3.834.8	8	3.505.2	19	4.037.0
SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE	38	5.862.1	14	1.938.5	14	18.066.5	37	2.333.9
PROGRAMAS RURALES	51	2.790.4	5	5.071.7	5	3.982.5	38	3.351.0
AYUDA ALIMENTARIA	50	7.455.1	26	6.897.9	43	11.480.4	42	2.174.0
DESASTRES Y EMERGENCIAS	66	1.936.6	48	257.8	101	2.348.1	96	2.173.0
OTROS PROGRAMAS SOCIALES	32	1.306.7	17	613.6	31	2.712.0	23	36.30

1/ Dada la naturaleza y diversidad de los proyectos no estrictamente sociales del sector público, se consideró que deberían excluirse al estimar el valor promedio por proyecto.
 Fuente: OECD. Cálculos FEDESARROLLO.

Cuadro VI-22
PARTICIPACION DE LA AYUDA BILATERAL
EN LOS SECTORES SOCIALES

PAIS	1973-79	1980-89	1990-92	1973-92
BOLIVIA	58.8	74.9	65.7	69.7
COSTA RICA	48.3	88.7	100.0	84.0
EL SALVADOR	26.4	86.3	73.8	82.6
NICARAGUA	61.0	82.4	62.4	69.2

Fuente: OECD, Cálculos FEDESARROLLO (Cuadro M, anexo estadístico).

nórdicos y Canadá (9.1%) y Japón (5.9%) (Cuadro M del Anexo Estadístico). En el caso de la ayuda multilateral la mayor contribución corresponde a los aportes del BID.

En Costa Rica también el principal país donante es Estados Unidos (69.4%) y con mucha menor importancia los países nórdicos y Canadá (7.9%), los de Europa Central y Occidental (4.7%) y Japón (2%). Entre los países que han venido aumentando sus flujos de ayuda, especialmente en la década de los ochenta y primeros años de los noventa, están los países nórdicos, Canadá y Japón.

La ayuda de origen bilateral recibida por El Salvador provino en alta proporción de Estados Unidos (74.2%), la mayor concentración por fuente de los cuatro países, siguiéndole en orden de importancia Europa Central y Occidental (4.9%), Nórdicos y Canadá (2.7%) y Japón (0.8%).

En el caso de Nicaragua, del total de la ayuda externa social recibida durante el período, 69.2% fue de origen bilateral y 30.8% multilateral. El principal donante bilateral fue Estados Unidos (36.9%) y, en orden de importancia, le siguen los países nórdicos y Canadá (22.5%), Europa Central y Occidental (8.1%) y Japón (1.6%).

En este país, como en el caso de la ayuda total, el comportamiento de las fuentes en los tres sub-períodos varió considerablemente. En el sub-período 1973-1979, el 48% de la ayuda provino de los Estados Unidos y 39% de los organismos multilaterales. En la década de la revolución sandinista, y como producto del deterioro de las relaciones con Estados Unidos y con los organismos financieros internacionales, la ayuda de estos dos donantes descendió, de manera que la ayuda norteamericana representó en esa década 22.9% del total, mientras que la de los organismos multilaterales significó 17.6%. Así, la ayuda conjunta

de estos dos donantes fue de 40.5%, muy inferior al 87% acumulado por ambos en los años setenta.

El descenso de la ayuda norteamericana y de los organismos multilaterales se vio compensada en dicho período por la ayuda que otorgaron los países nórdicos y de Europa Central y Occidental, la que de representar 12.6% en conjunto hasta 1979, ascendió a 69% en 1980-1989⁵².

Para el período 1990-1992, la situación de la década anterior se revierte, y nuevamente Estados Unidos adquiere preeminencia; la ayuda norteamericana representó 43.4%, aún inferior al nivel que tenía hasta 1979, mientras que la multilateral significó 37.6%, para un total de 81% entre ambas fuentes.

En los setenta un alto porcentaje de la ayuda en los sectores sociales se dedicó a la formación capital. La importancia relativa de este tipo de ayuda se redujo considerablemente en el período 1980-89 cuando el apoyo financiero a proyectos del sector público dentro de los programas de ajuste estructural cobraron mayor relevancia.

⁵² La ayuda brindada por los países del *Este* no se encuentra ni registrada ni desagregada, por lo que no es posible considerarla en este análisis.

D. Ayuda social, Gasto público e Impacto distributivo

1. Gasto Público y Ayuda en los Sectores Sociales⁵³

¿Cuál es el papel que ha jugado la ayuda social en la evolución y financiamiento del gasto público en los sectores sociales?

La ayuda para El Salvador y Costa Rica durante el período 1975-1991 permite ilustrar particularidades de la relación entre la ayuda y el gasto en dos países en circunstancias muy diferentes.

En El Salvador la ayuda a los sectores sociales, que era prácticamente inexistente antes de 1980, se convirtió en una fuente importante de financiamiento del gasto, reflejando en gran parte la situación de confrontación armada donde, como se ha mencionado antes, los recursos públicos se concentraron en gasto de defensa. En estas circunstancias, en la década de los 80 y los primeros años de los 90 ocurre una drástica disminución del gasto social como porcentaje del PIB. Esta tendencia hubiera sido aún más severa de no haberse contado con importante financiamiento externo (Gráfica VI-1).

Por el contrario, en Costa Rica (Gráfica VI-2) la ayuda sólo representa un porcentaje bajo del financiamiento del gasto social, y con la excepción del aumento apreciable en la primera mitad de los 80, compensando la caída en el gasto, no ha mostrado una clara tendencia. Por el contrario, el gasto en los sectores sociales como

⁵³ La disponibilidad de cifras confiables, comparables y consistentes ha presentado grandes limitaciones para este análisis. Debido a las diferentes fuentes utilizadas, a las conversiones a dólares de las series en moneda local, las series utilizadas no son comparables a las presentadas en otros capítulos de este estudio. Por esta razón, los datos presentados en las gráficas se deben tomar como indicadores de tendencias e ilustrativos de la relación a través del tiempo del gasto y la ayuda.

porcentaje del PIB, después de la caída en la primera mitad de los ochenta, ha recuperado la importancia que se observó en los 70.

Las cifras parecen indicar que el sector salud fue el mecanismo de compensación más acogido, y donde la reducción del gasto causó traumatismos sociales más importantes. En este caso la ayuda ha fluido más intensamente con ocasión de las restricciones del gasto público. Esto permite destacar un rasgo importante de la ayuda en los sectores sociales: su perfil humanista, asistencialista y de corto plazo. Además, se destaca la capacidad de intensificar sus aportes a una actividad que significa compromiso inmediato con la vida de las personas, en un sector donde la movilidad de los recursos es muy importante. Sin embargo, los apoyos brindados son poco continuos, generando condiciones grandes de imprevisión.

La anterior característica muestra un nivel menor de compromiso de los donantes con proyectos de largo plazo y de mayor generación de capital humano. Así, se encuentra mucho menor interés y continuidad con la inversión en educación.

Finalmente, hay que observar que el gasto público presenta tendencias más claras y permanentes, mientras la ayuda externa presenta cambios más bruscos en cortos períodos. Esto se debe a circunstancias y condiciones de la negociación y a la ausencia de un compromiso más permanente. En algunos casos los recursos donados representan muy poco frente a los recursos del donante, lo que lo hace más vulnerable a las restricciones de esos países, mientras que para el receptor son recursos que significan una proporción importante de los recursos nacionales del sector.

El caso de Nicaragua es demasiado particular. Con la fuerte disminución de la ayuda uno de los sectores más perjudicados fue el social. El gobierno nicaragüense intensificó sus inversiones en

este campo en los primeros años de ochenta, mientras la ayuda de Estados Unidos y entidades internacionales prácticamente desaparece. Esta es una expresión muy clara de las circunstancias políticas en la cual se establece la ayuda internacional, en medio de la voluntad nacional muy clara de intensificar sus inversiones sociales.

2. Impacto Distributivo

a. Bolivia⁵⁴

Urquiola (1993) analiza las incidencias redistributivas del gasto público social en 1990, mediante una clasificación del gasto en autónomo, social implícito y efectivo, y por quintiles de gasto per cápita de los hogares⁵⁵. Los resultados muestran que el gasto autónomo de los hogares más pobres (primeros tres quintiles) es aproximadamente 31% del gasto autónomo agregado, y el de los no pobres es de 69%.

El gasto social se distribuye así: los tres primeros quintiles reciben 57.2% del gasto social total y los dos últimos quintiles 42.8%. Comparando el gasto autónomo con el gasto efectivo total, el gasto social tiene un efecto redistributivo en tanto al ser incorporado se provoca un incremento en los quintiles más

⁵⁴ Esta sección se basa en "Bolivia: Impacto social de la ayuda externa" realizado por Juan Antonio Morales, Gilka de la Torre y Walter Orellana. Universidad Católica Boliviana, La Paz, 1994.

⁵⁵ Se entiende por gasto autónomo el consumo monetario que los hogares realizan en forma independiente en rubros de su elección (alimentación, transporte y entretenimiento); por gasto implícito, asociado a servicios sociales, el correspondiente a los servicios sociales estatales que los hogares reciben y *consumen*, recursos que no se transfieren en forma monetaria ni son sustituibles; y por gasto efectivo la suma de los anteriores.

pobres. El análisis concluye que el gasto social se distribuye más equitativamente entre todos los quintiles que el gasto autónomo, lo que sugiere una mejor distribución del gasto efectivo total y del ingreso.

Según Urquiola, la distribución más igualitaria del gasto social se debe principalmente al gasto en educación, que favorece a los más pobres, mientras que en salud el gasto no es tan progresivo como cabría esperar, por la incidencia del gasto en atención hospitalaria que es regresivo. Concluye también que el gasto social en vivienda tiene un mínimo impacto redistributivo.

En los sectores sociales, la oferta de servicios en educación y salud tradicionalmente ha dependido de los recursos públicos y se ha beneficiado sustancialmente de la cooperación externa más que los otros sectores.

En salud se registran notorios progresos en el curso de los últimos treinta años, especialmente en la caída de la tasa de mortalidad infantil y el consecuente aumento en la expectativa de vida. En el conjunto de proyectos que se ejecutan con financiamiento externo, la mayor parte corresponde a la reducción de la mortalidad infantil y la atención en salud y nutrición a niños en edad preescolar.

En educación, en cambio, donde la tasa de analfabetismo ha venido disminuyendo pero aún sigue siendo alta, la tasa de matrícula ha seguido observando aumentos pero no tan significativos como en los años sesenta y setenta, y persiste una alta tasa de deserción escolar especialmente en el área rural, la cooperación internacional estuvo prácticamente ausente durante el período 1980-1992. El sector de educación, por su parte, ha movilizó recursos de ayuda externa pero sólo recientemente y para la generalización de la educación primaria.

En saneamiento, que tradicionalmente ha contado con gran apoyo externo, los recursos se han canalizado de manera creciente hacia las áreas rurales o departamentos con menor disponibilidad de recursos y mayores necesidades.

b. Costa Rica⁵⁶

Con el propósito de determinar en qué medida los pobres se han beneficiado del crecimiento económico, aceptando que la ayuda externa ha incidido en ese crecimiento, se obtienen los resultados siguientes.

Para el período 1971-1977 el ingreso per cápita se incrementa en 40%, decrece en 18.7% para el período 1977-1983 y vuelve a aumentar en 36.4% para el período 1983-1986. Para el conjunto del período 1971-1986 el ingreso per cápita aumenta en 55.3%.

El ingreso per cápita de 24.7% de la población que era pobre en 1971 y siguió siéndolo en 1986, aumentó en 18.2%. Sin embargo existe una gran diferencia entre ese aumento y el del total de la población (55.3%) que pone de manifiesto cómo los frutos del crecimiento económico en ese período no se distribuyeron equitativamente entre todos los grupos de población.

