

**POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y DE
REFORMAS ESTRUCTURALES EN
BOLIVIA A PARTIR DE 1985**

Eduardo Antelo

LC/L.1358
Marzo de 2000

Este trabajo fue preparado por el señor Eduardo Antelo, profesor e investigador del Departamento de Economía de la Universidad Católica Boliviana, para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034), financiado por el Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. CONDICIONES INICIALES	7
1. Situación macroeconómica.....	7
2. Situación social.....	11
3. Condiciones políticas y cambio de gobierno.....	12
II. POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN	15
1. La Nueva Política Económica (NPE).....	16
2. Política fiscal y tributaria	16
3. Política cambiaria.....	22
4. Política monetaria.....	25
5. Negociaciones internacionales y gestión de la deuda externa.....	29
III. REFORMAS ESTRUCTURALES	31
1. Liberalización comercial, promoción de exportaciones y acuerdos internacionales.....	32
2. Liberalización financiera y regulación prudencial	35
3. Marco legal e institucional y la regulación.....	39
3.1 <i>Legislación laboral</i>	40
3.2 <i>Poder ejecutivo</i>	40
3.3 <i>Marco legal, institucional y regulación para las inversiones en sectores de servicios públicos</i>	41
3.4 <i>Marco legal, institucional y regulación para el medio ambiente y los recursos naturales</i>	43
3.5 <i>Reformas a la Constitución y a la Justicia</i>	44
4. Privatización, capitalización e inversión privada extranjera	45
5. Reforma del sistema de pensiones y distribución de los beneficios de la capitalización	53
5.1 <i>Reforma de Pensiones</i>	53
5.2 <i>BONOSOL, BOLIVIDA y Acciones Populares</i>	56
6. Participación popular y descentralización administrativa	57
7. Reforma educativa.....	60
8. La reforma en salud.....	63
9. Lucha contra la pobreza y gasto social.....	65

IV. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACION Y REFORMAS ESTRUCTURALES	67
1. Sector real y precios	68
1.1 <i>Producto y precios</i>	68
1.2 <i>Políticas macroeconómicas</i>	68
1.3 <i>PIB sectorial</i>	69
1.4 <i>Ahorro-Inversión</i>	70
2. Sector externo.....	71
2.1 <i>Cuenta corriente</i>	71
2.2 <i>Cuenta de Capitales y Reservas Internacionales</i>	72
3. Pobreza, salarios, empleo y distribución del ingreso.....	72
V. CONCLUSIONES	75
1. Economía política de las reformas: consistencia, secuencia y sostenibilidad política	75
2. Estado de las reformas y perspectivas futuras	78
BIBLIOGRAFÍA	83
Notas.....	86

INTRODUCCIÓN

La crisis económica, política y social que caracterizó a Bolivia durante la primera mitad de la década de 1980, determinó la necesidad de impulsar un nuevo modelo de desarrollo en el país, basado en un programa de estabilización económica, de carácter ortodoxo, a partir de la promulgación del Decreto Supremo 21060, en agosto de 1985, que instauraba la Nueva Política Económica, y en la implementación paulatina de reformas estructurales, enmarcadas en los lineamientos del “Consenso de Washington”, que se llevaron a cabo con mayor énfasis a partir de los años noventa.

El objetivo principal del documento es evaluar este nuevo modelo de desarrollo, analizando las reformas llevadas a cabo en los últimos catorce años y lo que está pendiente, de tal forma a determinar sus impactos sobre el crecimiento y la estabilidad económica, empleo, distribución del ingreso y pobreza en Bolivia y su sostenibilidad y perspectivas futuras.

Con esta finalidad, en la sección siguiente se discuten las condiciones macroeconómicas, políticas y sociales del inicio de la década de 1980, de tal forma a caracterizar la situación de crisis que enfrentaba Bolivia y que impulsó tanto la política de estabilización, como las reformas estructurales. Este diagnóstico también será útil para evaluar el alcance de las reformas implementadas, la dificultad de generar una transición rápida entre la estabilización y el crecimiento económico y los problemas enfrentados para garantizar la sostenibilidad política de las reformas.

En la segunda sección se describe el programa de estabilización implementado en 1985, en el contexto de la Nueva Política Económica (NPE), donde además del uso tradicional de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias de estabilización, ya se introducen los primeros elementos para reformar el Estado, destacándose la liberalización comercial y financiera. Se analiza también como la asistencia externa recibida y las negociaciones internacionales que permitieron alivios de deuda fueron fundamentales para garantizar la estabilidad macroeconómica y facilitar la implementación de reformas estructurales.

En la tercera sección se presentan las reformas estructurales que Bolivia está llevando a cabo, destacándose la definición de las nuevas funciones del Estado, que debe focalizar sus esfuerzos en no sólo garantizar la estabilidad macroeconómica, sino también crear el marco institucional y legal que promueva la aplicación de reglas claras y transparentes para el funcionamiento adecuado del sector privado y del cumplimiento del Estado de Derecho y promover una mayor equidad y una lucha efectiva contra la pobreza, mediante la focalización de las inversiones públicas en sectores sociales (educación, salud y saneamiento básico

principalmente), dejando al sector privado el papel protagónico de promover las inversiones productivas. A diferencia del programa de estabilización que presentó un tratamiento de *shock*, se evaluará porqué la implementación de reformas estructurales tuvo un tratamiento más gradual y secuencial en el tiempo. Además de las reformas sociales que se están llevando a cabo, se analiza también la experiencia boliviana de buscar mitigar los efectos negativos de políticas ortodoxas de estabilización, con la utilización de programas especiales de gastos públicos dirigidos hacia los grupos más vulnerables, realizados por fondos de inversión y desarrollo, creados especialmente con esta finalidad. También, se discute la introducción de criterios de preservación de la naturaleza en la toma de decisiones de políticas gubernamentales en Bolivia, buscando la realización de políticas que promuevan el desarrollo sostenible.

La cuarta sección evalúa los resultados del programa de estabilización y de las reformas estructurales ejecutadas sobre el crecimiento económico, las inversiones y el ahorro, la estabilidad económica, el sector externo, y resultados preliminares sobre el empleo y la pobreza. Por último, se presentan las apreciaciones y conclusiones a fin de realizar un balance de los alcances de las reformas, su sostenibilidad política en el futuro, la agenda pendiente y las perspectivas futuras de Bolivia.

I. CONDICIONES INICIALES

1. Situación macroeconómica

Hasta la primera mitad de la década de 1980, el modelo de desarrollo de Bolivia estaba basado en un capitalismo de Estado, donde el Estado participaba directamente en la actividad productiva. Este modelo si bien tuvo importantes resultados en términos de crecimiento, en especial durante la década de 1970, cuando se alcanzó una tasa de crecimiento promedio superior a 5% al año, solo era sostenible en la medida en que el Estado contaba con el financiamiento de recursos externos (UDAPE, 1993).

Asimismo, las acciones del Estado no se basaban en criterios de eficiencia, eficacia o sostenibilidad financiera, disminuyendo paulatinamente la capacidad del Estado de diseñar y llevar a cabo sus políticas y programas de gasto e inversión pública. Al iniciar la década de 1980, el Estado era ineficiente y operaba con elevados y crecientes déficits fiscales, que cada vez más eran financiados domésticamente, como se puede observar en el cuadro 1.

Es así, que en la primera mitad de la década de 1980, Bolivia sufre un proceso de estanflación (caída del producto y aumento de la inflación), asociado a un fuerte proceso de informalización y desintermediación financiera, elevadas tasas de desempleo y subempleo, una fuerte caída de los ingresos tributarios y persistencia de un elevado desequilibrio fiscal, que al ser financiado cada vez más con emisión de dinero derivó en una espiral hiperinflacionaria (cuadro 2).

