

## Financiamiento y Condonación de la Deuda Externa ¿Cuáles son los Resultados?

A principios del presente mes, se hizo efectiva la anunciada condonación de la deuda externa que el gobierno Boliviano adeudaba al Banco Mundial, este acontecimiento tan importante de hecho nos invita a reflexionar un poco más acerca de nuestra asignación de recursos, y también, acerca de la conveniencia o inconveniencia de futuros ciclos de endeudamiento estatal.

Previo al análisis empírico de Bolivia, puede resultar enriquecedor tratar de recordar algunos puntos de la lógica del endeudamiento internacional. El financiamiento externo se basó en la idea de que

las economías pobres no contaban con el ahorro interno suficiente para generar una inversión acorde a un crecimiento económico elevado y sostenible. Por lo tanto, el excedente del ahorro externo de los países desarrollados canalizado a esa necesidad de capital, supondría una solución para que los países pobres satisfagan sus necesidades financieras. Así se incrementarían los niveles de inversión en esos países, logrando mayor crecimiento económico y menores niveles de pobreza.

Desde el inicio de esa concepción, varios y variados programas de endeudamiento

externo han sido implementados en las economías pobres. Pero, curiosamente la mayor parte de esos países receptores, después de varias décadas de endeudamiento todavía no consiguen salir de los círculos de la pobreza, y simplemente, siguen un patrón de endeudamiento, reestructuración de deuda, programas de alivio a la deuda y finalmente, nuevo endeudamiento.

### 1. ¿En que medida es conveniente el endeudamiento de los países pobres?

Muy pocos países que algún tiempo fueron receptores de deuda externa han logrado un crecimiento económico auto-sostenible, la gran mayoría no pudo hacerlo,

más al contrario se generó cierta dependencia por parte de los países en desarrollo. ¿Por qué se tuvieron esos resultados? La baja efectividad de la deuda externa para generar crecimiento económico sostiene varios argumentos explicativos que enriquecen el debate público.

El primero es el excesivo flujo de divisas que ingresó a las economías pobres puede generar una fuerte presión para que el tipo de cambio tienda a apreciarse, deteriorando los términos de intercambio, y por ende, afectar negativamente a las exportaciones.

# *Políticas Públicas para la Libertad*

---

Segundo. El incremento de la deuda pública dirigida al consumo, podría haber representado presiones alcistas al nivel de precios, generando inflación.

Tercero, gran parte de la deuda externa generalmente es canalizada hacia los gobiernos, eso habría ayudado implícitamente a que se expanda el sector estatal a expensas del sector privado, promoviendo la mala asignación de los recursos en detrimento del crecimiento económico. (Algunos políticos sostendrían que la deuda sirvió para la construcción de bienes públicos, lo que supondría apoyo al sector privado). Sin embargo, algunos estudios como Alby (2006) y Vásquez (2003) hacen referencia a la baja tasa de éxito de los programas impulsados por la cooperación internacional. El último autor sostiene que en promedio la tercera parte de los proyectos tiende a ser exitosos y auto-sostenibles, otra tercera parte de los proyectos parte tiende a ser exitosa solamente mientras dura la cooperación, y el restante tiende a no conseguir los resultados esperados ni siquiera mientras durante la cooperación. Vásquez (2003) sostiene que estos resultados responden en gran parte a que los gobiernos emprendieron varios proyectos riesgosos, con baja rentabilidad social, y ligados a problemas de corrupción, dado que la mayor parte de los países receptores presentan los más altos índices de corrupción en el mundo.

Cuarto. Incluso la deuda supuestamente dirigida a avanzar en el proceso de liberalización de los mercados habría producido resultados adversos. Es decir, la ayuda externa introducida como una especie de recompensa a los países que implementaban reformas pro-mercado habría motivado que los gobiernos implementen solamente las reformas que no representaban altos costos políticos, pero paralelamente los recursos (ayuda externa), adicionales, recibidos podrían haber generado el efecto perverso de quitar la presión al gobierno para que éste

implemente otras reformas sumamente necesarias, pero políticamente difíciles.