⁵⁶ Se sigue una medida desarrollada por Piñera (1978) y se aplica la información obtenida de las cuatro encuestas realizadas por el IICE, previos los ajustes y correcciones para hacer más confiables las respectivas comparaciones. La metodología se basa en líneas de pobreza que identifican hogares pobres y no pobres y que, mediante comparaciones entre dos momentos en el tiempo, pueden experimentar cambios en su situación, de acuerdo con tres efectos previstos: (i) mejoramiento (empeoramiento) de los pobres; (ii) mejoramiento (empeoramiento) de los pobres que dejaron de serlo o de los no pobres que pasaron a ser pobres; y (iii) enriquecimiento (desenriquecimiento) de los no pobres. Ver "Costa Rica: Impacto social de la Ayuda externa", realizado por Mario Mora y Pablo Sauma, ATD Consultores, San José, 1990.

Un 11% de las personas que eran pobres en 1971, dejaron de serlo en 1986, en la medida en que su ingreso per cápita se incrementó en 53.7%, permitiéndoles superar la línea de pobreza. El menor incremento relativo de ese grupo con respecto al total de la población se tradujo en una menor participación relativa en el ingreso total (-0.4 puntos porcentuales).

El 64.3% de las personas que no eran ni se convirtieron en pobres aumentaron su ingreso per cápita en 56.2%, cifra mayor que el promedio nacional y que se refleja en una participación mayor en el ingreso total de ese grupo (2.1 puntos porcentuales). Un 2.2% del crecimiento permitió contrarrestar el empeoramiento del nivel de vida del 24.7% de las personas que eran pobres y siguieron siéndolo; un 4.5% del crecimiento permitió reducir la extensión de la pobreza al superar la condición de pobres de 11% de la población; y, finalmente, 93.2% restante contribuyó a mejorar la situación del 64.3% de la población que no era pobre y continuó sin serlo.

En síntesis, estos resultados sugieren que el crecimiento económico ha permitido reducir la extensión de la pobreza y contrarrestar el aumento de su severidad. En otras palabras, dado que la ayuda externa ha permitido en Costa Rica que el crecimiento económico no se reduzca, podría afirmarse que también ha contribuido a reducir la extensión y severidad de la pobreza en el país.

c. Nicaragua⁹⁷

En salud, la tasa de mortalidad adulta para mayores de 5 años, se explica en buena medida por la alta presencia de enfermedades infecto-contagiosas y se relaciona negativamente con el acceso al agua potable per cápita y con el número de consultas de salud per cápita. A su vez, el número de consultas de salud se explican, positivamente, como una función del número de médicos, odontólogos y enfermeras per cápita. Igualmente, el personal de salud guarda una correlación positiva alta con el gasto público en salud per cápita.

En cuanto a educación, una regresión muestra una explicación bastante plausible de la cantidad de alumnos de primaria per cápita con respecto a la cantidad de profesores en ese nivel también en términos per cápita. Lo mismo puede señalarse respecto de la relación entre cantidad de estudiantes de secundaria y número de profesores de ese nivel en términos per cápita y alumnos de primaria de años anteriores. Estas relaciones permiten deducir que, mientras los profesores de secundaria son un complemento de los de primaria, cada dólar destinado a la educación superior compite directamente con la educación primaria.

Así entonces, los principales indicadores sociales que miden los resultados de las políticas de salud, como son las tasas de mortalidad infantil y adulta, pueden ser explicados por problemas

⁹⁷ Esta sección se basa en "Nicaragua: el impacto de la ayuda externa en los sectores sociales" realizado por Mario de Franco, Rolando Sevilla y José María Buitrago. Managua 1994. Modelo basado en un sistema sencillo de ecuaciones simultáneas por el método de las tres etapas que establece una relación entre gasto público y los resultados de los principales indicadores sociales para el período 1962-1992. Las pruebas estadísticas no reportan un corte estructural para el período objeto de análisis. Ver de Franco, Mario op.cit.

de asignación del gasto público para las áreas sociales, ya sea para fines de salud (personal médico y para-médico), para fines de educación (a nivel de primaria), o bien asociado a infraestructura (agua potable). Por su parte, en el área de educación, los resultados en condiciones análogas pueden ser también explicados como un problema de asignación del gasto público en dicha área.

En conjunto, considerando el impacto que la ayuda externa ha tenido en el gasto social en los subperíodos analizados (1962-1979 y 1980-1992), así como las implicaciones del gasto social sobre los principales indicadores sociales, se puede concluir que dicha ayuda no ha contribuido de una manera clara a la formación de capital humano, variable clave en el proceso de desarrollo de los países pobres.

De otro lado⁵⁰, para el primer subperíodo 1962-1979 los impuestos sirvieron no solamente para financiar el gasto corriente

⁵⁰ Se aplicó un modelo como el de Gang y Khan, que considera la ayuda externa y sus impactos sobre el comportamiento de las finanzas públicas del gobierno central, y subdividiendo el análisis en dos subperíodos, 1962 a 1979 que abarca la etapa pre-revolucionaria, y de 1980 a 1992 que comprende tanto al gobierno sandinista como al de Violeta Chamorro. Esta periodización resulta fundamental porque se refiere a dos regímenes políticos totalmente diferentes, con cambios determinantes tanto en el manejo de la política económica como en el entorno internacional.

El modelo permite indagar cuantitativamente los impactos que la ayuda externa tiene en el comportamiento de los distintos componentes de las finanzas públicas: impuestos, gasto corriente para fines sociales, gasto corriente para propósitos distintos de los sociales e inversión pública. Los resultados se obtienen de ecuaciones simultáneas estimadas iterativamente en tres etapas, y toman en consideración tres parámetros básicos: la proporción de los impuestos que financian el consumo; la proporción de préstamos externos utilizados para financiar el consumo público; y la fracción de las donaciones utilizadas para el financiamiento del consumo público.

del gobierno, sino que también permitieron financiar los programas de inversión pública. Por su parte, los préstamos externos financiaron fundamentalmente la inversión pública, en tanto que las donaciones estuvieron destinadas a proyectos sociales (básicamente educación y salud).

De otra parte, los multiplicadores de impacto de la ayuda externa obtenidos arrojan unos resultados coherentes con lo anterior. Para el primer subperíodo, las donaciones permitieron aumentar el gasto corriente del gobierno, especialmente el gasto corriente para fines distintos de lo social. A su vez, los préstamos externos en ese mismo subperíodo tendieron a reducir el gasto corriente, tanto civil como social, y sirvieron de compensación al esfuerzo fiscal. Estos recursos se orientaron preferentemente al aumento de los gastos de capital o inversión pública.

En el subperíodo 1980-1992, los impuestos no lograron ni siquiera financiar el gasto público de consumo; en cambio, las donaciones financiaron la inversión del gobierno y los préstamos permitieron el financiamiento del gasto, situación que se explica por el tipo de recursos externos a que se tuvo acceso y que en una gran proporción correspondieron a donaciones atadas a proyectos de inversión.

Durante este último subperíodo el papel de las donaciones se invirtió, y financiaron la inversión en una proporción más importante que la deuda (0.25 contra 0.005). Más aún, permitieron disminuir el gasto corriente (civil y social), mientras los préstamos lo aumentaron, resultados que pueden explicarse por la poca importancia de las donaciones bajo el régimen de Somoza y por el carácter no planeado de las mismas. En los últimos años, el poco acceso a recursos del mercado y de organismos multilaterales, por diversas razones, hizo que el gobierno tomara en cuenta en su

política fiscal las donaciones como parte de los recursos para el gasto.

E. La ayuda social y el desarrollo institucional de los sectores sociales

1. Los fondos: nuevas instituciones generadas por la ayuda

a. Bolivia

Como se mencionó en el Capítulo III, una característica singular de la política social boliviana en los años recientes es la conformación de varias agencias organizadas bajo la forma de *fondos*, independientes de la administración sectorial y que funcionan como agencias de financiamiento, que canalizan esencialmente recursos externos para proyectos ejecutados por contratistas privados a instancias del sector público o de comunidades locales.

El más conocido de estos fondos es el Fondo Social de Emergencia (FSE)³⁹, el primero que se creó y el único sobre el cual se han hecho evaluaciones⁴⁰. El FSE se creó en 1986 con el propósito de promover, financiar, supervisar y coordinar la ejecución de los programas sociales y de empleo en forma temporal. Dependiente de la Presidencia de la República, mantuvo operaciones hasta 1989 y recibió recursos de origen nacional y externo para el financiamiento de programas y proyectos de corto plazo,

³⁹ Los otros fondos existentes ya fueron mencionados en el capítulo III.

⁴⁰ Este fondo se encuentra entre los proyectos líderes del Banco Mundial, ha sido objeto de varias evaluaciones y ha servido de modelo de réplica en otros países de la región.

generalmente presentados por las comunidades locales. Se trataba de un programa de estímulo a la demanda mediante financiación de proyectos de pequeña escala e intensivos en mano de obra, presentados por agencias gubernamentales y ONG. El FSE se estableció como agencia financiera temporal por fuera de la estructura administrativa del gobierno. Su financiamiento inicial fue en 42.5% de gobiernos amigos, 31.3% del Tesoro General de la Nación y 26.2% de créditos externos con características concesionales.

Los resultados de gestión del Fondo han sido ampliamente difundidos, mereciendo gran credibilidad entre la comunidad de donantes y mayor receptividad para este tipo de programas. Inicialmente se contemplaban 4 áreas de proyectos: infraestructura económica, infraestructura social, asistencia social y soporte para la producción. Su cobertura se limitaba a las áreas urbanas pero luego se dio prioridad a las zonas rurales⁴¹.

Los trabajadores vinculados a los proyectos provenían de familias pobres, especialmente jóvenes y jefes de familia, y en una alta proporción (91%) del sector de la construcción con niveles bajos de educación. Algunos estudios (Newman, 1991) señalan beneficios redistributivos importantes como haber logrado trasladar un número significativo de personas a los deciles intermedios de ingresos.

Sin embargo, también se han señalado algunas restricciones: la limitada capacidad de los proyectos para responder a las grandes

⁴¹ Como beneficiarios directos se cuenta aproximadamente 1 millón, sobre una población de 7 millones; se estima que los empleos generados cubrieron aproximadamente 20% del desempleo del país. Los mayores montos comprometidos y el mayor número de proyectos se orientaron a construcción de vivienda, mejoramiento de caminos, pavimentación, alcantarillado y construcción de escuelas y centros educativos.

necesidades de la comunidad, los cambios frente a las prioridades establecidas⁴² dado el desembolso masivo de recursos, los cortos plazos de ejecución y la ausencia de mecanismos de revisión, y el desfavorecimiento de aquellos sectores que no cuentan con la capacidad de elaborar proyectos y que son los más necesitados.

Una desventaja macroeconómica señalada es que, como programa de reactivación de la demanda agregada, cuando hay inelasticidades en ofertas sectoriales nacionales, y al ser financiado fundamentalmente con donaciones externas para gasto público en bienes no transables, pudo haber afectado la inflación y contribuido a la apreciación del tipo de cambio real.

b. El Salvador

En general, la estructura institucional del sector público salvadoreño se ha caracterizado por alta ineficiencia y falta de transparencia en la gestión, lo cual es aún más notorio en las entidades del sector social. Solamente hasta 1993, como resultado de algunos estudios, se pudo obtener un inventario de recursos, incluyendo número de empleados y personal contratado en los ministerios de educación y salud y en la Institución de Previsión Social.