El origen de esta situación se encuentra tanto en errores de política económica interna, la reversión del entorno externo que había sido favorable, *shocks* de oferta relacionados a factores climatológicos (El Niño) y a los precios internacionales de las materias primas e inestabilidad política elevada.

En términos de política económica, estas no fueron consistentes. Si bien se implementaron 5 paquetes de estabilización durante el período de noviembre de 1983 a febrero de 1985, estos tuvieron una orientación más heterodoxa, en la medida que pusieron énfasis sobre el control de precios, en especial de las empresas públicas y en el tipo de cambio, pero sin realizar los ajustes fiscales necesarios. La presencia de gobiernos democráticos con inclinación populista que no recortaban gastos públicos y con una fuerte oposición política, en especial en el Congreso Nacional, impedía cambios importantes en la política fiscal, que promuevan una reducción de los gastos o el aumento de los ingresos tributarios.

Cuadro No.1
INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos Totales	37.8	35.8	26.0	21.3	25.2
Ingresos Corrientes	37.2	35.6	25.8	21.1	25.1
Tributarios	9.8	5.3	3.6	2.2	2.8
Venta de bienes y servicios	25.1	27.8	20.7	18.0	20.3
Otros	2.3	2.5	1.5	0.9	2.0
Ingresos de Capital	0.6	0.2	0.2	0.2	0.1
Gastos Totales	45.9	51.7	45.8	46.7	35.0
Gastos Corrientes	39.4	45.0	40.8	42.3	30.9
Servicios Personales	12.2	10.3	9.3	14.5	9.4
Intereses y Comisiones	3.0	4.1	4.2	3.1	6.6
Otros	24.2	30.6	27.4	24.7	14.9
Gastos de Capital	6.5	6.7	5.0	4.4	4.1
Déficit	-8.1	-15.9	-19.8	-25.4	-9.8
Financiamiento	8.1	15.9	19.8	25.4	9.8
Externo	3.6	0.7	-1.5	2.7	4.8
Interno	4.5	15.2	21.3	22.7	5.0

Fuente: Elaborado en base a UDAPE(1993) y UDAPE(1998).

Cuadro No.2
INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS

	1981	1982	1983	1984	1985
Tasa de Inflación (%)	25.1	296.6	328.5	2177.2	8170.5
Crecimiento del PIB (%)	0.3	-3.9	-4.0	-0.2	-1.7
Déficit Público (%PIB)	-8.9	-15.9	-19.8	-25.4	-9.8
Crecimiento de M1 (%)	20	230	210	1,782	5,929
Grado Intermediación Financiera (M2/PIB)	13.9	13.5	9.2	6.1	4.7
Flujo Neto de Capitales (Millones de US\$)	28	-74	-232	-183	-139
Aumento de RIN (Millones de US\$)	-172.3	-102.1	298.7	134.8	32.2
Brecha cambio negro/oficial (%)	27	112	176	188	55
Tasa de Interés Real DPFs(%)	2.6	-4.7	-17.6	-30.6	-6.6
Servicio Deuda (%Exportaciones)	32.3	34.3	43.7	47.7	39.5
Variación Términos de Intercambio (%)	-9.2	-11.3	1.0	-3.0	-11.9

A diciembre o variaciones anuales a diciembre.

Fuente: Banco Central de Bolivia, UDAPE e INE.

Con la reducción del financiamiento externo, los persistentes déficit fiscal y cuasifiscal, al ser financiados por el Banco Central originaron una emisión creciente que impulsaba las presiones inflacionarias. Además de mantener déficits fiscales persistentes, la utilización de controles de precios afectaron los ingresos de las empresas públicas (ver cuadro 1), y generaron tasas de interés reales negativas (ver cuadro 2) y tipos de cambio (múltiple) en general sobrevaluados. Las políticas comerciales implementadas que buscaban proteger la industria nacional, a través de tarifas arancelarias elevadas, prohibición de importación de 500 productos y de la concesión de tratamiento arancelario preferencial a las importaciones de insumos y bienes de capital para el sector agropecuario (Morales, 1987) y créditos subsidiados a sectores productivos generó ineficiencia en la asignación de recursos y condujo a un ahorro interno insuficiente para promover las inversiones.

El contexto externo también se volvió desfavorable. Durante la década de 1970 el aumento de los precios internacionales de las materias primas, y en particular del petróleo, y el exceso de capitales en los mercados financieros internacionales se habían constituido en un entorno favorable para el crecimiento de Bolivia. Con la desaceleración del crecimiento de los países desarrollados, el aumento de las tasas de interés internacionales, la reversión de los flujos de capital y el deterioro de los términos de intercambio para los países productores de materias primas, no solo se redujeron los capitales que financiaban el persistente déficit fiscal, sino que también cayeron los ingresos del Estado, debido a los menores ingresos por las exportaciones, que se originaban básicamente de la producción de empresas públicas y aumentó la carga del servicio de la deuda externa, por las tasas de interés más elevadas (cuadro 1).

Los flujos netos de capital (desembolsos menos servicio de la deuda externa) se volvieron negativos, los términos de intercambio de Bolivia cayeron más del 30% entre 1981 y 1985 y la carga de la deuda externa aumentó significativamente durante el período, pasando el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones a más del 40% de las exportaciones (ver cuadro 2). Dado que gran parte de la responsabilidad por el pago de este servicio correspondía al sector público, esto implicó en una mayor presión sobre las cuentas fiscales.

La precaria situación económica y la pérdida de Reservas Internacionales Netas (RIN) por el Banco Central incentivaron al gobierno a “desdolarizar” la economía en 1982, con la finalidad de reducir la demanda de dólares, restituir el tipo de cambio como instrumento de política, solucionar la situación de las empresas endeudadas en dólares y devolver la capacidad del gobierno de captar recursos por señoría. La desdolarización implicó la prohibición de operaciones en moneda extranjera en el sistema bancario y todas las deudas en dólares fueron liquidadas en pesos bolivianos que se cotizaban a aproximadamente 45% inferior al tipo de cambio paralelo, provocando una sustancial pérdida de capital para los depositantes.

En este sentido, la desdolarización contribuyó a acelerar el proceso de desintermediación financiera y a la fuga de capitales. De un total de depósitos a plazo fijo (DPFs) de los bancos que sumaba más de US\$ 350 millones en 1982, estos cayeron a un nivel equivalente a US\$ 178 millones en 1985 (Afcha et al, 1992 a). Asimismo, contribuyó a ahondar la brecha cambiaria entre la cotización oficial de la moneda y su valor en el mercado paralelo (cuadro 2). Sin embargo, simultáneamente, se desarrolla un proceso de dolarización fuera del sistema financiero, como efecto de la aceleración de la inflación y caída del rendimiento real de los activos financieros en moneda nacional, en un contexto de tasas de interés controladas.

Debido a la pérdida de reservas internacionales, y la delicada situación fiscal, el Gobierno boliviano se vio obligado a declarar una moratoria en el pago del servicio de la deuda a los bancos privados internacionales en 1984, y esto redujo aún más el flujo de capitales hacia Bolivia, ya que significó la suspensión de las líneas de crédito por parte de la banca privada internacional, inclusive las de corto plazo para financiar operaciones de comercio exterior (Cariaga, 1996).

La banca también se encontraba en una situación crítica. Los problemas para recuperar colocaciones, la elevación de la cartera en mora y la escasa captación de recursos externos pusieron a descubierto su insostenibilidad financiera. Esto se debía en parte a la desaceleración económica, el aumento de la inflación y la asignación de créditos a proyectos poco rentables, en un contexto de represión financiera, crédito subsidiado y carencia de información, generando selección adversa hacia proyectos más riesgosos. El deterioro de la cartera de la banca de fomento estatal (Banco del Estado) fue más fuerte, llegando la cartera en mora a ser superior a la cartera vigente (cuadro 3).