Quinto. Los programas de fondos financieros que pretendieron impulsar la iniciativa privada a través de créditos al sector privado, también, tienen serios interrogantes. Es decir, si los proyectos evaluados presentaban la suficiente rentabilidad para que sus flujos futuros aseguren la cancelación de la deuda ¿porqué no se recurrió al mercado financiero? La respuesta más intuitiva, es que simplemente esos proyectos no presentaron suficientemente rentabilidad económica como para ser sujetos a crédito en el mercado financiero, aunque tal vez sí, fueron atractivos políticamente, lo que habría incentivado a que el estado asuma riesgos innecesarios respaldando proyectos privados con baja rentabilidad. Entonces, esa política que inicialmente habría supuesto apoyo a la iniciativa privada, a través de la deuda externa podría haber terminado financiando proyectos privados no rentables, lo que significó un despilfarro de recursos que limitó el crecimiento económico, y se generó un endeudamiento insostenible.

Finalmente, la política de apoyo al sector privado a través de la deuda externa también habría incentivado que los gobiernos deslinden responsabilidad de generar ambientes atrayentes para la inversión privada, olvidando principios básicos como el respeto a los derechos de propiedad, la ampliación de mercados, la seguridad jurídica y otras reformas que ayudan a sostener una economía de mercado.

## • **Acerca de la condonación**

La condonación de la deuda puede ser considerada una buena opción de alivio para los países pobres, siempre y cuando ya no sigan endeudándose. Es decir, la continua condonación de la deuda junto a nuevos créditos mantiene a los países pobres en círculos de endeudamiento insostenible, incentivando que los gobiernos asuman un comportamiento irresponsable con respecto a sus compromisos. La intuición nos permite entender esto fácilmente. Un gobierno que se endeuda

# Políticas Públicas para la Libertad

sabiendo que sí no cumple sus objetivos; los organismos internacionales condonarán su deuda, tendrá los incentivos para actuar ineficientemente en cuanto al control del financiamiento y asumirá comportamientos riesgosos financiando proyectos de baja rentabilidad. En teoría económica, ese comportamiento es conocido como el problema de riesgo moral. Así, más bien, la condonación de la deuda incrementaría la probabilidad de que el gobierno asuma riesgos irresponsablemente ya que se tiene precedente de que recibirá condonación si hace mal su trabajo. Ese proceder tiene un costo de oportunidad demasiado elevado para los países pobres, especialmente para las generaciones futuras, que finalmente tendrán que asumir los cargos financieros a través del incremento de los impuestos en el futuro o simplemente no podrán acceder a financiamiento futuro por los malos comportamientos de sus antecesores.

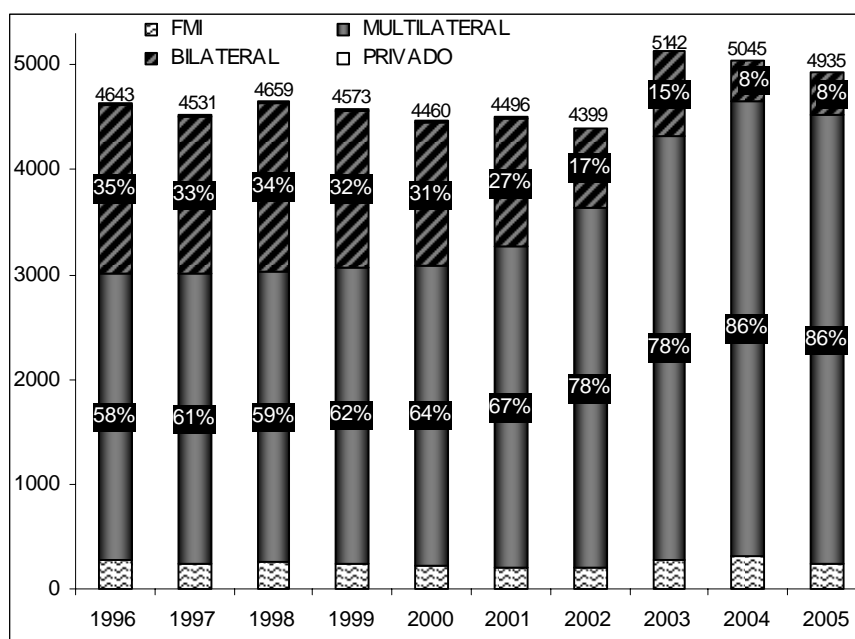
Finalmente, la condonación de deuda implícitamente revela que los países beneficiados son insostenibles, en cuanto al pago de su deuda, ya que no pueden cumplir sus compromisos. Así, la credibilidad del país tendería a disminuir. Esa señal es determinante para la atracción de inversiones, ya que la creciente insostenibilidad gubernamental podría incrementar el riesgo país, y por esa vía, elevar la tasa de interés desmotivando el emprendimiento de nuevas inversiones en el sector privado.