Además, tales entidades tradicionalmente han mostrado una baja capacidad de planeación, de operación y de evaluación de proyectos,

⁴² Al componente de empleo, que era el de mayor énfasis en los programas, se canalizó 66% de los recursos, sobre una asignación inicialmente prevista de 71%, diferencia que favoreció a los sectores de salud y alimentos y educación.

en lo cual ha incidido la carencia de información que le resta solidez técnica y confiabilidad a diagnósticos sectoriales⁴³

Con la pretensión de lograr mayor eficiencia, recientemente se han creado agencias de administración paralela a las de gobierno, especialmente en el manejo de recursos de financiación externos. En dichas agencias se reconocen niveles de remuneración más altos que los de las instituciones de gobierno (especialmente en los cargos de nivel directivo o gerencial), lo cual no se ha traducido en mayor eficiencia ni mejores resultados.

Al iniciar los noventa, se crean dos instituciones que entran a desempeñar un papel importante en la redefinición de estrategias sociales en el marco de las políticas de ajuste: el Fondo de Inversión Social (FIS) y la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SNR).

El FIS se creó para ejecutar la fase de compensación social y atender las necesidades más apremiantes de la población que vive en condiciones de pobreza. A pesar de su reciente creación, el FIS ha mostrado un relativo éxito en su gestión, como lo prueban los resultados de una evaluación realizada a mediados de 1993 (FIS, 1993): aproximadamente 44% de los proyectos aprobados hasta entonces (3.114 en total) habían sido ya terminados o se encontraban en proceso de ejecución. Sobre ese mismo total, 38% correspondía al sector educativo, 37% a salud y nutrición y el

⁴³ Desde 1971 no se contaba con información censal y el censo realizado en 1992 adolece de fallas técnicas; asimismo, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples elaborada en 1985 se refiere solamente al área urbana. Con el propósito de subsanar estas deficiencias, las agencias internacionales han brindado apoyo mediante la asignación de recursos y la prestación de servicios de asesoría para la formulación de proyectos, sin que ello haya permitido aún suficiente asimilación de las metodologías de trabajo.

restante 25% se distribuía entre otros sectores que incluían reforestación, cocinas comunales, etc. Otros aspectos destacables de la gestión realizada a través del FIS son, igualmente, la participación de la población en el desarrollo de los proyectos, los esfuerzos de focalización sobre los grupos más necesitados, la evaluación permanente de sus proyectos y su alto grado de autonomía que le permite sortear los problemas de entramamiento burocrático.

La Secretaría de Reconstrucción Nacional, por su parte, se creó como resultado de los acuerdos de paz y en el marco del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN). Operativamente, la SRN se integra a la Comisión Nacional de Restauración de Areas (CONARA), anteriormente adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN). Sus acciones, por tanto, se inscriben dentro de los objetivos del PRN, el cual contemplaba originalmente dos fases importantes: una de contingencia y otra de consolidación, estableciéndose para cada una de ellas cuatro tipos de programas en los frentes de la infraestructura básica, el desarrollo social y productivo, apoyo a la reinserción de desmovilizados, y administración y apoyo a programas alimentarios.

Durante 1992 y 1993 se desarrolló la fase de contingencia, en la cual se ejecutaron 8.418 proyectos que representaban aproximadamente la mitad de las obras previstas inicialmente. La fase de consolidación contempla un horizonte de 5 años y supone una progresiva asignación de recursos mediante cooperación externa, sobre todo en proyectos de los sectores de educación y salud que, como resultado de las primeras evaluaciones efectuadas, han mostrado ser exitosos. Es el caso del Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), que constituye una experiencia valiosa de participación comunitaria y tiene buenas perspectivas en ampliación de cobertura a nivel de educación básica, particularmente hasta el tercer grado. Igualmente, en

salud, la experiencia observada con los Sistemas Locales de Salud (SILQS) ha permitido identificar algunas deficiencias que buscan ser superadas mediante mecanismos que garanticen una mayor oportunidad en los servicios y un mejor esquema de coordinación institucional.

Mecanismos de negociación. El caso boliviano

En general, los programas de desarrollo social del Gobierno boliviano asignan, en forma explícita o implícita, un papel determinante al financiamiento externo, aspecto que resalta en el análisis de las propuestas que se presentan en las reuniones de los Grupos Consultivos de París auspiciados por el Banco Mundial. Así, en el documento presentado por el Ministerio de Desarrollo Humano en diciembre de 1993 en la última reunión del Grupo Consultivo de París se indicaba la disponibilidad de recursos externos contratados para el área social US\$496.1 millones, de los cuales 55% se destinaría al financiamiento de 52 proyectos del Programa Nacional de Inversión Social y 44% para el financiamiento de otros 90 proyectos y programas de cooperación técnica.

Cada una de las fuentes con las que cuenta Bolivia posee su propia modalidad y período de programación de proyectos a través de los cuales se canalizan los recursos de cooperación. El BID, por ejemplo, realiza misiones de programación, con períodos de programación de dos años; la Asociación Internacional de Fomento (AIF-Banco Mundial), en cambio, no programa los futuros financiamientos, los proyectos son incluidos de acuerdo con las necesidades de las instituciones beneficiadas y las prioridades establecidas por el gobierno, mientras que los proyectos se van identificando en cualquier período de la gestión.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata aplican criterios similares. En el primer caso los proyectos deben involucrar a dos o más países miembros; en el segundo, los proyectos en negociación deben tener un efecto multiplicador en la economía de los países miembros.

En la ayuda bilateral se aplican otros criterios. Como ejemplo, la programación de República de Alemania se realiza anualmente mediante negociaciones intergubernamentales y la evaluación de los proyectos en ejecución se realiza a través

de misiones técnicas. Un grupo más o menos amplio de gobiernos y organismos de cooperación realizan reuniones de comisiones mixtas anuales o bienales, para programar la cooperación que brindan al país. Este es el caso del gobierno belga, el Instituto de Crédito Oficial de España, el gobierno del Reino Unido y el gobierno de Holanda. Otro grupo también importante realiza misiones de programación para cada proyecto, en diferentes períodos. En este grupo se encuentran, por ejemplo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo (ACDI), la Comunidad Económica Europea, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico (Corea) y el gobierno de Japón.

2. Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en Bolivia

Un fenómeno común en la casi totalidad de los países en vía de desarrollo que reciben ayuda internacional es la presencia cada vez más importante de las ONG. Esa importancia se manifiesta no sólo en su gran número sino también en los considerables recursos que movilizan y en el papel que han llegado a cumplir en los países más pobres. En el caso boliviano, la mayoría de estas entidades son europeas (algunas datan desde la década de los años sesenta), de Estados Unidos (uno de los primeros países en canalizar asistencia para el desarrollo a través de este tipo de entidades en los cincuenta) y de Canadá.

La presencia de ONG data de la década de los sesenta. Surgen ligadas a la Iglesia Católica con un carácter caritativo y, después, alrededor de diversos programas apoyados por la AID. A mediados de los setenta, bajo las dictaduras militares, algunas cambian de orientación, convirtiéndose en canales de oposición, proyectándose hacia actividades de capacitación y de organización de los sectores populares y campesinos con el propósito de presionar el retorno a la democracia. Durante los ochenta, en el marco de las importantes transformaciones ocurridas, asumen el

papel de ayuda a los sectores más pobres y a través de ellas se canalizan cuantiosos recursos de cooperación internacional.

Al comenzar los años noventa, de acuerdo con un trabajo realizado por la Coordinadora de Redes de las ONG (1990), existían en Bolivia aproximadamente 385 ONG⁴⁴, de las cuales 120 se clasifican como *instituciones privadas de desarrollo social* organizadas en cuatro redes nacionales y siete redes departamentales. Una de las principales características de las ONG bolivianas es su gran diversidad en cuanto a tamaño, propósitos, localización y recursos; cubren casi todas las actividades relacionadas con los problemas de pobreza (educación popular, atención primaria en salud y apoyo a la producción agropecuaria) y tienen, en su mayoría, como poblaciones objetivo, al campesinado pobre, la población urbana en situación crítica y las mujeres. Buena parte de ellas se localizan en áreas rurales y mineras de los departamentos de Cochabamba y La Paz.

Las ONG obtienen financiación de diferentes tipos de entidades: netamente privadas, de gobiernos (que a su vez apoyan sus propias ONG locales) y de organismos multilaterales de cooperación. Las que obtienen financiamiento exclusivamente privado tienen poca importancia en cuanto al volumen de sus fondos; las entidades financieras no gubernamentales, reconocidas por sus gobiernos como canales de cooperación a ONG de países en desarrollo, son las más importantes en cuanto a volumen de recursos que movilizan y por la autonomía de que gozan en cuanto a definición de sus políticas. Algunas ONG actúan como canales a través de los cuales se presentan proyectos de ONG en países en desarrollo a la Unión Europea.

⁴⁴ Dato parcial, puesto que no incluye agrupaciones y organizaciones de base ni las de la Iglesia Católica.

La ayuda multilateral a ONG proviene de varias agencias de las Naciones Unidas (FAO, UNICEF, UNHCR, UNFPA), las cuales proveen fondos o trabajan activamente con ONG en la ejecución de sus proyectos. El Banco Mundial desde 1980, y el BID desde 1978, también proveen fondos a las ONG para el financiamiento de pequeños proyectos.

Existen pocas evaluaciones sobre las ONG en Bolivia, pero en general se reconoce su importante papel en la canalización eficiente de recursos hacia los sectores más necesitados y porque, de alguna manera, han suplido deficiencias gubernamentales en la prestación de los servicios sociales básicos. Sin embargo, se reconoce que estas entidades enfrentan algunos problemas derivados de su gran heterogeneidad y poca coordinación, la falta de visión realista sobre su capacidad de absorción de recursos y rivalidades perniciosas que mantienen entre ellas y con las entidades oficiales.

Además se ha carecido de políticas que permitan encuadrarlas, y muchos de los proyectos no son sostenibles en el tiempo, entre otras razones porque la población beneficiaria no participa en proyectos o actividades de desarrollo, falta organización de los beneficiarios y los gastos recurrentes de cada proyecto no se cubren a largo plazo.

Tomando como referencia un análisis reciente que establece una comparación entre un mapa de pobreza por provincias, ordenadas según indicadores de pobreza, y montos gastados por las ONG en cada una de ellas⁶⁹, se encuentra una baja correlación entre esas

⁶⁹ El análisis se realizó sobre montos declarados por las ONG, sobre una muestra de 166 organizaciones y un total de 455 proyectos, entre realizados y en curso, durante la gestión de 1990. Según Morales op. cit.

variables. En consecuencia, no son las regiones más pobres las que reciben una mayor ayuda de las ONG en términos per cápita.

Además otros elementos sugieren que la ayuda social se distribuye atendiendo a criterios que no siempre responden al propósito declarado de combatir la pobreza. Contribuye a explicar lo anterior, entre otros factores, la propia situación de pobreza que limita la capacidad de las regiones con mayores necesidades para formular proyectos, que carecen de capacidad suficiente para ejercer presión política y que, además, se encuentran localizadas en las zonas más altas e inhóspitas donde se asientan poblaciones indígenas dispersas que no hablan español y que se mantienen en relativo aislamiento con el resto de la sociedad.

F. Ayuda alimentaria

1. Ayuda alimentaria a Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, 1980-1991⁶⁶

El principal proveedor de ayuda alimentaria a la región centroamericana es Estados Unidos que aporta 54% del total en el período 1981-89 (Cuadro VI.23). Las principales formas de esta ayuda son: la Ley Pública (PL) 480 Título I, que es crédito concesionario, y PL 480 Título II, donación de alimentos provenientes de reservas estatales. Además, existen programas complementarios al PL 480 Título II: la sección 206, que en casos de emergencia permite la donación de alimentos a agencias extranjeras para su comercialización interna; la sección 416 que permite la donación de alimentos por la "Comody Credit Corporation"; y programas de crédito administrados por el

⁶⁶ Este es un resumen del documento preparado por FEDESARROLLO sobre la Ayuda Alimentaria.

Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) para financiar las importaciones agrícolas de los países del área.

Cuadro VI.23

AYUDA ALIMENTARIA A COSTA RICA, EL SALVADOR Y NICARAGUA 1/
1981-89
(millones de US\$)

USA	527.8
Comunidad Europea (C.E)	117.6
Canadá	34.5
Total	779.9

1/ Debido a que se han utilizado diferentes fuentes, estas cifras no son estrictamente comparables a las estimadas por la GECD y usadas en otras secciones de este capítulo.

Fuente: Garst, R. La Ayuda Alimentaria al Istmo Centroamericano en temas de Seguridad Alimentaria. No.13. CADESCA/CEE, 1992 citado en el documento de FEDESARROLLO

Del total de la ayuda otorgada a estos tres países en la década de los 80, el PL 480 Título I representó 67%, el Título II el 29% y la sección 416 el 3%. El mayor beneficiario de la ayuda alimentaria otorgada por Estados Unidos ha sido El Salvador (64% del total), y el resto fue casi totalmente destinado a Costa Rica (Cuadro VI-24).

Como se ha mencionada anteriormente, el apoyo de los Estados Unidos a los países centroamericanos, y por supuesto la ayuda alimentaria, ha obedecido a criterios políticos. De esta forma, se aumenta considerable la ayuda alimentaria a El Salvador, de US\$ 13.5 millones en 1981 a US\$ 50 millones en 1989, se suspenden los acuerdos referidos al PL 480 bajo el Título I con Nicaragua en 1981

y, pese a que Costa Rica no cumple con los requisitos de asignación predominantes, se convierte en un beneficiario del FL 480 Título I.

Cuadro VI.24
AYUDA ALIMENTARIA BAJO FL 480 DE LOS ESTADOS UNIDOS A
COSTA RICA, EL SALVADOR Y NICARAGUA
1981-91
(millones de US\$)

El Salvador	466.2
Costa Rica	260.2
Nicaragua	3.0
Total	<u>730.0</u>

Fuente: Garst, R. La Ayuda Alimentaria al Istmo Centroamericano en temas de Seguridad Alimentaria. No.13. CADESCA/CEE, 1992 citado en el documento de FEDESARROLLO

Del total de ayuda alimentaria mundial por parte de los Estados Unidos, 13.4% fue dirigida a El Salvador, 7.4% a Costa Rica y a Nicaragua sólo 1.2%.

El siguiente mayor proveedor de ayuda alimentaria a la región lo constituye la Comunidad Europea (CE), la cual tiene programas de donaciones bilaterales de los países miembros ya sea a través de los gobiernos receptores o a través de organizaciones no gubernamentales. La ayuda anual a estos países ha venido decreciendo durante la década. En Costa Rica desciende de US\$ 0.7 millones en 1980 a US\$ 0.1 millones en 1989, y en El Salvador también decrece de US\$ 2.1 millones en 1982 a US\$ 0.3 millones en 1989.

Canadá ha participado con el 4.4% del total de ayuda de este tipo. El mayor beneficiario ha sido Nicaragua (US\$24.8 millones), seguido de El Salvador (US\$9.14 millones) y luego Costa Rica (US\$0.8 millones).

El único beneficiario de la ayuda alimentaria proveniente de la Unión Soviética fue Nicaragua que aportó 54.4% del total de ayuda recibida por ese país; la mayor parte de sus ventas se destinaron al mercado interno y la moneda generada se utilizó para financiar el déficit presupuestario.

Los cambios en la política mundial al iniciarse la década de los noventa, marca la necesidad de reestructurar el PL 480. En ese sentido se han modificado los criterios de asignación de manera que las donaciones alimentarias se pueden utilizar como apoyo a la balanza de pagos, venta a organizaciones no gubernamentales y gubernamentales, y distribución directa o establecimiento de reservas. Si hay monetización se pueden apoyar programas de autoayuda o de desarrollo de diversos sectores. A su vez, se crea paralelamente el programa especial de donación "Alimentos para el progreso" que permite que la moneda local generada se destine a financiar el déficit fiscal del país receptor. Este es un programa que apoya la implementación de aquellas medidas de política promovidas por AID en los países receptores.

La ayuda alimentaria produce efectos nocivos de dependencia en el sector agrícola ya que se ha observado un menor ritmo del crecimiento de la producción respecto a la demanda. Por otra parte, estas donaciones han traído modificaciones en los hábitos de consumo de la población, haciéndola dependiente de productos que no se producen en el área. Este efecto podría ser irreversible. Además, las ventas de las donaciones sin control pueden desequilibrar tanto la oferta como la demanda internas de los productos.

Los programas de ajuste estructural en la región han conducido a modificaciones en los criterios de asignación de la ayuda alimentaria. Así se han establecido mecanismos de compensación social para amortiguar los efectos del ajuste en los sectores más

vulnerables. Esta situación ha permitido la introducción de un nuevo criterio de ejecución: la focalización como instrumento de asignación de la ayuda. También se han introducido los "bonos alimentarios", y vales canjeables por alimentos y el "Cupón Alimentario" que es dirigido a la población en extrema pobreza.

De este breve examen de la ayuda alimentaria en la región se pueden sacar algunas conclusiones: en primer lugar, es necesario hacer explícito que los donantes principales tienen como propósito, además de utilizar los excedentes agrícolas para combatir el hambre, la ampliación de sus propios mercados de exportación y el uso de este tipo de ayuda como un instrumento adicional de su política exterior.

En segundo lugar, es obvio que la ayuda alimentaria en la región no ha producido los frutos esperados; todavía existen deficiencias marcadas en la tarea de disminuir y/o eliminar la desnutrición. La fuerte dependencia de productos alimentarios importados pudiera generar efectos nocivos de más largo alcance, a los cuales debiera buscársele reversibilidad.

A pesar de estos efectos desalentadores, sin duda, existe la percepción que en el área se necesitan alimentos para disminuir las condiciones de desnutrición de gran parte de la población centroamericana. Sin embargo, se requiere la definición de una estrategia alimentaria que permita garantizar la alimentación de la población residente en el área, desde un criterio de garantía y no de dependencia.

Los procesos de ajuste estructural marcan nuevos senderos para introducir y continuar con la ayuda alimentaria, que deben ser objeto de consideración y preocupación de los gobiernos de la región.

2. Nicaragua⁴⁷

Como consecuencia de las circunstancias especiales por las que atravesó el país en los 80, y que se analizaron en capítulos anteriores, la ayuda alimentaria presentó características especiales que merecen mencionarse.

Por una parte, en la década de los 80 un alto porcentaje de la ayuda provino de los países ex-socialistas, llegando en varios años a representar más de 60% del total del volumen recibido. El país también recibió ayuda alimentaria de los países de Europa Occidental, de la Comunidad Económica Europea y del Programa Mundial de Alimentos.

Según estimaciones del Ministerio de Cooperación Externa, las donaciones de alimentos fueron equivalentes a cerca de US\$400 millones en el período 1980-90.

Por otra parte, debido a las grandes variaciones en la disponibilidad doméstica de alimentos durante el período, la ayuda alimentaria obtenida a través de la cooperación internacional permitió en diversas ocasiones sortear situaciones muy difíciles y prevenir hambrunas. En el caso del arroz, se estima que en 1987/88 59% de las libras disponibles procedían de donaciones.

Al principio de la década, las donaciones sólo representaron un bajo porcentaje de todos los alimentos importados. Sin embargo, a partir de 1984 la relación se invierte pasando las donaciones a representar casi la totalidad de los mismos. Al mismo tiempo, estos

⁴⁷ Esta sección es un resumen del documento Nicaragua: La Ayuda Alimentaria, 1980-1990 preparado por José Ma. Buitrago para FEDESARROLLO como parte del proyecto del Impacto de la Ayuda Externa.

alimentos de origen externo pierden importancia en el total disponible.

A partir de 1990, la ayuda alimentaria ha pasado a ser un elemento usual del programa de estabilización. A través de las donaciones de la AID se influye en la política nacional de contención de precios y reducción del déficit fiscal mediante el uso de la moneda local proveniente de las ventas de los alimentos para financiar proyectos (fondos de contravalor).

Resulta evidente que las donaciones afectaron la producción nacional de arroz, por su magnitud y por que indirectamente desalentaron su recuperación. Se incentivó la sustitución de la leche fluida por leche reconstruida por las donaciones de leche en polvo. El efecto sobre la producción doméstica de granos básicos no ha sido tan claro.

3. Bolivia⁴⁰

Bolivia recibe ayuda alimentaria desde 1955. Se estima que el valor total de esta ayuda desde esa fecha hasta el 1992 ha sido de cerca de US\$ 700 millones. Tanto el valor anual como el volumen de estas donaciones ha aumentado apreciablemente, pasando de US\$1 per cápita en 1970 a casi US\$6 en 1992, y de 1.4 a 35 kilogramos por habitante (Cuadro IV.25).

La principal fuente de donación de alimentos en Bolivia es el gobierno de los Estados Unidos a través de la PL-480 y sus títulos I, II y III. Estas donaciones son administradas por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). Bolivia

⁴⁰ Esta sección es un resumen del documento "La Ayuda Alimentaria en Bolivia" elaborado por Gilka La Torre para FEDESARROLLO dentro el proyecto del Impacto de la Ayuda Externa.

Cuadro VI-25
BOLIVIA: VALOR Y VOLUMEN DE LOS ALIMENTOS DONADOS, 1970-1992

Año	Volumen T.M.	Valor Miles US\$	Población Miles	Volumen Kg/hab.	Dólar Per cápita
1970	5.614	4.028	4.062	1.38	0.99
1971	2.398	7.524	4.149	0.58	1.81
1972	6.138	5.606	4.238	1.45	1.32
1973	5.812	11.506	4.329	1.34	2.66
1974	4.145	9.380	4.422	0.94	2.12
1975	7.264	6.598	4.517	1.61	1.46
1976	10.148	7.936	4.613	2.20	1.72
1977	8.286	10.994	4.709	1.76	2.33
1978	99.091	30.572	4.808	20.61	6.36
1979	131.580	39.272	4.908	26.81	8.00
1980	100.580	22.974	5.010	20.08	4.59
1981	24.761	12.137	5.115	4.84	2.37
1982	85.166	21.611	5.222	16.31	4.14
1983	213.902	48.091	5.331	40.12	9.02
1984	147.971	32.356	5.442	27.19	5.95
1985	190.409	43.565	5.556	34.27	7.84
1986	230.185	38.838	5.672	40.58	6.85
1987	278.054	40.213	5.790	48.02	6.95
1988	223.980	42.716	5.911	37.89	7.23
1989	207.273	37.084	6.034	34.35	6.15
1990	233.224	47.314	6.160	37.86	7.68
1991	200.964	31.098	6.289	31.95	4.94
1992	225.153	38.388	6.420	35.07	5.98

Fuente: J. Prudencio, USAID, PMA, OFINAAL. Elaboración por:
Morales, Juan Atonio.

también recibe ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos, la Comunidad Económica Europea y otras fuentes menores.

La ayuda de la PL-480 representa aproximadamente 87% del total recibido por el país entre 1955 y 1992. El trigo es el producto que representa el mayor volumen y valor, alrededor de 70% del total, y muestra las tasas de crecimiento más importantes.

Si bien parte de la ayuda alimentaria se distribuye directamente a las personas o familias con menores recursos y a las más afectadas en situaciones de emergencia, cerca de 70% de la ayuda alimentaria es monetizada y los recursos así obtenidos son orientados al apoyo de la Balanza de Pagos y a financiar proyectos de diversa índole.