Cuadro No.3
ESTRUCTURA DE LA CARTERA EN EL SISTEMA BANCARIO (% Respecto al Total)

	1981	1982	1983	1984	1985
Bancos Comerciales					
Cartera Vigente (%)	80.4	65.9	70.2	74.1	61.0
Cartera en Mora (%)	19.6	34.1	29.8	25.9	39.0
Banco del Estado					
Cartera Vigente (%)	57.2	54.2	50.9	55.4	47.9
Cartera en Mora (%)	42.8	45.8	49.1	44.6	52.1

Fuente: Elaborado en base a Afcha et al. (1992, a).

Por otro lado, para complicar aún más el entorno macroeconómico, Bolivia sufrió fuertes *shocks* de oferta resultantes de problemas climatológicos provocados por el fenómeno de El Niño. Inundaciones y sequías afectaron la producción del sector agropecuario, el más importante del país. Este sector sufrió una reducción real de 14.2% en 1983, lo que asociado a una reducción de más del 5% en la minería, explican la caída de 4% del PIB en 1983, el año anterior al proceso hiperinflacionario que vivió el país (cuadro 4). *Shocks* en los precios internacionales también afectaron otros sectores importantes de la actividad económica boliviana, minería e hidrocarburos, que tuvieron caídas reales de alrededor de 20% y más de 10% al año, respectivamente, en 1984 y 1985.

Cuadro No.4
EVOLUCIÓN DEL PIB POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Tasas de crecimiento anual)

ACTIVIDAD	1981	1982	1983	1984	1985
Agricultura	-3.39	5.61	-14.20	13.75	6.73
Petróleo y Gas Natural	3.78	-4.00	-3.28	-12.60	-11.19
Minería	3.21	-8.96	-5.19	-19.94	-20.77
Ind. Manufactureras	-7.21	-14.25	-0.02	1.41	-6.26
Electricidad, Gas y Agua	11.17	1.87	2.72	5.63	-2.77
Construcción y Obras Públicas	-12.01	-7.19	0.53	-2.86	-0.61
Comercio	4.69	-10.47	-6.07	-5.88	0.39
Transporte y Comunicaciones	16.94	-4.56	0.01	3.35	7.75
Establecimientos Financieros	-2.09	-3.57	-4.08	1.46	2.05
Servicios Sociales y Personales	-1.89	-5.43	-3.78	-6.06	-5.53
Restaurantes y Hoteles	1.00	-3.00	-9.27	-5.21	3.06
Administración Pública	2.03	0.92	-4.21	-1.60	-5.67
Total	0.28	-3.94	-4.04	-0.20	-1.68

Fuente: UDAPE e INE.

Finalmente, desde el final de la década de 1970, Bolivia sufrió una fuerte inestabilidad política, en un período marcado por diversos gobiernos civiles y militares que buscaron consolidar la transición hacia la democracia (tema que se trata con más detalle en la subsección I.3). Durante estos gobiernos se acentuaron los conflictos sociales y distributivos y las presiones para aumentar las transferencias y gastos del Estado hacia el sector privado, presionando adicionalmente sobre el déficit público. El crédito interno del Estado se incrementa en forma importante y se elevan los salarios reales en el sector público a tasas superiores al crecimiento de la productividad, (esto es claro por ejemplo en 1984, ver cuadro 1), generando presiones inflacionarias adicionales.

2. Situación social

La crisis económica de la primera mitad de la década de 1980, afectó en mayor medida a la población pobre que no tenía posibilidad de conseguir empleo o protegerse contra la inflación. Los servicios públicos de educación y salud se encontraban deteriorados y los gastos en estos rubros por ser “más flexibles” se redujeron dramáticamente en el período.

Una de las principales consecuencias sociales se relacionó con el aumento del desempleo y la caída en la calidad del mismo (aumento del subempleo y la informalidad), que ya partían de niveles elevados al iniciar la década de 1980. Al reducirse el crecimiento económico y aumentar la tasa de inflación (estanflación) se incrementó el desempleo de alrededor del 6% en 1980 a más del 18% en 1985 y el subempleo también aumentó del 48% al 57% en las ciudades capitales, como se observa en el cuadro 5.

Cuadro 5
EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO Y SUBEMPLEO (Número de personas y Porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Población Total	5.599.592	5.755.072	5.915.844	6.081.722	6.252.721	6.429.226
Pob.Econ.Activa (PEA)	1.824.830	1.865.070	1.916.730	1.930.356	2.033.334	2.062.168
Desocupados	105.240	180.535	208.780	251.786	315.436	375.868
Tasa de Desempleo (%)	5.77	9.68	10.89	13.04	15.51	18.23
Tasa de Subempleo (%)	48.50	50.90	53.50	55.70	57.30	57.30

Fuente: UDAPE y Cariaga (1996).

Asimismo, se redujeron los niveles de ingreso, tanto en el sector privado como público, lo que se puede evidenciar por la reducción del salario mínimo legal mensual que en marzo de 1982 alcanzaba US\$ 190 y cae a US\$ 17 en diciembre de 1985, tomando en cuenta la cotización en el mercado paralelo (Pinto y Candía, 1986).

Los fuertes desequilibrios macroeconómicos, que provocaron una redistribución del ingreso de los ahorristas a los inversionistas, de trabajadores a empresas y sector público, agudizaron los conflictos distributivos y provocaron una reducción en la calidad de vida de la población boliviana.

Se debe mencionar el poco énfasis de la asignación de recursos del Estado a la inversión social, en especial educación, salud y saneamiento básico. En el sector educación, esto provocó por ejemplo un deterioro en la infraestructura de las escuelas y en la calidad de la enseñanza, asociada a un bajo nivel de salarios de los profesores. En el sector salud, el gasto social no llegó ni al 0.5% del PIB (UDAPE, 1993), derivando en carencias del acceso de la población de bajos ingresos a servicios de primer nivel de atención en las áreas urbano-marginales y rurales, en la insuficiencia de presupuesto para cubrir la demanda por servicios de salud y en la mala asignación de los recursos.

Esto era preocupante, en la medida que Bolivia presentaba uno de los peores índices de desarrollo social en Latinoamérica. Tomando en cuenta información del Censo de 1976, la tasa de analfabetismo de la población mayor a 15 años era de 37%, aumentando al 53% en las áreas rurales. Asimismo, la mortalidad infantil alcanzaba a 151 muertes por 1,000 nacidos vivos y la incidencia de la pobreza superaba el 85% (más del 98% en las áreas rurales). Por otro lado, el 60% de las viviendas particulares no tenía acceso a redes de agua, el 65% no disponían de energía eléctrica y alrededor del 80% no disponían servicios sanitarios (Ministerio de Desarrollo Humano, 1995). El problema era aún mayor al tomar en cuenta las zonas rurales, donde las viviendas sin acceso a redes de agua, energía eléctrica o servicios sanitarios alcanzaban respectivamente a 92%, 94% y 95% (Ministerio de Desarrollo Humano, 1995).

3. Condiciones políticas y cambio de gobierno

Concluido un ciclo de fuerte inestabilidad política en el período de 1978 -1982, donde se alternaron en la administración de gobierno 7 gobiernos militares y 2 democráticos, asumió la presidencia Hernán Siles Suazo apoyado por una coalición de izquierda denominada Unidad Democrática y Popular (UDP).

El Gobierno de la UDP enfrentó presiones internas, debido a la oposición del Congreso, donde predominaban los principales partidos de oposición, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) liderado por Víctor Paz Estenssoro y Acción Democrática Nacionalista (ADN) de Hugo Bánzer Suárez; y presiones sindicales de la Central Obrera Boliviana (COB) y de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), que provocaron una situación política e institucional con elevada inestabilidad, un Estado débil que no podía ejecutar políticas económicas consistentes y reducidos márgenes de gobernabilidad.