## • ¿Qué pasó en Bolivia?

Hasta finales del año 2005, como se puede observar en el gráfico N° 1, Bolivia presentaba un stock de deuda de USD 4935 millones, adicionalmente, se puede observar que en

términos relativos y absolutos la deuda bilateral ha tendido a disminuir, en cambio la deuda multilateral ha tendido a incrementarse durante los últimos cinco años. La deuda privada externa casi ha desaparecido por completo en los últimos años. A pesar de estos flujos importantes de capitales el crecimiento de la economía boliviana ha sido insuficiente para reducir los índices de pobreza. ¿Porqué se tuvieron esos resultados? Andersen (2003) realizó un estudio del impacto de la ayuda externa sobre el crecimiento económico utilizando un modelo de equilibrio general. Entre sus principales resultados se tiene que el PIB en Bolivia se incrementa alrededor de un 1% adicional pero solamente durante los años que se mantiene la ayuda externa, luego de ese período las tasas de crecimiento económico vuelven a su nivel inicial. Adicionalmente, se tiene que el nivel de ingreso promedio también se incrementa temporalmente, los trabajadores calificados son los que mayor beneficio obtienen de ese incremento, y el grueso de la población, entre los más pobres - pequeños propietarios rurales - tiende a sufrir una disminución de su ingreso promedio. Así también, se sostienen algunos argumentos que

**Gráfico N° 1**  
**Estructura de la Deuda Externa Pública**  
**En Millones de Dólares Americanos**



Fuente.- Banco Central de Bolivia

# Políticas Públicas para la Libertad

en parte explicarían esos resultados. El primero es, el desvío de los recursos humanos capacitados en favor de los proyectos de ayuda externa en detrimento del sector privado, los cuales podrían haber trabajado en actividades productivas y sostenibles. Dado que la oferta de esos recursos humanos capacitados es bastante limitada en nuestro país, esto podría representar un alto costo de oportunidad social. Segundo. Se podría presentar los problemas de riesgo moral tanto en el gobierno como en los beneficiarios de la ayuda. Por ejemplo, en el primer caso el gobierno tiende a asumir riesgos innecesarios para beneficio político. En el segundo caso los beneficiarios pueden estimular la formación de hábitos no deseables, las personas podrían percibir que mientras menor sea su producción mayor apoyo recibirán, desmotivando la responsabilidad de buscar mejores destinos.

Adicionalmente, Morales (2003) hace una evaluación del posible impacto de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) propiciado por el Banco Mundial para acceder a la condonación de la deuda externa en el marco del acuerdo HIPIC II. Entre los principales resultados presentados se tiene que la condonación de la deuda incrementaría el crecimiento del PIB *per capita* en 0.09% como promedio durante el período 2002-2020. Es decir, el impacto sobre el crecimiento *per capita* es casi nulo. Según el autor, estos resultados pobres podrían estar limitados por restricciones estructurales en el sector real de la economía, haciendo que el incremento de la deuda externa al tener un bajo impacto sobre el crecimiento, sólo tendería a acumular deuda cada vez más insostenible.

- **La deuda externa y algunos indicadores no-monetarios de desarrollo**

La estrategia de la reducción de la pobreza implementada en el año 2000, vigente actualmente, ha buscado algunos mecanismos que permitan canalizar recursos hacia varios programas sociales e institucionales. Como se puede apreciar en el cuadro N° 1 se diferenciaron doce programas. Entre los más relevantes en cuanto a recepción de financiamiento son: Fortalecimiento institucional (15.22%), desarrollo rural (15.09%), infraestructura vial (13.58%), apoyo a programas económicos (11.19%), Educación y Salud (11.49%). Los avances de algunos programas pueden verse reflejados en algunos indicadores. Por ejemplo, la cobertura de partos institucionales se incrementó del 52% al 57% entre los años 2000 y 2004. La cobertura en educación total (inicial, primaria, secundaria) se incrementó del 64.5% al 72.7 entre los años 2000 y 2003, se impulsó el proceso de institucionalización en algunas entidades públicas y se impulsó la construcción de carreteras en un valor estimado aproximado de USD 474 millones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los avances se encuentran fuertemente correlacionados con el aumento de la cooperación internacional, pero no así con las mejoras en la asignación de recursos que se