En Bolivia, como en casi todos los países, la Ayuda Alimentaria tiene diversos efectos económicos, sociales y políticos. Uno de los principales es la creación de dependencia. Un claro indicador de ello es el volumen de consumo per cápita de alimentos donados, que pasó de 1.3 kg en 1970 a 20 kg. en 1980 y a 35 kg. en 1992.

Los efectos en las finanzas públicas se aprecian claramente al revisar los presupuestos por organismo. Así las transferencias corrientes de la PL-480 en 1993 fueron dirigidas principalmente al entonces Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA). Estas transferencias ascienden al 7% del total de gastos corrientes de ese ministerio. Otras entidades beneficiadas con estas transferencias son el ex-Ministerio de Planeamiento y Coordinación, la Presidencia de la República, el Centro de Desarrollo Forestal, el Programa Ejecutivo de Rehabilitación de Tierras en Tarija, el Instituto Nacional de Estadística, etc.

Las transferencias de capital más importantes realizadas por la PL-480 son las otorgadas al Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (6% del total de los gastos de capital del Instituto), al ex-Ministerio de Previsión Social y Salud Pública (4% de los gastos de capital), al Servicio Nacional de Caminos (2.4% de los gastos de capital) y al Centro de Investigación Agrícola Tropical (2.4% de los gastos de capital).

Si bien los montos señalados no son muy altos, las transferencias de la PL-480 financian proyectos que posiblemente no podrían ser contemplados por las limitaciones económicas del gobierno. Estos proyectos están relacionados principalmente con investigaciones de mejora de la producción agropecuaria, defensa y conservación de especies en extinción, control de enfermedades tropicales, y la creación y mantenimiento de caminos secundarios. La mayor parte de los proyectos financiados con recursos provenientes de las donaciones están dirigidos a sectores rurales y campesinos poco favorecidos por el Gobierno Central.

Los efectos de las donaciones en especie sobre la producción nacional, que produce una oferta internacional adicional de productos a un precio más bajo que los del mercado, depende del volumen de estas donaciones respecto del total de la oferta. Si el porcentaje de las donaciones en el total es pequeño, las repercusiones en la producción y el consumo son marginales. Esto ocurre con varios de los productos donados. Sin embargo, en los casos del trigo y la leche, adquieren importancia los efectos negativos, directos o indirectos. A pesar de que el consumo de trigo estuvo en constante aumento, la producción nacional se mantuvo estancada, y se piensa que no bajó porque parte importante de esa producción es utilizada por el propio campesino. Solamente desde 1991 hay una producción comercial significativa de trigo, gracias a la producción de Santa Cruz donde las tierras preparadas para soya se emplean también en trigo de invierno.

Indirectamente, las donaciones de alimentos provocan la sustitución en el consumo de los productos nacionales. Este efecto, aunque innegable, es difícil de medir. Nuevamente puede mencionarse el ejemplo del trigo; la oferta de trigo barato fue sustituyendo de alguna forma el consumo de productos como papa, maíz y yuca. Hasta 1955, año en que se iniciaron las donaciones, la alimentación de la población boliviana se basaba en estos productos. Desde 1955 y hasta la fecha, el consumo de trigo ha ido adquiriendo cada vez más importancia en la canasta de la población y exigiendo inevitablemente el incremento de las importaciones para satisfacer el cambio en el patrón de consumo.

Otro efecto también importante, aunque menos evidente, es la generación de distorsiones económicas y sociales, especialmente por los programas de complementación alimentaria. Por un lado, modifican patrones culturales y éticos al proporcionar alimentos sin ningún tipo de trabajo o servicio a cambio. Las personas beneficiadas pueden descuidar entonces cualquier esfuerzo por elevar su nivel de vida. La población cae en el "asistencialismo", en el peor sentido de la palabra. Por otro lado, influyen sobre la producción agrícola, ya que los receptores, al contar con una fuente alternativa de ingresos, descuidan sus labores productivas.

El país ha usado la ayuda alimentaria, y también de otros tipos de ayuda, en apoyo al proceso de ajuste, luego de la crisis económica de los ochenta. La ayuda alimentaria presenta un importante incremento en los años 1986 y 1987, precisamente cuando se ponen en marcha las principales medidas del ajuste. La mayor parte de esa ayuda fue para apoyo a balanza de pagos y al gobierno general.

El efecto que tuvieron los recursos externos en el momento de las reformas es muy difícil de precisar, pero sin duda alguna redujeron los costos sociales y, por ende, permitieron la

sobrevivencia política de las reformas y la credibilidad del nuevo régimen. No obstante, aún debe evaluarse si dichas reformas obedecieron únicamente a las necesidades de una estrategia de desarrollo apropiada para el país, o si fueron sesgadas de alguna forma por la ayuda externa recibida.

VII. CONCLUSIONES REFLEXIONES FINALES Y PERSPECTIVAS INMEDIATAS

A. Conclusiones

A continuación se presentan las principales conclusiones que se han derivado del análisis de la evolución de la ayuda externa a Costa Rica, Bolivia, El Salvador y Nicaragua durante un período de más de 20 años y los efectos en el desarrollo de sus economías y de su situación social.

1. **Los períodos de crecimiento económico acelerado no coinciden con aquéllos en los cuales los niveles de ayuda fueron particularmente altos**

Hasta finales de la década de 1970 la ayuda externa es relativamente pequeña, generalmente estable, mientras que el crecimiento económico, aunque con variaciones entre los países, muestra una tendencia relativamente dinámica de crecimiento. Esto es especialmente cierto en el caso de los tres países centroamericanos. En línea con los requerimientos de desarrollo de estos países en esa etapa, influenciados de manera particular por la conformación del Mercado Común Centroamericano en 1960, la ayuda obtenida fue dirigida a financiar proyectos de carácter productivo y de infraestructura económica y social. Desde este punto de vista, es poco probable que en términos macroeconómicos la ayuda externa haya jugado un papel sustancial en dicho crecimiento económico.

La situación cambia radicalmente al inicio de la década de los 80. En Costa Rica se presenta una crisis de endeudamiento externo en 1982. La economía salvadoreña presenta tasas de crecimiento económico negativas, graves desequilibrios fiscales y de balanza de pagos. La economía boliviana pasaba por un período de serio estrangulamiento externo, como consecuencia de la caída de las

exportaciones, el nivel de endeudamiento comercial y la disminución de las transferencias de recursos del exterior.

En estas circunstancias, estos tres países adoptan programas de estabilización y ajuste estructural que no habrían sido posibles sin la ayuda externa. En otras palabras, cuando el servicio de la deuda llegó a niveles inmanejables, y el flujo de recursos externos de largo plazo disminuyó, la ayuda aumentó considerablemente. Así, cuando la restricción del sector externo empezó a pesar más, la ayuda vino a suplir cantidades sustanciales de divisas.

El crecimiento del PIB se redujo, en algunos casos dramáticamente. No así, la AOD fue realmente importante como lo muestra su relación con el PIB: Costa Rica, 6.8% en 1985; 8.2% en 1987 en El Salvador y 6.8% en 1989 en Bolivia. Nicaragua alcanzó el máximo en 1991, 38%, también durante un período de ajuste.

2. **En este estudio, como en otros, se concluye que el impacto de la ayuda depende en gran medida de las políticas internas de los países**

El análisis del impacto macroeconómico incorpora los resultados del impacto fiscal a un modelo más general de consistencia macroeconómica, que permitió rastrear los efectos sobre la actividad económica, la inversión privada y el crecimiento económico, teniendo en cuenta las restricciones fiscales y externas.

Este estudio comparativo en cuatro países muestra que los efectos de la ayuda externa sobre el crecimiento están relacionados con el grado de dependencia de las finanzas públicas, con sus efectos sobre la inversión pública y privada, y con la proporción del déficit en la cuenta corriente que financian estos flujos.

También se determina el efecto sobre la estructura fiscal de cada país según la forma como la ayuda sustituye o incentiva el consumo público. Se encuentra que los flujos de ayuda no inciden negativamente sobre la carga impositiva, cuestionándose así el efecto sustitución para otros países mostrado en otros trabajos.

Los estudios de caso también permiten afirmar que no se puede establecer una relación directa y única entre los flujos de ayuda externa y el crecimiento, sino que ésta depende de cuánto la ayuda contribuye a relajar las restricciones fiscales y externas de cada país.

3. La ayuda dirigida a los procesos de ajuste tiene características diferentes a otros tipo de ayuda. Alcanza niveles mucho más significativos, es continua durante un período dado, y conlleva cambios de política
4. Cuando la ayuda va dirigida al ajuste, en el corto plazo su impacto es positivo en general

En Bolivia, Costa Rica y El Salvador, los recursos externos concesionales llegaron en momentos oportunos, permitiendo a estas economías restaurar un equilibrio macroeconómico mínimo en sus cuentas internas y externas.

Sólo cabe preguntarse si las acciones con menor costo social fueron las orientadas a prevenir el estrangulamiento del sector externo, tanto de parte de los países receptores como del principal donante. En general, la ayuda proviene de países donde tienen sede los bancos comerciales que prestaron con excesiva concentración de riesgo (over-exposed) en los 70.

La situación de Nicaragua en los 80 presenta características muy especiales reflejando una gama de circunstancias político-económicas bien conocidas, y se puede considerar como la excepción a lo mencionado anteriormente. A pesar del flujo considerable de recursos, tanto en la década de los 80 como en el período 1990-93, aunque de muy diferentes fuentes, la ayuda externa no ha contribuido al crecimiento al haberse destinado en su mayor parte a financiar los gastos corrientes del gobierno, apoyo de balanza de pagos, y no proyectos de inversión. En este país la ayuda externa sustituyó los esfuerzos productivos internos, en lugar de complementarlos. De esta manera, la ayuda tuvo resultados perversos, en lugar de haber servido como una "palanca" para el desarrollo.

En el mediano y largo plazo el impacto difiere significativamente de acuerdo con las condiciones de cada país. Según la simulación econométrica, los casos relativamente exitosos son Costa Rica y El Salvador, dado que, además de superar las dificultades coyunturales, realizaron ajustes que les permitieron recuperar cierta dinámica de crecimiento. Por el contrario, Bolivia desarrolla una dependencia tan alta de la ayuda que una reducción de 50% en los flujos de ayuda en 1991 podría haber ocasionado una caída de 2.6 puntos en el crecimiento del PIB. En Nicaragua, una reducción similar a la anterior habría podido producir consecuencias desastrosas dado que sus efectos sobre las principales variables macroeconómicas serían insostenibles.

En el caso de Bolivia, existen varias diferencias importantes con los tres países centroamericanos. El incremento de la ayuda no llegó por la importancia geopolítica del país para Estados Unidos, salvo en lo que respecta a su política antidroga. La ayuda provino de varias fuentes bilaterales y multilaterales. Los recursos externos no tuvieron la alta concentración en el apoyo a la balanza

de pagos que se observó en los otros países, destinándose principalmente al apoyo de del plan de estabilización y consolidación del proceso de democratización. También es en Bolivia donde primero se destinan recursos externos de diversas fuentes a acciones para mitigar los efectos negativos de los procesos de ajuste, a través del Fondo Social de Emergencia.

En lo que se refiere a Costa Rica, en alguna medida, la contracción de la ayuda externa en forma de donaciones oficiales, que se acentúa a partir de 1990, advierte las debilidades del proceso de apertura externa ya que, a pesar de la renegociación de la deuda externa y el crecimiento acelerado de las exportaciones, el déficit en cuenta corriente sólo se ha mantenido bajo control por las donaciones bilaterales. Ante la contracción de este flujo de divisas, si el déficit en cuenta corriente mantiene una tendencia creciente, Costa Rica deberá recurrir al mercado financiero en busca de financiamiento adicional. Ante este panorama, economías dependientes de ahorro externo podrían estar en la antesala de un nuevo proceso de endeudamiento y crisis externo.