En el período 1984-1985 se identifican problemas de orden macroeconómico y social, que llevaron a adelantar las elecciones, para que una nueva administración de gobierno pueda enfrentar estos desafíos. El más importante era la hiperinflación: en febrero de 1985, diez meses después que se había registrado por primera vez una tasa hiperinflacionaria mayor a 50% según la definición de Cagan, la tasa de inflación mensual superó 182%, los precios mostraban una gran volatilidad y las tasas mensuales de inflación eran muy fluctuantes (cuadro 6).

En segundo lugar, persistía el desequilibrio fiscal, explicado en gran parte por la reducción de los ingresos fiscales y la incapacidad del Gobierno para equilibrar sus gastos. Dado

que en Bolivia, la estructura del sistema tributario no contenía mecanismos de indexación para atrasos o deudas, el aumento de la inflación erosionaba los ingresos tributarios que se redujeron de niveles de 10% del PIB al inicio de la década de 1980 a 2% del PIB en 1984 (ver cuadro 1), por lo que el denominado efecto Olivera-Tanzi explicaba parte de la dramática caída en la recaudación. Además, la existencia de una gran cantidad de impuestos y exoneraciones dificultaron alcanzar una mayor eficiencia en la administración impositiva. Por el lado del gasto, las mayores presiones sociales presionaron sobre el gasto corriente del Gobierno.

Cuadro 6
VARIACIÓN MENSUAL DE LA INFLACIÓN (%)

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
1984	9.56	23.01	21.14	62.97	47.02	4.07	5.18	15.00	37.33	59.13	31.56	60.88
1985	68.76	182.8	24.94	11.78	35.67	78.46	66.30	66.46	56.51	-1.86	3.20	16.80

Fuente: UDAPE(1999).

Asimismo, la utilización de controles de precios de los servicios públicos para frenar la inflación, también impulsaron a un mayor déficit fiscal. Ante la incapacidad de mantener los ingresos tributarios y de reducir el gasto público, en un entorno externo que imposibilitaba el acceso al crédito externo y con un mercado de capitales doméstico poco desarrollado, el Estado tuvo que recurrir a las reservas internacionales del Banco Central, que se agotaron provocando una crisis de balanza de pagos y un financiamiento monetario del déficit fiscal, que derivó en un proceso hiperinflacionario.

Se debe destacar que la sobrevaluación del tipo de cambio oficial, la elevada brecha cambiaria entre la cotización oficial y paralela, asociada con la medida de “desdolarización” adoptada por el Gobierno, promovieron una fuerte fuga de capitales y desintermediación financiera casi total. De tal forma que la crisis de balanza de pagos estuvo también asociada con una crisis bancaria.

Por el lado social, no sólo se partía de indicadores de pobreza elevados, que indicaban que más del 85% de la población era pobre (para 1976), sino que el desempleo y subempleo aumentaron considerablemente en el periodo. El deterioro en la calidad de vida fue acentuado por la reducción de los ingresos reales como resultado de variaciones hiperinflacionarias en los precios y de la caída del producto.

La crisis económica, social y política derivaron en la realización de elecciones un año antes de lo previsto, y en agosto de 1985 asciende a la presidencia Víctor Paz Estenssoro (MNR) con el apoyo de ADN. Al final de ese mes se implementa un programa de estabilización ortodoxo y se inician las reformas estructurales con la promulgación del Decreto Supremo 21060, que establece la Nueva Política Económica (NPE).

II. POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN

Desde agosto de 1985, Bolivia viene llevando a cabo un ambicioso programa de estabilización y reformas estructurales, en un contexto de democracia donde se alternaron 4 diferentes gestiones de Gobierno: Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 -1997) y Hugo Bánzer Suárez (1997 al presente).

Si bien las diferentes administraciones de Gobierno no dieron necesariamente el mismo énfasis a las diversas áreas y sectores que se debían reformar, en general el programa de estabilización y de reformas estructurales llevadas a cabo por Bolivia desde 1985 mantuvo su continuidad en las diferentes gestiones de Gobierno, y se enmarcó en los lineamientos del Consenso de Washington (Williamson, 1996) para buscar garantizar la estabilidad económica, mejorar la eficiencia y asignación de recursos en la economía y promover un mayor crecimiento económico con equidad.

Por motivos de presentación, en este documento se dividen las políticas de estabilización y las de reformas estructurales. Las políticas de estabilización se basan en políticas macroeconómicas fiscales, monetarias, cambiarias y de alivio de deuda, llevadas a cabo desde 1985 con la finalidad básica de promover la estabilidad económica, pero también sentar las bases para un crecimiento sostenido de la economía.

Las reformas estructurales en general se relacionan con políticas microeconómicas que buscan reestructurar el sistema de incentivos de la economía y mejorar el marco regulatorio para las actividades productivas (Corbo, 1991). En el lado de los incentivos, se puede destacar que ya con el D.S. 21060 de agosto de 1985, la economía boliviana fue abierta al exterior e incorporó a las fuerzas del mercado como el principal mecanismo asignador de los recursos en la economía, con la eliminación de las barreras para-arancelarias, la reducción de los niveles y la dispersión de los aranceles y la eliminación de los controles de precios y tasas de interés.

Esta diferenciación, entre políticas de estabilización y estructurales también se justifica por los diferentes tratamientos y velocidades en que estas políticas fueron aplicadas en Bolivia, y para mostrar la dificultad que puede encontrar una economía, con las condiciones iniciales que presentaba el país en 1985, de presentar una transición rápida entre la estabilidad y el crecimiento económico. Muchas veces, por lo menos en el corto plazo, existe un conflicto inherente entre las medidas de política que pretenden garantizar la estabilidad económica y aquellas que buscan promover el crecimiento.

Como se analizará más adelante, en el caso de Bolivia, si bien se ha avanzado bastante en términos de estabilidad económica y en llevar a cabo algunas reformas estructurales fundamentales (de primera y segunda generación), la tasa de crecimiento de la economía sólo llegó a un 3% anual al

inicio de la década de los noventa (1% en términos per cápita) y no ha conseguido superar la barrera de 4% al año (2% en términos per cápita), por lo que están aumentando las presiones por alteraciones en las políticas económicas con el objetivo de mejorar el crecimiento económico.

1. La Nueva Política Económica (NPE)

La política de estabilización aplicada a partir de agosto de 1985, con la promulgación del Decreto Supremo 21060, que quedó conocida como la Nueva Política Económica (NPE) tenía entre sus objetivos básicos: estabilizar los precios eliminando la hiperinflación, para sentar las bases para promover un mayor crecimiento económico, que revierta la tendencia negativa en el producto durante la primera mitad de la década de 1980, y restablecer la solvencia externa del país, a partir de un modelo de desarrollo basado en las fuerzas del mercado para asignar los recursos en la economía y en la apertura del país hacia el exterior. También se definían los papeles que tenían que desempeñar el sector público y privado. Se abandonaba el capitalismo de Estado, dejando al sector privado la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas, y el Estado debía fortalecer sus papeles de normador, regulador, garantizar la estabilidad macroeconómica y promover inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura.

La política de estabilización consistió en una combinación consistente de políticas fiscal y monetaria restrictivas, asociada a una fuerte devaluación y posterior estabilización del tipo de cambio. El programa fue de naturaleza básicamente ortodoxa e implementado simultáneamente, dentro de un tratamiento de *shock*, que fue posteriormente apoyado con asistencia externa internacional, para garantizar su sostenibilidad, a diferencia del enfoque gradualista y heterodoxo que se había seguido hasta ese momento. El fundamento para este enfoque se basó en que era necesario dar credibilidad al programa para aumentar sus posibilidades de éxito. Asimismo, a diferencia de otros programas de estabilización realizados en la región se promovió simultáneamente la liberalización en los mercados de bienes, comercial, financiero y en parte del mercado de trabajo, que se analizan en la sección III.