**Cuadro N° 1**  
**Recursos de la Cooperación Internacional, 2003-2006**

Áreas Temáticas	Desembolsos 2003-2006 (miles \$US)	Estructura Desembolsos (%)
1. Fortalecimiento Institucional	531,25	15,22%
2. Educación	186,547	5,34%
3. Salud	214,52	6,15%
4. Infraestructura Vial	474,112	13,58%
5. Desarrollo Rural	526,605	15,09%
6. Saneamiento Básico	210,649	6,03%
7. Medio Ambiente	153,277	4,39%
8. Sistema Financiero	94,03	2,69%
9. Infraestructura Urbana	85,405	2,45%
10. Apoyo Programas Económicos	390,759	11,19%
11. Desarrollo Alternativo	131,213	3,76%
12. Productividad y Competitividad	99,375	2,85%
13. Otros Agencias y ajustes	174,366	5,00%
14. Ajuste para Japón, España, Suecia y Alemania	218,669	6,26%
<b>Desembolsos Estimados Totales</b>	<b>3.490,777</b>	

Fuente.- BM y BID (2004). Tabla E.3.

# *Políticas Públicas para la Libertad*

---

deberían impulsar a través de buenas reformas estatales que permitan la participación de la iniciativa privada en la solución de los problemas públicos. Lo que nos lleva a la siguiente pregunta: ¿Qué pasará con esos indicadores cuando disminuya la ayuda externa (ya que no será para siempre), tomando en cuenta que no se tuvieron mejoras en la asignación de los recursos públicos? En ese sentido, la ayuda externa podría estar actuando como una especie de tranquilizante que adormece la preocupación gubernamental por mejorar la asignación de sus recursos públicos y el ambiente propicio para un clima de inversiones óptimo que permita coadyuvar la solución de esos problemas públicos que aquejan esos sectores. Es más, los sectores receptores más importantes de la ayuda externa son también aquellos sectores que menos se han favorecido por la promulgación de reformas que permitan mejorar la asignación de sus recursos, y también, son los que presentan una menor participación de la iniciativa ciudadana. Por ejemplo, en la construcción de carreteras está prácticamente excluida la participación de las empresas privadas. Ha existido un olvido en las reformas que permitan a través de los procesos de licitación incentivar la participación ciudadana. Análogamente, el sector salud y educación que tienen serios limitantes en cuanto a calidad de servicios e infraestructura no han sido beneficiados con la promulgación de políticas públicas que motiven e incentiven la participación de la iniciativa privada para solucionar los problemas de esos sectores.

## **2. Conclusiones**

La experiencia internacional mostró poca evidencia para relacionar la ayuda externa, vía financiamiento, como mecanismo efectivo que genere crecimiento económico auto-sostenible en las economías pobres. Más al contrario, los gobiernos de esos países han ido generando un proceso de dependencia del financiamiento externo, esos gobiernos también han tendido a olvidar su

responsabilidad básica de generar ambientes propicios para la inversión como es el respeto a los derechos de propiedad, la auto-sostenibilidad fiscal, la seguridad jurídica y la promulgación de políticas públicas que promuevan la participación ciudadana en la solución de problemas públicos.

---

## **Bibliografía**

- Alby, S. y Letilly G. (2006). *Cancelling the debts of poor countries: for what results?*. Conjoncture, March 2006, Economic Research Department. BNP Paribas.
- Andersen, L. y Evia, J.L. (2003). *La Efectividad de la Ayuda Externa en Bolivia*. Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio Económicas, D.T. N° 09/03, La Paz, Bolivia.
- Bandow, D. y Vásquez I. (2002). *El Sombrío Legado y la Falsa Promesa Multilateral*. Cato Institute, Washington, Estados Unidos.
- BM y BID (2004). *Bolivia: Estrategia de Asistencia al País*. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, La Paz, Bolivia.
- Morales, R. (2003). *Análisis Económico e Institucional de la EBRP con el Soporte de un Modelo CGE*, CIESS-ECONOMETRICA SRL. La Paz, Bolivia.
- Vásquez, I. (2003). *La Ayuda Externa y el Desarrollo Económico*, Cato Institute, Washington, Estados Unidos.