En Nicaragua es evidente la necesidad de cambiar la política macroeconómica frente al uso de la ayuda externa, y buscar, a la vez, modalidades distintas de ayuda. Si la ayuda continúa utilizándose de la misma manera que en los últimos trece años, por más ayuda que el país reciba, los resultados para la población seguirán siendo los mismos.

5. La ayuda destinada a los sectores sociales de estos países se caracterizó por ser baja, intermitente, de carácter humanitario y asistencial y, por lo tanto, no contribuyó sustantivamente a procesos redistributivos y no tuvo impacto significativo sobre los niveles de pobreza. La relación entre el gasto y la ayuda en los sectores sociales varía apreciablemente entre países.

Las pequeñas cuantías relativas de la ayuda dedicadas a los sectores sociales, incluso proporcionalmente menores que la participación del gasto social en el gasto público de los diferentes países, no permiten determinar en forma clara el impacto de la ayuda social sobre la situación social en los países. Se puede pensar que, por la cuantía de esta participación su impacto es bastante reducido.

En Bolivia, el gasto social es progresivo, ya que incrementa el gasto total de los hogares de los quintiles más pobres. La distribución más igualitaria del gasto social se debe principalmente al gasto en educación. En salud el gasto no es tan progresivo como cabría esperar, por la incidencia del gasto en atención hospitalaria. El gasto social en vivienda también tiene un mínimo impacto redistributivo. En consecuencia, dado que la ayuda ha ayudado a financiar el gasto público, se puede afirmar que ha tenido efectos distributivos, pero que este efecto pudiera haber sido mayor, si un porcentaje mayor de ayuda se hubiera orientado hacia la educación. Sin embargo, se reconoce su impacto sobre la solución a problemas básicos de salud en regiones rurales y en la población infantil.

En el caso costarricense, el crecimiento económico ha permitido reducir la extensión de la pobreza y contrarrestar el aumento de su severidad.

Teniendo en cuenta el impacto que la ayuda externa ha tenido en el gasto social nicaragüense, así como las implicaciones del gasto social sobre los principales indicadores sociales, se puede concluir que la ayuda no ha contribuido de manera clara a la formación de capital humano, esencial en el desarrollo de los países pobres.

Para el conjunto de los países analizados, pese a los problemas de información que dificultan una mejor comprensión sobre relaciones de causalidad y los impactos de la ayuda externa, aunque la pobreza absoluta parece no haber empeorado drásticamente a raíz de la crisis económica experimentada durante la década de los ochenta, ello no significa que los grados de desigualdad se hayan disminuido. Durante esa década se produjeron cambios en los niveles de ingreso y de la riqueza de gran significación, pero sin mejoramiento en su distribución. Dado que la ayuda estuvo más enfocada hacia el logro de la estabilidad macroeconómica, mediante el apoyo a la balanza de pagos y al déficit fiscal, uno de los principales impactos de la ayuda debió haberse transmitido a través del comportamiento de los precios¹.

Como se mencionó, la ayuda externa no significó un factor determinante en las condiciones de crecimiento de la mayoría de los

¹ El enjugamiento del déficit con recursos de la ayuda externa pudo haber hecho reducir la inflación, que afecta intensamente a los grupos de menores ingresos (Helleiner, 1987, citando a Johnson y Salop, 1980). Las transferencias externas disminuyen la participación relativa de los bienes transables en la producción y aumenta la de no transables, sin que los patrones de consumo tengan un comportamiento claro (Michaely, 1981).

países; y los sistemas de transferencias a los sectores sociales tratan de resolver el problema de corto plazo de los grupos más necesitados, pero no resuelven el problema fundamental que es la capacidad productiva de estos sectores. No puede adjudicarse a la ayuda externa una vinculación definitiva con el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general, con la excepción de la disminución de la mortalidad infantil.

De acuerdo con los principios de equidad y focalización del gasto, la ayuda externa en su conjunto no guarda relaciones de equidad y prioridad con las necesidades de la pobreza (McGillivray, 1989), como se comprueba en los cuatro países estudiados. La ayuda bilateral está concentrada en los países de interés geopolítico y comercial. Las agencias multilaterales tienen, en este sentido, mejor actuación que las bilaterales.

En lo que se refiere a la relación entre gasto social y ayuda, en un extremo se encuentra El Salvador, donde la ayuda social es una de las principales fuentes de financiamiento del gasto público social, y reduce en parte su marcada tendencia descendente observada a partir del principio de la década de los 80.

Por el contrario, en Costa Rica, donde el gasto social es apreciablemente más alto que en los otros países, la ayuda representa sólo una baja proporción del financiamiento del mismo. Así mismo, después de la crisis de principios de los 80, el gasto ha ido recuperando los niveles de los 70 mientras que la ayuda no muestra una clara tendencia.

El mecanismo de compensación más acogido, y aparentemente donde la reducción de los gastos causa traumatismos sociales más importantes, es en el sector de la salud, donde la ayuda ha fluido más intensamente con ocasión de las restricciones públicas de

gasto. Esto permite destacar un rasgo importante de la ayuda en el sector social: su perfil humanitario, asistencialista y de corto plazo.

El gasto público presenta tendencias más claras y permanentes, mientras la ayuda externa presenta cambios bruscos en cortos períodos.

El caso de Nicaragua es demasiado particular; con la fuerte disminución de la ayuda, uno de los sectores más perjudicados fue el social, cuando el país intensificó sus inversiones en este campo. Esta es una expresión muy clara de las circunstancias políticas en la cual se establece la ayuda internacional.

6. El interés político de los donantes sigue siendo un elemento importante en la asignación de los flujos concesionales. Además se observan cambios en la importancia relativa entre donantes bilaterales y multilaterales, perdiendo estos últimos importancia especialmente en el período de ajuste

El ejemplo más claro es la ayuda de los Estados Unidos a través de la AID, y en relación a los tres países centroamericanos, la cual estuvo enmarcada en la política externa a la región en la década de los 80. De la misma forma, se puede decir que, tanto el importante apoyo a Nicaragua de los países exsocialistas en los ochenta, como la reanudación de la ayuda de AID y de las instituciones multilaterales en los noventa, respondió en gran parte al interés político de los donantes.

El análisis del comportamiento de los principales donantes a los cuatro países permiten derivar conclusiones que son en muchos casos obvias. El apoyo financiero de los Estados Unidos a través de

la AID, permite concluir que la ayuda masiva por parte de una potencia mundial, en circunstancias de serios conflictos políticos, como en los países centroamericanos en la década de los 80, tiene un gran impacto. En primer lugar, los niveles de asistencia económica fueron bastante elevados, aunque los montos totales y la duración de los períodos en los que se han sostenido esos niveles elevados de asistencia han variado significativamente. En segundo lugar, los procesos de estabilización económica han dependido de esta asistencia, sobre todo en lo que se refiere al apoyo directo a la balanza de pagos. En tercer lugar, ha jugado un papel crucial en los procesos de reforma económica. Aún en el caso de Bolivia, donde la importancia de la AID no ha sido tan prominente, el apoyo recibido de las instituciones multilaterales ha estado determinado por las decisiones de política exterior de los Estados Unidos. Este podría considerarse el tipo de ayuda esencialmente "política", en el sentido que responde primordialmente a los intereses políticos y económicos del país donante.

En otro extremo, la ayuda de Suecia a Nicaragua no ha sido ni exclusivamente "política" ni exclusivamente "comercial". El país donante toma un cierto grado de compromiso con el proceso, por lo cual la ayuda es continua, y no se suspende por razones políticas. Los montos son mucho menores y por lo tanto también su impacto es menor. Sin embargo, juega un papel significativo en períodos de aislamiento político y económico.

Por último, el financiamiento concesional de las instituciones multilaterales es importante y juega un papel decisivo en la implementación de reformas y en la adopción de políticas económicas. Este apoyo es "menos político" aunque en varios casos, especialmente en los últimos años, tiene un alto grado de condicionalidad.

7. Entre los elementos internos que debilitan el efecto de la ayuda se identifica la carencia de un esquema institucional definido, permanente y fuerte

El análisis comparativo del marco institucional que rige el manejo de la ayuda externa, con algunas variaciones entre países, permitió establecer puntos de "tensión" o "conflicto" que no han favorecido el flujo eficaz y el uso eficiente de los fondos.

Una de las tensiones identificadas es entre los organismos técnicos responsables de la cooperación, típicamente Ministerios de Planificación o sus equivalentes, y los Ministerios de Relaciones Exteriores. El "centro de gravedad" en la gestión de la ayuda externa parece oscilar entre estos dos tipos de entidades.

Asimismo, hay una tensión entre los esfuerzos por centralizar y controlar la ayuda externa en una o dos agencias - típicamente en los Ministerios de Relaciones Exteriores y en el de Planificación - y los deseos tanto de los receptores como de algunos de los donantes por gestionar directamente la ayuda externa. Esta tensión expresa el conflicto entre un enfoque que pretende racionalizar y optimizar el uso de la ayuda a nivel global, prestando atención a su efecto sobre la balanza de pagos y el nivel de endeudamiento externo de la economía, y el enfoque de donantes y receptores especializados, más interesados en agilizar el trámite y desembolso de proyectos específicos.

Aun más, hay una tensión entre el deseo de formalizar los mecanismos de gestión de la ayuda externa, y el deseo de actuar con la mayor flexibilidad posible, lo que en muchos casos lleva a ignorar los canales formales.

Existe también una tensión entre el uso de la ayuda para los fines específicos de cada proyecto, y su uso simplemente como apoyo a la balanza de pagos.

B. Reflexiones finales

1. Hacia una revaluación de los mitos sobre el impacto de la ayuda

Uno de los temas centrales es esclarecer algunos aspectos relativos al impacto que la ayuda externa puede tener en los países receptores los denominados "mitos" (capítulo I). Puesto que sobre este tema sólo se cuenta con interpretaciones muy generalistas y subjetivas, se considera que un trabajo como el que aquí concluye por cubrir cuatro países y analizar un extenso período, aporta elementos valiosos para caracterizar esta relativamente desconocida faceta de la ayuda.

Las conclusiones principales permiten comenzar a reevaluar algunos de los mitos sobre el impacto de la ayuda en el crecimiento de los países y en la calidad de vida de las poblaciones.

El análisis realizado en los cuatro países permite reevaluarlo parcialmente el primer mito: la ayuda es efectiva y eficiente, puesto que sólo bajo determinadas condiciones, y en ciertos períodos de tiempo, la ayuda tuvo éxito en la promoción del desarrollo de estos países. Además, en lo que tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de vida de la población, debe reconocerse, a la luz de los hallazgos de este estudio, que la AOD dirigida a estos países no contribuyó sustantivamente a procesos redistributivos. Por un lado, la porción de la ayuda dirigida a programas de alto contenido social fue comparativamente reducida frente a los recursos dirigidos a sectores productivos o a procesos

de ajuste. Por el otro, en el mejor de los casos, los recursos provenientes de la ayuda, lograron evitar mayores deterioros en la calidad de vida de sus poblaciones, más que contribuir a una mejoría sustancial de la misma.

Los resultados del estudio apuntan a destruir el segundo mito: la ayuda perjudica a los países beneficiarios o no contribuye a mejorar sus condiciones económicas y sociales, puede concluirse que, en gran medida. En efecto, con todas las limitaciones anotadas, debe reconocerse que la ayuda contribuyó a hacer más manejables los procesos de ajuste en los cuatro países. Más aún, durante la década de los setenta se dieron procesos de crecimiento acelerado para los cuales no parece existir evidencia de que la ayuda haya sido un obstáculo. La parte del mito que es recuperable, es que la ayuda puede tener efectos nocivos en los receptores cuando, al prolongarse por mucho tiempo, lleva a crear una adicción a la misma o a sustituir esfuerzos internos, tal como lo prueban los casos de Bolivia y Nicaragua.