2. Política fiscal y tributaria

Dada la influencia del sector público en la economía, que había aumentado con el modelo de capitalismo de Estado seguido por el país, la política fiscal austera fue uno de los sustentos básicos del programa de estabilización boliviano. El ajuste fiscal se basó en la racionalización de los gastos públicos e incremento de los ingresos.

Las medidas para disminuir el déficit fiscal pusieron énfasis inmediato en el establecimiento de un adecuado control de caja de las operaciones del Tesoro General de la Nación (TGN). El crédito interno del Banco Central, como recurso directo de las entidades del Estado, fue suprimido, eliminándose los subsidios directos e indirectos que éste otorgaba. En la misma dirección, se congelaron los saldos bancarios del TGN, empresas públicas y entidades descentralizadas y se depositaron en “Fondos de Custodia”. En enero de 1986, se depositó el equivalente a US\$ 280 millones en estos fondos, cuya utilización estaba restringida (Cariaga, 1996).

Adicionalmente, se congelaron los salarios de los funcionarios del sector público y se inició un proceso de racionalización de personal en la mayoría de las entidades del Estado. Por ejemplo, como resultado del deterioro de los precios internacionales del estaño y del déficit financiero que presentaba una de las principales empresas públicas del país, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), se cerraron diversas minas y se despidieron a alrededor de 21.000 mineros. Asimismo, por su mayor flexibilidad, las inversiones públicas fueron detenidas en los primeros meses de vigencia de la NPE.

Por el lado de los ingresos, la acción inmediata fue establecer un nuevo régimen de precios y tarifas para el sector público, introduciéndose reajustes significativos. Con estas medidas se buscó eliminar las distorsiones de precios relativos vigentes, al reajustar los precios y las tarifas de los bienes y servicios proporcionados por las empresas públicas, que se encontraban rezagados debido a la política de control de precios que se había aplicado en años anteriores, como instrumento de combate a la inflación. El caso más notable fue el del precio de la gasolina, que se reajustó inicialmente en un 833% (Candia, 1999), creándose, adicionalmente, un sistema de transferencia de excedentes de la empresa estatal del petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), al TGN, equivalente a un 65% de sus ingresos por ventas en el mercado interno y un 50% del valor de sus exportaciones. La importancia de esta medida, radicaba en que los hidrocarburos para el mercado interno, representaban el 60% de los ingresos totales del TGN (UDAPE, 1993). Con la estabilización económica, también se verifica una reversión del efecto Olivera Tanzi, provocando un incremento paulatino de la presión tributaria.

En combinación con estas medidas más ortodoxas, Bolivia también utilizó en el corto plazo un mecanismo menos ortodoxo para aliviar las cuentas fiscales: una moratoria con la banca privada internacional. La situación fiscal precaria, la interrupción de las operaciones de la banca privada internacional con Bolivia desde la crisis de la deuda en 1982, la cotización de esta deuda en los mercados secundarios que no llegaba a 15 centavos de dólar de su valor facial y la necesidad de continuar pagando a las instituciones bilaterales y multilaterales de crédito, para restablecer negociaciones que permitiesen reabrir financiamientos concesionales hacia el país, ayudaron en la decisión de declarar en moratoria a la deuda con la banca comercial.

Salvo algunos intentos aislados, la banca internacional no intentó acciones (embargos o congelamientos de cuentas) para sancionar esta medida unilateral adoptada por Bolivia y más bien buscó impulsar la renegociación y recompra de deuda por el país (Cariaga, 1996). Las negociaciones y reprogramaciones de deuda fueron y son un elemento fundamental para reducir las presiones sobre la cuentas fiscales y garantizar la implementación del programa de estabilización boliviano, por lo que se analizan en detalle en la sub-sección II.5.

Todas estas acciones que permitieron el aumento de los ingresos fiscales y la reducción de los gastos implicaron en una reducción del déficit del sector público a 2.7% del PIB en 1985, de niveles superiores al 20% del PIB en años anteriores, siendo una pieza clave para la estabilización de la economía boliviana.

Cuadro 7
INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% PIB)

	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos Totales	29.8	25.5	26.3	28.0	29.2
Ingresos Corrientes	28.6	25.3	25.5	26.5	27.3
Tributarios	6.0	8.2	7.9	6.7	6.8
Venta de bienes y servicios	21.6	15.9	16.3	17.5	18.1
Otros	1.0	1.2	1.3	2.3	2.4
Ingresos de Capital	1.2	0.2	0.9	1.5	1.9
Gastos Totales	32.5	33.2	32.6	33.5	33.6
Gastos Corrientes	27.2	27.0	24.8	25.2	25.3
Servicios Personales	7.2	8.1	9.4	10.0	10.2
Intereses y Comisiones	5.9	4.3	4.1	4.1	3.6
Otros	14.1	14.6	11.3	11.1	11.5
Gastos de Capital	5.4	6.1	7.8	8.3	8.3
Déficit	-2.7	-7.7	-6.3	-5.5	-4.4
Financiamiento	2.7	7.7	6.3	5.5	4.4
Externo	6.2	3.2	4.6	2.1	2.4
Interno	-3.5	4.5	1.7	3.4	2.0

Fuente: Elaborado en base a UDAPE(1998), UDAPE(1993) y UDAPE(1999).

Para mantener la estabilidad y el equilibrio en las cuentas fiscales, en mayo de 1986, el Congreso de Bolivia sancionó la Ley 843 de Reforma Tributaria. Con esta Ley se crea un nuevo sistema impositivo basado en pocos impuestos indirectos por su facilidad en la recaudación y administración.

Se simplifica el sistema impositivo, eliminando la mayor parte de los impuestos existentes hasta el momento que alcanzaban a 450, muchos de los cuáles de renta destinada, donde se destacaban los destinados a los departamentos y municipios, corporaciones de desarrollo, comités de obras públicas, universidades y otras instituciones. Se crea una estructura tributaria sobre 8 impuestos, principalmente indirectos sobre el gasto pero también algunos sobre el patrimonio de las empresas y personas, buscando modificar la estructura de ingresos públicos, para que se basen más en impuestos sobre transacciones en el mercado interno y menos sobre las operaciones en el comercio exterior, que había sido la característica hasta ese momento. Los principales impuestos definidos por la Ley 843 fueron: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC - IVA)¹, Impuesto a las Transacciones (IT), Gravamen Arancelario Consolidado (GAC), Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE), Impuesto al Consumo Específico (ICE), aplicado a la venta de bebidas alcohólicas, cigarros y joyería, Impuesto a la Renta Presunta de los Propietarios de Bienes (IRPPB) y un Impuesto Excepcional a la regularización impositiva, destinado a regularizar el pago de impuestos de los últimos 5 años, con una alícuota del 3% sobre los valores patrimoniales por una sola vez.

La aplicación de este nuevo régimen demoró más de un año y como en 1987 se tuvo una fuerte caída en los ingresos de las empresas públicas, debido al deterioro de los precios internacionales, se creó el Ministerio de Recaudaciones para fortalecer los mecanismos administrativos y de control de las recaudaciones impositivas. Con el tiempo, las funciones de

este Ministerio fueron transferidas, y en la actualidad sus funciones son realizadas por el Viceministerio de Política Tributaria del actual Ministerio de Hacienda.

Para facilitar la administración y control de este sistema tributario se crearon regímenes especiales para los pequeños comerciantes y artesanos que son categorizados de acuerdo a su capital estimado y a su ingreso bruto anual, fijándose el pago de impuestos bimestrales de monto fijo (Régimen Tributario Simplificado - RTS), a los propietarios de vehículos de transporte urbano, interprovincial e interdepartamental, pero no a las empresas organizadas (Sistema Tributario Integrado - STI) y para los agricultores (que derivó en años siguientes en el Régimen Agropecuario Unificado - RAU). Este sistema simplificado para pequeños contribuyentes, difíciles de gravar bajo el sistema normal tuvo el objetivo básico de ampliar el número de contribuyentes, a través de la incorporación de los informales, pequeños comerciantes minoristas entre otros y simplificar los procedimientos administrativos.

La reforma tributaria también estableció un sistema de coparticipación de las recaudaciones tributarias para reemplazar al complejo sistema de rentas destinadas, donde se determinó que el 75% de las recaudaciones beneficien al Gobierno Central, 20% a los municipios y el 5% a las universidades públicas.

Sin embargo, la reforma tributaria no presentó efectos significativos durante los últimos años de la década de 1980 (ver cuadro 7), ya que los ingresos aún permanecieron fuertemente dependientes de las ventas de bienes y servicios de las empresas públicas. Por otro lado, las transferencias internacionales (ingresos de capital) crecientes fueron el otro elemento que ayudó a restablecer un nivel de ingresos en 1990, que era equivalente al alcanzado en 1985, el primer año del programa de estabilización.

Por el lado de los gastos, estos permanecieron relativamente estables, y ya se verifica una ligera recomposición, con la reducción del gasto corriente como porcentaje del PIB y el incremento del gasto de capital (ver cuadro 7). La disminución del gasto corriente se explica en parte por la caída del pago de intereses de la deuda externa, que si bien aún absorbió un porcentaje importante de los gastos, fue disminuyendo a lo largo del tiempo, como resultado de las renegociaciones de deuda externa, que se analizan con más detalle en la sub-sección II.5. Esta caída no fue más significativa debido a que ocurrió una recomposición paulatina de la masa salarial del sector público respecto al ajuste realizado en 1985. El aumento del gasto de capital fue posible principalmente por el mayor acceso a financiamiento externo, que permitió evitar presiones inflacionarias del déficit público, que si bien presentó una tendencia decreciente desde 1987, el año de 1990 aún presentaba un nivel de 4.4% del PIB (cuadro 7).

Durante la década de 1990, la política fiscal buscó consolidar la estabilidad económica y sentar las bases para un crecimiento más sostenido de la economía, en un contexto donde la implementación de las reformas estructurales presionó sobre las cuentas del sector público.

Por el lado de los ingresos, ya se verifican los resultados positivos de la reforma tributaria iniciada en la década pasada, con el aumento de los ingresos tributarios del 7.2% del PIB en 1990 al 14.5% del PIB en 1998 (ver cuadro 8). Este aumento en la presión tributaria también fue

impulsado por el aumento de la tasa del IVA del 10% al 13%, el perfeccionamiento de la reforma tributaria en 1994 y por la reducción de la evasión tributaria, donde una de las medidas más importantes fue la consolidación del Registro Único de Contribuyentes (RUC), mediante el cual se empadrona a los sujetos alcanzados por las normas tributarias. Asimismo, se mejoró la administración y el control de los Grandes Contribuyentes (GRACO). En diciembre de 1998, se estima en más de 17 mil las personas jurídicas con RUC y alrededor de 1.9 mil GRACOS, de donde provienen más del 50% de las recaudaciones totales.

Cuadro 8
INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos Totales	30.8	31.7	29.8	32.0	31.4	29.7	29.7	30.3
Ingresos Corrientes	29.1	29.0	28.1	29.4	28.9	27.0	27.3	28.4
Tributarios	7.2	8.9	9.3	10.4	11.1	11.5	12.8	14.5
Venta de bienes y servicios	19.4	17.7	16.2	15.8	14.5	11.8	9.5	8.9
Otros	2.5	2.4	2.6	3.2	3.3	3.7	5.0	5.0
Ingresos de Capital	1.7	2.7	1.7	2.6	2.5	2.7	2.4	1.9
Gastos Totales	35.0	36.1	35.9	35.0	33.2	31.7	33.0	34.3
Gastos Corrientes	26.2	26.1	26.7	26.0	25.0	23.6	25.8	28.0
Servicios Personales	10.2	11.3	12.0	12.1	11.1	10.7	10.7	10.6
Intereses y Comisiones	3.7	3.2	2.8	2.4	2.6	2.2	1.6	1.4
Otros	12.3	11.6	11.9	11.5	11.3	10.7	13.5	16.0
Gastos de Capital	8.8	10.0	9.2	9.0	8.2	8.1	7.2	6.3
Déficit	-4.2	-4.4	-6.1	-3.0	-1.8	-2.0	-3.3	-4.0
Financiamiento	4.2	4.4	6.1	3.0	1.8	2.0	3.3	4.0
Externo	3.1	3.7	5.0	3.7	3.6	2.6	2.7	2.8
Interno	1.1	0.7	1.1	-0.7	-1.8	-0.6	0.6	1.2

Fuente: Elaborado en base a UDAPE (1999).

La reforma tributaria fue perfeccionada con la Ley 1606 de diciembre de 1994, donde se: i) sustituye el IRPE por un Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), con una alícuota de 25%, ii) se crea el impuesto a la remesa de utilidades al exterior con una alícuota del 12,5%, iii) se define un impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y vehículos y un impuesto sobre herencias y donaciones y iv) se aumenta el IT a 3%. Por otro lado, se crea un Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), con la finalidad básica de financiar el proceso de descentralización administrativa que estaba iniciando el Estado.

También se sientan las bases para reformar los sistemas tributarios de los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad, fundamentales para impulsar la transferencia de empresas públicas que operaban en estas actividades al sector privado. La nueva legislación mantiene los principios del régimen de regalías, pero adopta un impuesto a los ingresos netos del 25% y otro a las ganancias extraordinarias, buscando con esta legislación facilitar la deducción de los impuestos pagados en Bolivia en los países donde se generan créditos fiscales por inversiones en el extranjero (Candia, 1999). Asimismo, con la Ley de Ajustes y Modificaciones a la Reforma Tributaria (Ley No. 1731) de noviembre de 1996 se determina una alícuota adicional a las utilidades extraordinarias por

actividades extractivas de recursos naturales no renovables, para las empresas productoras de hidrocarburos y minerales.

Por otro lado, durante el período 1990 a 1998, se observa una reducción en los ingresos provenientes de las ventas de bienes y servicios de las empresas públicas, explicada por la transferencia de empresas públicas al sector privado, mediante los procesos de privatización y capitalización, que se inician respectivamente en 1992 y 1994. Se debe mencionar que los ingresos de capital se constituyeron en un fuente de ingresos públicos importante al fluctuar ente 1.7% del PIB y 2.7% del PIB anual, a lo largo de la década de los años 1990 (cuadro 8).

Por el lado de los gastos, se ha buscado implantar un presupuesto por programas desde 1990, que consiste en que cada institución pública elabore su presupuesto sobre la base de metas cuantificables, para que se constituya en un mecanismo de evaluación y control del gasto fiscal. Sin embargo, no se han obtenido los resultados esperados, y la práctica ha llevado a la elaboración de presupuestos “inercialistas”, con la tendencia de continuar con los gastos del pasado, dificultando la ejecución de una política fiscal que reduzca el gasto corriente y promueva las inversiones.

Si bien los gastos totales bajan en 1995 y 1996, cuando se inicia la transferencia de las principales empresas públicas al sector privado, mediante el proceso de capitalización, el mayor costo de llevar a cabo las reformas estructurales ha resultado en gastos superiores a 34% del PIB en la mayor parte del período 1990-1998 (cuadro 8). Los gastos de capital aumentaron respecto a la década de 1980 y se mantuvieron a niveles superiores al 8% del PIB hasta 1996, cuando debido a la transferencia de las empresas públicas al sector privado y la consecuente reducción de las inversiones públicas de naturaleza productiva, comienzan a presentar menores niveles. Los gastos corrientes en salarios se han mantenido alrededor del 10% del PIB, pero un hecho positivo fue que se privilegió los aumentos salariales en los sectores de educación y salud. Finalmente, los alivios y reprogramaciones del pago de intereses permitieron mantener la tendencia decreciente de este rubro a lo largo de la década de 1990.