Las conclusiones confirman plenamente el tercer mito: el éxito de la ayuda depende fundamentalmente de la existencia de políticas adecuadas en los países receptores. Así, aun cuando la ayuda se ha dirigido a apoyar procesos de ajuste y lleva, por tanto, implícito un esquema de políticas, los países cuentan todavía con cierto margen de maniobra en el manejo de algunas de sus políticas fiscales. A este respecto, el estudio señala que la relación ayuda-ajuste es positiva en la medida en que ese pequeño manejo se produzca de la manera más adecuada.

2. Lecciones para el futuro

Como se mencionó en el capítulo introductorio, con respecto a la ayuda externa se perfila el "fin de una era", que separaría un

período de grandes volúmenes de la misma hacia los países pobres, de un futuro en el cual se prevén reducciones significativas de estos flujos internacionales. Las conclusiones y síntesis de los principales resultados obtenidos brindan elementos adicionales para perfilar un nuevo ciclo de ayuda.

Este nuevo ciclo deberá tener en cuenta lecciones importantes. La primera, que la ayuda externa es *en sí misma* neutra frente al desarrollo económico, ya que sus impactos positivos o negativos dependen de las políticas que los gobiernos adopten. Los impactos en el desarrollo económico tenderán a ser positivos en la medida en que la ayuda sea utilizada para la formación de capital o para financiar inversión pública que contribuya a la rentabilidad del capital privado, o bien sea utilizada para la formación de capital humano.

En general, la ayuda resulta más eficaz cuando se cuenta con una política macroeconómica que favorece el desarrollo a largo plazo (Burki y Ayres, 1986), cuando se vincula directamente con el efecto de la política general de los países contra la pobreza (Williams, 1990) y cuando es exitosa la política social en los países receptores de la ayuda (Cassen, 1986). Se ha juzgado también que la ayuda genera impactos positivos cuando se movilizan recursos internos adicionales, y cuando la ayuda no sustituye recursos nacionales o desestimula la producción nacional privada.

La otra lección es la necesidad de una política fiscal que genere ahorro corriente del gobierno, para que tanto los recursos internos como los externos financien la inversión pública. De otra manera, los recursos externos pueden terminar financiando, como en Nicaragua, el consumo del gobierno y no los proyectos de inversión. De todos modos, si no hay esfuerzos internos, la ayuda externa

permitiría mantener las condiciones actuales sin que se pueda mejorar la situación hacia el futuro.

La caracterización de la ayuda externa permite concluir que tiene un nivel menor de compromiso con proyectos de largo plazo y de mayor generación de capital humano. Que la ayuda externa no haya contribuido a la formación de capital humano no se debe a una deficiencia particular de la ayuda sino, más bien, a que las políticas adoptadas por los gobiernos no han sabido aprovecharla para tales fines.

La ayuda externa se presenta en un marco de múltiples *condicionalidades*. Entre estas, recientemente se han intensificado las que tienen relación con las reformas económicas y políticas, la participación de agentes privados y el fortalecimiento de los mercados, como apoyo a la estrategia mundial de integrar todas las economías. No se puede perder de vista que la ayuda se da en el marco de contextos históricos, culturales y políticos: durante la década de los años 80 se observó la *politización* de la ayuda y más abundante combinación de la ayuda con objetivos de política exterior y comerciales. Por otro lado, "la práctica de *vincular* la ayuda a la compra de bienes y servicios en el país donante, reducen la contribución al desarrollo que puede aportar la ayuda" (Burki y Ayres, 1986).

3. Perspectivas inmediatas de la ayuda en América Latina

Con el objeto de comenzar a esbozar ese nuevo perfil de ayuda, el cual podría contribuir a acelerar el crecimiento económico de las regiones aún en proceso de desarrollo, se considera necesario mirar desde tres perspectivas: la postura de los donantes condensada en la visión del desarrollo humano de las Naciones Unidas; la de los

receptores, a la luz de los resultados de este trabajo y, finalmente, lo que se percibe como el nuevo paradigma del desarrollo.

a. Postura de los Donantes

Después de más de cuarenta años de algunos éxitos y muchas frustraciones en el campo de la ayuda, los países donantes empiezan a identificar una serie de criterios que, de acuerdo con la experiencia, podrían minimizar los escollos y fracasos que se han registrado en el pasado. Un nuevo marco para el diseño de la cooperación para el desarrollo requeriría una revaluación de los principios que la han venido orientando.

Las Naciones Unidas, en su Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1994), señalan que un nuevo diseño de la cooperación para el desarrollo, debe tener entre sus principios fundamentales los siguientes: 1) superar el sistema de relaciones económicas norte sur fundamentado en el antagonismo y la confrontación; 2) sustituir el sentimiento de debilidad colectiva por el protagonismo en el escenario internacional, que sólo alcanzan los países con economías sólidas; y 3) las reformas internas son más importantes que la inequidad del orden económico internacional.

Sobre la base de estos principios, un nuevo diseño de la cooperación para el desarrollo, tendría como objetivo formar una nueva y productiva asociación económica entre los países, fundada en los intereses mutuos, en la cooperación y en la voluntad de compartir las oportunidades del mercado. Consecuentemente con lo anterior, se propone que este nuevo diseño supere el concepto tradicional de la ayuda, e incluya todos los flujos internacionales: la inversión privada, la fuerza de trabajo, el

comercio y las finanzas internacionales, entre otros. Pero cuál ha sido en el pasado en desempeño de estos componentes?

La inversión privada, se ha concentrado en unos pocos países que no son propiamente los más pobres. En consecuencia, se propone que éstos desplieguen esfuerzos para lograr estabilidad económica y crear capital humano, con los cuales se les facilitaría obtener más apoyo de la banca internacional. Con relación a los movimientos de la fuerza de trabajo, se reconoce que las migraciones tienen un impacto positivo en los países expulsores, por la vía de las remesas. En el caso de El Salvador, para mencionar uno de los países cubiertos por este trabajo, el flujo de recursos por este concepto llega a representar 11% del PIB. Por esta razón, el freno de las potencias del Norte a la movilización de las poblaciones, debería compensarse con un flujo más libre de productos y con la creación de oportunidades de desarrollo en los países pobres.

Los donantes reconocen que el comercio de bienes y servicios es el eje fundamental para equilibrar ingresos entre ricos y pobres. Pero, el 20% más pobre de los países participa sólo en un 1% del comercio mundial. Igualmente, en los últimos años, los esfuerzos por introducir cambios estructurales en la economía se han hecho en los países del Sur, mientras que, paralelamente, los ricos han elevado las barreras proteccionistas. En las próximas décadas, los cambios deberán realizarse en el Norte (PNUD, 1994). Lo dicen los donantes.

Sin duda, este nuevo planteamiento que va a condicionar los flujos de AOD en el futuro, tiene valiosos elementos que los países receptores deben capitalizar. Entre ellos, el más importante es el reconocimiento de que la ayuda no debe analizarse fuera del contexto de los flujos financieros y de otras formas de interrelación entre las dos categorías de países. Por primera vez, será

fácil demostrar que, con frecuencia, esta forma de asistencia no compensa las pérdidas que se le ocasionan a los países del sur las restricciones en otros tipos de flujos. Sin embargo, predomina en los criterios iniciales, la postura tradicional de los donantes que supedita el éxito o fracaso de la ayuda, al buen o mal comportamiento de los receptores.

Igualmente, aunque en forma velada, en la definición de las prioridades de la cooperación para el desarrollo, los donantes persistentemente han tratado de manejar la pobreza generalizada como un problema local de los países del Sur, por lo cual el tema es, con frecuencia, substraído de la agenda de discusión internacional.

b. Postura de los Receptores

Como se mencionó antes, una de las características del presente trabajo, es que recoge las apreciaciones, desde la perspectiva de los receptores.

La conclusión más evidente y quizás más generalizable del trabajo, se refiere a que durante los veinte años analizados (1972-1992) los períodos de mayor crecimiento económico y desarrollo social, no coinciden con los de mayores volúmenes de ayuda. Sin embargo, en los cuatro países la ayuda en los ochenta llegó en momentos oportunos. Así, en el caso de Costa Rica, el gradualismo del ajuste se facilitó por el acceso que el país tuvo a la ayuda bilateral, básicamente por razones geopolíticas; permitiendo una recuperación del crecimiento económico, aunque éste no alcanzó los niveles logrados en el decenio de los setenta.

En Bolivia, la ayuda externa jugó un papel clave en su proceso de estabilización, durante los años 80. De no haber contado con

ella, este país se habría convertido en un exportador neto de capitales. Finalmente, en El Salvador, la ayuda representa un importante instrumento para mantener la capacidad importadora y obviar el deterioro de las finanzas públicas, durante los 80. A lo anterior, se agrega que la ayuda también fue oportuna para los donantes, porque respondió a objetivos geopolíticos.

El esquema de ayuda para el ajuste ha probado ser más positivo tanto para donantes como para receptores, que el de ayuda para proyectos vigente en la década de los 70. En términos de un perfil futuro para la ayuda, se rescata la enseñanza de que se obtienen mejores resultados cuando los objetivos de los donantes coinciden con las necesidades de los receptores, así los primeros sean de tipo político y las segundas de tipo económico.

Una segunda conclusión tiene que ver con que la ayuda puede adquirir características perversas. Esto sucede cuando, al prolongarse por mucho tiempo, genera una adicción en el país receptor, o bien cuando sustituye esfuerzos internos. El primero ha sido el caso de Bolivia, país que frente a una brusca reducción de estos flujos enfrentaría efectos recesivos graves, dados su bajo nivel impositivo y la poca dinámica de la inversión. El segundo lo ilustra el caso de Nicaragua, donde una caída vertical de la ayuda representaría una inestabilidad macroeconómica insostenible. Con respecto al perfil futuro de la ayuda, la lección que se deriva es que, independientemente del tiempo durante el cual se ofrezca, si no genera una dinámica interna de crecimiento, puede ser más nociva que beneficiosa para quienes la reciben.

La tercera conclusión es que la relación entre efectos positivos de la ayuda y políticas internas sanas, continúa dándose aún en el ajuste. Se suponía que esta relación se debilitaba, puesto que el ajuste conlleva un paquete de políticas económicas.

Sin embargo, del estudio realizado, se desprende que los países, aún en una situación de ajuste financiado por ayuda, conservan un cierto margen de maniobra de su política económica. El comportamiento fiscal ante la presencia de la ayuda en cada uno de los países considerados, es bastante diferente. De acuerdo con los resultados obtenidos, por cada dólar de ayuda recibido, Bolivia destina 1.34 dólares a inversión y Costa Rica 2 dólares. Estos dos países destinan más de lo que reciben en ayuda a la inversión, lo que significa que extraen recursos de consumo. El caso de El Salvador es un poco diferente, ya que por cada dólar de ayuda destina 0.65 dólares al consumo y los restantes 0.33 dólares a inversión. Nicaragua, por su parte, "sobreconsume" la ayuda, ya que por cada dólar recibido destina a consumo 1.30 dólares.