En este sentido, la política fiscal en términos generales se centró en un manejo equilibrado de los ingresos y egresos, con la finalidad de reducir el déficit fiscal para evitar presiones inflacionarias. Asimismo, se orientó al establecimiento de una estructura tributaria basada en una menor cantidad de impuestos pero con una base mayor de contribuyentes. Sin embargo, en los últimos años, las reformas estructurales y en particular las reformas del sistema de pensiones y la reforma educativa han incrementado el déficit del sector público. Sin la reforma de pensiones, por ejemplo, cuyo costo para 1998 es estimado en 4% del PIB, el sector fiscal se encontraría equilibrado.

Pero se debe mencionar que estos déficits fiscales no han repercutido sobre la inflación interna, debido a que el país contó con un importante financiamiento externo (ver cuadro 8). Este financiamiento externo también fue fundamental para garantizar los mayores niveles de inversión pública respecto a la década anterior.

A pesar de los avances realizados en la aplicación de la política fiscal, aún existe preocupación respecto a los niveles del déficit fiscal. Según Williamson (1996), el déficit fiscal total

del sector público debe ser lo suficientemente pequeño, de tal forma que no sea necesario recurrir al impuesto inflacionario. Esto en general implica un superávit primario (sin tomar en cuenta las tasas de interés de la deuda pública) y un déficit global que no exceda el 2% del PIB.

El déficit público alcanzó a 4% del PIB en 1998, nivel similar al estimado para 1999, y el déficit primario superó a 2% del PIB. Esto implica que serán necesarios ajustes en los gastos o incrementos en los ingresos si se quiere mantener la estabilidad económica en el futuro, en un contexto donde se espera la paulatina reducción del acceso a financiamiento externo multilateral y bilateral. La preocupación aumenta si se considera que el déficit en cuenta corriente también ha estado en niveles elevados, entre 7% del PIB y 8% del PIB en los últimos años.

Por la mayor inflexibilidad de cortar los gastos para enfrentar este problema, debido a la necesidad de aumentar el gasto e inversión social, para promover una lucha más eficaz contra la pobreza, las medidas que están siendo adoptadas, con el apoyo de organismos financieros internacionales, se refieren a buscar incrementar los ingresos tributarios.

Según estimaciones realizadas por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) y organismos internacionales, a pesar de los avances alcanzados con la reforma tributaria en incrementar los ingresos impositivos, existiría una evasión entre 40% y 50% en los principales impuestos. El FMI, citado en Banco Mundial (1999), por ejemplo, estima que la evasión del IVA es de alrededor del 40% para 1996. Por otro lado, si bien no existen estimaciones confiables, también se considera que el contrabando alcanza proporciones elevadas en el país.

En este sentido, el gran desafío es implementar medidas que promuevan la mejor administración y aplicación de los procesos de recaudación y fiscalización de los tributos internos y aranceles, que al reducir la corrupción puedan hacer más eficiente los procesos de recaudación, cobranza coactiva, fiscalización, y sanción, para reducir la evasión y el contrabando. Entre algunas de las acciones que se están llevando a cabo, se destacan la Reforma Aduanera iniciada con la promulgación de la Ley No. 1990 de julio de 1999 y la futura aprobación del Código Tributario en el año 2000. Sin embargo, uno de los temas que está aún pendiente, se relaciona con la necesidad de promover una mayor universalidad impositiva, donde uno de los aspectos centrales es la necesidad de eliminar los regímenes especiales (STI, RTU y RAU), incorporándolos al régimen general, para fortalecer los mecanismos de fiscalización y control y reducir la evasión impositiva. El Servicio de Impuestos Internos debe evaluar los beneficios de incorporar a la mayor cantidad de contribuyentes al sistema tributario general, tomando en cuenta los costos administrativos que puede implicar esta medida.

3. Política cambiaria

Como parte fundamental del programa de estabilización se dictaron un conjunto de medidas para liberalizar el mercado cambiario, reducir la brecha cambiaria y posteriormente estabilizar el tipo de cambio. En 1985, el gobierno se comprometió a unificar su tipo de cambio, eliminando los controles o restricciones al capital u operaciones de cambio. Inicialmente, se dejó flotar el tipo de cambio y el mercado estableció un nuevo tipo de cambio unificado, con una depreciación de 1600% de la tasa oficial en un día (Sachs, 1986).

En este sentido, como en otros procesos de estabilización económica en la región, en Bolivia se promovió inicialmente una fuerte depreciación del tipo de cambio oficial (*overshooting*), para utilizarlo después como un ancla nominal para frenar la hiperinflación, en un sistema de tipo de cambio reptante (*crawling peg*) (Sachs 1986). En una economía fuertemente dolarizada, donde los precios se ajustan a movimientos del tipo de cambio oficial y paralelo y donde los contratos salariales se determinan prácticamente en períodos semanales, características de la economía boliviana en 1985, fijar el tipo de cambio era una condición suficiente para estabilizar los precios internos en el corto plazo (Sachs, 1986).

Morales y Sachs (1989) muestran que en 1985, la depreciación cambiaria en el mercado paralelo era pasada hacia los precios domésticos (*pass through*) en una relación de uno para uno (después de controlar por inflación pasada y depreciación del tipo de cambio oficial).

Para reunificar el tipo de cambio oficial con el paralelo y permitir la libre convertibilidad de la moneda boliviana respecto a la extranjera fue creado el Bolsín. Durante los primeros meses, el Bolsín operó como una verdadera subasta, del tipo holandesa: todas las ofertas al precio base o por encima del precio base eran consideradas exitosas y los participantes pagaban el precio que ofrecían. Pero para mantener el tipo de cambio estable, en términos de paridad de poder de compra con el dólar estadounidense, y con el aumento de las reservas internacionales del Banco Central, este sistema derivó en un sistema de minidevaluaciones periódicas (*crawling peg*), con la finalidad de mantener estable el tipo de cambio real (Domínguez y Rodrick, 1992). El Banco Central ofrecía divisas en el Bolsín a un precio base y adjudicaba las mismas en función a los mejores precios ofertados. Cuando se tenía una fuerte presión de demanda de divisas, el Banco Central aumentaba el monto ofertado, de tal forma a administrar el tipo de cambio.

El Banco Central no utilizó una política cambiaria agresiva para aumentar la competitividad, debido a la existencia de un fuerte efecto transmisión (*pass through*) de devaluaciones del tipo de cambio a los precios internos. Domínguez y Rodrick (1992) muestran que existía un fuerte efecto *pass through* durante la segunda mitad de la década de 1980, con coeficientes entre 0.6 y 0.8.

Este sistema de *crawling peg* continua hasta el presente y el Banco Central utiliza tanto el tipo de cambio real bilateral con los Estados Unidos como el real multilateral con los principales socios comerciales de Bolivia, para ajustar, mediante mini devaluaciones periódicas el tipo de cambio nominal, buscando mantener estable y predecible el tipo de cambio real.

¿Cuáles fueron los efectos de la política cambiaria sobre la evolución del tipo de cambio real? Una de las críticas más fuertes a los programas de estabilización es que pueden provocar atrasos cambiarios que afecten la rentabilidad de las exportaciones. El dilema de política que surge es si se debe utilizar el tipo de cambio como ancla nominal para evitar mayores presiones inflacionarias, debido a los fuertes efectos de *pass through* que existen en la economía boliviana o aumentar la competitividad de la producción transable, mediante un tipo de cambio más competitivo, como sugieren las recomendaciones del Consenso de Washington. Ese es un ejemplo del conflicto que puede existir en el corto plazo entre estabilización y crecimiento.

Sin embargo, en el caso de Bolivia la política cambiaria seguida por algunos de los principales socios comerciales del país parece haber simplificado el dilema, por lo menos hasta 1997.