La lección para el perfil futuro de la ayuda, es que los donantes sí deben propiciar un manejo adecuado de la economía, de manera tal que en los países receptores se realicen esfuerzos internos que propicien el crecimiento.

c. Nuevo Paradigma del Desarrollo

La visión que el mundo industrializado tiene del desarrollo ha determinado las principales características de los flujos de ayuda internacional. Por lo tanto, es de esperar que la AOD de los noventa se ajuste, en algún grado, a los nuevos paradigmas. Por frustración frente a la realteficacia de las estrategias impulsadas a través de los años; o por una mejor comprensión sobre la complejidad de los problemas del crecimiento; la concepción del desarrollo ha venido evolucionando de una manera acelerada en las últimas décadas. Después de veinte años de impulsar el crecimiento y la industrialización; en los setenta se sumó el concepto de las necesidades básicas insatisfechas. Para algunos, el decenio de los ochenta simboliza el reconocimiento de las variables políticas como

continuarán siendo el bajo crecimiento económico y la inequidad, las opciones de la región, y aún de la subregión de América Central, de acceder a los recursos de la ayuda externa serían realmente limitadas. Otras regiones del mundo, pueden acreditar mayores niveles de necesidad en estas dos áreas. Sin embargo, al introducirse el concepto de sostenibilidad, los países latinoamericanos y del Caribe pueden pasar fácilmente a constituirse en objetivos prioritarios de dichos flujos o a adquirir mayor poder de negociación en las mesas de asignación de la ayuda.

En efecto, América Latina posee actualmente 30% de la biodiversidad mundial y alberga 40% de las especies animales y vegetales de los bosques tropicales del mundo, hechos que convierten en una reserva insustituible para el desarrollo de la biotecnología. Más aún, las 90.000 especies de plantas superiores que se encuentran en la América Latina tropical constituyen el 36% del total mundial. En contraste, las zonas tropicales de Africa, contienen 30.000 y las de Asia 35.000 de tales especies.

Se calcula que de las 90.000 especies vegetales superiores que posee la región, un número cercano a las 32.000 puede tener usos medicinales, industriales o alimenticios. Así mismo, dado el alto grado de depredación que empiezan a registrar estos países, la preocupación por la preservación del medio ambiente, puede atraer un flujo considerable de recursos. Cinco países de la región- Brasil, Colombia, México, Perú y Ecuador-, que ocupan solamente el 9.7% de la superficie terrestre mundial, poseen el 64% del total mundial de especies vegetales de floración. Pero al mismo tiempo, en estos cinco países se registran ritmos muy acelerados de deforestación anual (CDMA, 1991). Las acciones que se desarrollen en esta región producirán efectos positivos sobre la calidad de

vida en los países donantes, dada la interdependencia que existe entre los fenómenos ambientales.

Para la región, en general, se abre un período no exento de las dificultades de la década anterior, pero también con grandes oportunidades para aquellos países que logren orientar sus políticas en la dirección del paradigma del desarrollo sostenible. Esto les exigirá creatividad, conocimientos, capacidad de liderazgo y sentido de oportunidad, para aprovechar sus ventajas comparativas frente a otras regiones del mundo.

En la negociación de ayuda de la región, gracias a su privilegiada posesión de recursos naturales, hasta la fecha, las prioridades en el debate ambiental mundial han sido fijadas por los países del Norte. Este orden de prioridades, es un claro reflejo de la concentración de los países del Norte en las dimensiones biofísicas del cambio ambiental. El calentamiento global, el adelgazamiento de la capa de ozono, la contaminación de las aguas internacionales, han ocupado lugar de privilegio en la destinación de los recursos de cooperación en materia de medio ambiente. En comparación con esto, las principales dimensiones sociales del cambio, reciben escasa atención. Temas como la desertificación, el agotamiento de las fuentes de agua, e incluso el trascendental tema de la lucha contra la pobreza, han sido excluidos de la agenda internacional, al ser considerados problemas locales que deben ser abordados individualmente por los países afectados.

No es de sorprender, entonces, el escepticismo que prevalece en el Sur frente a la agenda ambiental mundial que el Norte ha venido promoviendo.

Frente a esta situación, es importante que un nuevo perfil de la ayuda externa, dirigida a alcanzar el desarrollo humano

sostenible, involucre un vuelco en el orden de prioridades internacionales. El alivio y la eliminación última de la pobreza, deben ocupar el primer lugar en cualquier agenda genuina del desarrollo y del medio ambiente. Un orden mundial sostenible, presupone que el eje principal de la formulación de políticas internacionales, debe ser el desarrollo de la mayor parte de la humanidad. Dentro de este replanteamiento de ideas, la eliminación de la pobreza debe verse como un medio para aumentar la productividad, no como una ayuda ni como caridad.

El reto para que la región latinoamericana fortalezca su poder negociador frente a los dispensadores de la ayuda, consiste en establecer con firmeza y resolución la innegable relación entre la reducción de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo. En aras de obtener más recursos de ayuda, los países de la región no pueden caer en el simplismo de aceptar que la pobreza es un problema local que se resuelve con esfuerzos domésticos y sólo llevar a la mesa de negociaciones los temas ambientales de sustento puramente biofísico y de corte sectorial. Al unísono con los otros países del sur, el mensaje urgente que la región debe transmitir que los intereses sociales, los asuntos económicos y la igualdad intrageneracional son fundamentalmente para resolver la crisis de medio ambiente y desarrollo (Comisión sobre países en desarrollo y cambio mundial. *Por el Bien de la Tierra*, 1993).

El futuro de la ayuda que reciba la región de América Latina, podría ubicarse en dos posibles escenarios:

El primero de ellos, parte de la aceptación del paradigma de desarrollo sostenible adoptado y promovido por los países del norte, el cual se sustenta en los aspectos biofísicos del tema ambiental y soslaya la responsabilidad mundial sobre el problema de la pobreza de los países en desarrollo. En este contexto, la región

podría obtener fácilmente recursos de ayuda, tanto por su condición de depredadora de la naturaleza como por su importancia en la posesión de la diversidad biológica mundial. Sin embargo, internamente los recursos serían colocados de acuerdo con las prioridades establecidas por el Norte, que no corresponden necesariamente a las prioridades nacionales, sin resolver problemas estructurales como la inequidad y la necesidad de disminuir los niveles de pobreza.

En este escenario, los flujos de ayuda podrían llegar con relativa celeridad, pero sin efectos serían de corto plazo, sin resolver problemas de fondo, conduciendo a reducir el apoyo financiero concesionario, sobre la base de los pobres resultados obtenidos en el desarrollo de los países receptores.

El segundo posible escenario, se daría en el caso en que la región opte por la alternativa de contribuir al perfeccionamiento del paradigma del desarrollo humano sostenible, cuestionando el discurso promovido por el Norte, y esforzarse por demostrar la inter-relación entre equidad y sustentabilidad y por complementar la agenda ambiental con las prioridades del Sur.

En este contexto, deben servir de marco a la ayuda externa que reciban los países latinoamericanos durante esta década: la enseñanza que deja la experiencia de la ayuda externa durante los años 80, las nuevas condiciones de internacionalización de las economías nacionales y el énfasis de las agencias internacionales en el desarrollo humano que se ha venido perfilando durante los primeros años de la década. En la estrategia para reducir la pobreza deben hacerse los mayores progresos.

La superación de la pobreza, y la ayuda destinada para este propósito, en un marco de distribución con crecimiento, debe tener

una perspectiva estructural, que se traduzca en la orientación de recursos hacia las áreas con impactos mayores, significativos y duraderos en la población pobre, que no reportan beneficios económicos inmediatos. Con un sentido estructural, se deberían destinar recursos hacia la distribución y mejoramiento de los activos productivos de los pobres.

Recientemente se opera un cambio de enfoque hacia una perspectiva más global, más articulada con la política económica y bajo la noción de capital humano que se orienta a la creación de condiciones para pasar de una política asistencial a una formativa y productiva, que permita sentar las bases para alcanzar un desarrollo sostenido y sostenible, lo que incluye tanto abordar la distribución como la remuneración de los factores.

Con menor gravedad en el caso de Costa Rica, en los demás países se requiere de mayores esfuerzos para financiar las carencias sociales que subsisten, para solucionar los déficit en las entidades sociales y para permitir que las políticas de ajuste puedan resarcir los efectos contractivos y regresivos a los pobres.

Es evidente que algunos factores contribuyen simultáneamente a los propósitos de crecimiento y equidad; el más importante es la educación. La ampliación generalizada de la educación beneficia a los grupos más pobres y ayuda permanentemente a reducir las diferencias de oportunidades; mayores niveles de formación, con desarrollo que absorba la fuerza de trabajo más capacitada, redundan en aumentos de la productividad, de la participación del trabajo en el ingreso nacional y mayores tasas de crecimiento económico².

² El crecimiento con equidad de los países del sudeste asiático contó con una agricultura moderna, alto nivel de educación y capacitación técnica, con combinación de educación general y entrenamiento en los sitios de trabajo; se dedicaron recursos a la

El deseo voluntarista de incrementar el gasto social no debe impedir que se exploren las alternativas para disponer de un gasto social más eficiente, para evitar que reaparezcan las presiones de la inflación y sus consecuencias sobre el ingreso de los pobres y el desempleo. Para reducir la pobreza, es necesario impulsar un modelo de crecimiento con componentes continuos e intensivos en trabajo y en inversión de recursos humanos especialmente orientado a la educación³ y a los pobres (World Bank, 1991).

Es importante en el futuro revisar la *condicionalidad* de la ayuda externa, de modo que hacia el futuro la ayuda se condicione no sólo en función de unas metas macroeconómicas sino, quizás más importante aún, a una cierta estructura del gasto público en la cual se fijan prioridades y se sienten las bases de compromiso en gastos y metas en salud, educación, infraestructura de saneamiento básico y acceso al agua potable. Adicionalmente, si bien en períodos recesivos hay que hacer un esfuerzo para *focalizar* el gasto, recuperados ciertos equilibrios también hay que recuperar espacios más amplios de sociedad.

Estas condiciones, y en un escenario donde la ayuda externa no tendrá el activo papel que ha cumplido, sobre todo en los casos de Nicaragua y El Salvador, caracterizados por el conflicto interno, "*leitmotiv*" de gran parte de la ayuda externa, obligan a que los

educación y a la provisión de vivienda barata para mantener bajo el salario nominal en el sector exportador.

³ "En realidad, la única fuerza que opera en forma sistemática para mejorar la distribución del ingreso es la elevación de los niveles educativos y su creciente difusión a la mayor parte de la población. Infortunadamente, este efecto se ve aminorado por la baja eficacia de la educación en los grupos de bajos ingresos y por la falta de un desarrollo económico paralelo que ofrezca las posibilidades de emplear la mano de obra capacitada en mejores ocupaciones" (Sarmiento, 1992).

países definan mejor el objetivo de mayor rendimiento en la utilización del capital que ha sido precario, sobre todo porque los beneficios derivados de la efectividad son graduales y no alcanzan a sustituir las reducciones en el volumen de ayuda.

Puede que, en un principio, esta actitud lleve a que la región obtenga una participación menor en la distribución de la ayuda. Pero, puesto que esta posición responde mejor a las necesidades del desarrollo de la región, el logro de mayores niveles de crecimiento van, en el mediano plazo, a "halonar" más recursos, porque históricamente los donantes han asociado el éxito interno con una contribución positiva de la ayuda.

A los escenarios descritos, podría agregarse otra posibilidad, que ojalá sea muy remota. Si la región sigue insistiendo en las variables aisladas del crecimiento y la pobreza, como criterios para obtener la ayuda, se relega la opción de aportar al paradigma del desarrollo sostenible. De seguirse esta vía, la región no estará en condiciones reales de competir con otras, que están en capacidad de demostrar situaciones de mayor desventaja, ni aún en el caso de procesos de ajuste. Algunos expertos en economía latinoamericana coinciden en que los procesos de ajuste en la región pueden convertirse en endémicos, por lo cual dejan de ser atractivos para los donantes.