Basados en la metodología de la Paridad del Poder de Compra (PPC) , los datos de UDAPE, que utilizan 1990 como período base, muestran que después del *overshooting* de 1985, la política cambiaria ha conseguido mantener relativamente estable el tipo de cambio real bilateral con los Estados Unidos (cuadro 9).

Sin embargo, esta política cambiaria también ha permitido aumentar la competitividad de las exportaciones bolivianas, si se toma en cuenta el tipo de cambio real multilateral, debido a las políticas cambiarias adoptadas por algunos de los principales socios comerciales de Bolivia, en especial los países vecinos (Argentina y Brasil), que utilizaron de una forma más agresiva el tipo de cambio como ancla para la inflación, lo que derivó en una sobrevaluación de sus tipos de cambio. Si se considera el tipo de cambio real multilateral, que toma en cuenta a los principales socios comerciales de Bolivia, se observa un significativo aumento de la competitividad no sólo durante la segunda mitad de la década de 1980 (descontando la sobrerreacción de 1985), sino también durante los años noventa (cuadro 9).

Sin embargo, desde la crisis asiática iniciada en 1997 y especialmente desde los problemas enfrentados por Brasil en enero de 1999, que derivó en una depreciación de más del 50% de la moneda brasileña y la consecuente apreciación del tipo de cambio real multilateral de Bolivia, el debate sobre una política más agresiva del manejo del tipo de cambio se ha reabierto en el país. Esta discusión ha sido fortalecida por los efectos adversos derivados de: i) el fenómeno climatológico de El Niño, ii) la recesión internacional inducida por la crisis asiática, de Rusia y Brasil, que provocó una fuerte contracción de los precios de las materias primas, y por tanto de los términos de intercambio de Bolivia y iii) la contracción de los flujos financieros internacionales motivada por la moratoria unilateral de la deuda externa rusa y las discusiones de renegociación de deuda de Ecuador. Estos eventos han generado un deterioro de la cuenta corriente boliviana durante 1998, que se espera se mantenga con un déficit elevado también en 1999.

Cuadro 9
TIPO DE CAMBIO REAL
(Índice a diciembre)

	Bilateral con los Estados Unidos	Multilateral con los principales socios comerciales
1985	116.64	91.59
1986	85.72	72.92
1987	92.06	84.32
1988	88.51	82.06
1989	95.68	91.49
1990	98.28	103.81
1991	97.63	103.23
1992	99.75	106.19
1993	102.27	110.96
1994	102.41	122.81
1995	97.45	117.75
1996	97.02	115.95
1997	96.67	112.42
1998	99.06	114.80

Fuente: UDAPE(1999).

Esto asociado a nuevas estimaciones sobre el *pass through* de devaluación a inflación interna, que muestran coeficientes inferiores a 0.3 han estimulado a una política cambiaria más agresiva del Banco Central en 1998 para ganar competitividad, que ha tenido como contraparte, después de varios años, un mayor proceso devaluatorio, respecto al dólar, que inflacionario. Es así, que mientras la inflación fue de 4.4%, la devaluación superó el 6% en 1998, tendencia que se acentuó en 1999.

4. Política monetaria

Con el inicio del programa de estabilización, la política monetaria recobró su independencia del marco fiscal y se constituyó en otra pieza clave de la lucha contra la inflación, mediante la restricción del financiamiento primario al sector público y a la banca de fomento, de tal forma a evitar los déficits cuasi - fiscales financiados en el pasado por el Banco Central. Para facilitar la utilización de la moneda nacional como unidad de cuenta y transacciones, después del proceso de dolarización, que incrementó el uso de moneda extranjera (dólares), se creó una nueva moneda, el boliviano, como dinero de curso legal, que era equivalente a 1 millón de pesos bolivianos.

Asimismo, se liberalizaron las tasas de interés y se permitieron efectuar contratos y operaciones en moneda extranjera. La política monetaria fue una pieza clave para estabilizar el tipo de cambio, contra ataques especulativos, y dar mayor credibilidad al programa de estabilización, una vez que se reestablecieron las operaciones en dólares en el sistema financiero en septiembre de 1985, las tasas de interés de depósitos y préstamos se mantuvieron elevados respecto a las tasas internacionales (ver cuadro 10).

Sólo en los últimos años se observa una reducción importante en las tasas de interés domésticas, pero el diferencial de tasas de interés de préstamos y depósitos (*spread*), aún continúa elevado, por lo que el énfasis de la política gubernamental fue mejorar la regulación y promover la competencia en el sector bancario, como se analiza en la sección III, sobre las reformas estructurales.

Cuadro 10
TASAS DE INTERES
(Promedio anual)

	Activa Efectiva (préstamos) en Moneda Extranjera	Pasiva Efectiva (depósitos) en Moneda Extranjera	Spread (Activa - Pasiva)	Libor (6 meses)	Riesgo País (Pasiva - Libor)
1985	21.6*	10.8**	10.8	8.6	2.2
1986	22.6*	14.0**	8.6	6.9	7.1
1987	29.6	17.8	11.8	7.3	10.5
1988	25.7	16.7	9.0	8.1	8.6
1989	24.3	15.7	8.6	9.3	6.4
1990	23.0	14.7	8.3	8.4	6.3
1991	21.5	12.9	8.6	6.1	6.8
1992	19.1	11.4	7.7	3.9	7.5
1993	18.5	11.2	7.3	3.4	7.8
1994	16.3	9.9	6.4	5.0	4.9
1995	17.0	10.5	6.5	6.0	4.5
1996	17.6	9.9	7.7	5.6	4.3
1997	16.3	8.2	8.1	5.9	2.3
1998	15.6	8.0	7.6	5.5	2.5

*Tasas nominal activa sector productivo.

**Tasa nominal Depósitos a Plazo fijo.

Fuente: Elaborado en base a UDAPE(1999).

Por otro lado, una vez que se controlaba la hiperinflación, uno de los temas centrales de política monetaria fue como acomodar el incremento de la demanda de saldos monetarios reales, resultantes de la remonetización de la economía: mediante expansión del crédito doméstico sea al sector público o privado o mediante el aumento de las reservas internacionales, dentro del sistema cambiario del tipo *crawling peg*. El gobierno escogió la alternativa más conservadora de aumentar las reservas para dar más credibilidad al programa y mejorar la situación de la balanza de pagos. Por ejemplo, en los primeros meses del programa de estabilización, dada la mayor demanda por moneda nacional generada por la reducción de la inflación, la política monetaria apoyó la remonetización de la economía y evitó una caída no deseada del tipo de cambio por medio de compras de moneda extranjera. Con esto se buscaba aumentar la credibilidad en la moneda nacional, sustentada por mayores niveles de reservas internacionales (ver cuadro 11).

Sin embargo, esta no era siempre la política adoptada, ya que durante algunos períodos, como por ejemplo, durante la transición de gobierno de 1989, debido al aumento del déficit fiscal, como consecuencia del ciclo político económico, y al financiamiento de este déficit con reservas para evitar presiones inflacionarias, se llevó a un agotamiento de las Reservas Internacionales Netas (RIN) del Banco Central.

Cuadro 11
INDICADORES MONETARIOS (Promedio anual)

	Emisión (% del PIB)	RIN (% del PIB)	Liquidez Total (% del PIB)	Multiplicador M2	Preferencia por circulante /M2 (%)	Dolarización (Cuasidinero moneda extranjera/ cuasidinero total)
1985	2.54	2.7	3.86	1.41	62.1	23.4
1986	2.84	5.9	6.76	1.98	40.2	54.0
1987	3.75	4.6	11.80	2.33	30.4	76.9
1988	3.66	3.7	12.87	2.49	27.4	83.6
1989	3.60	0.0	14.23	2.68	24.3	81.0
1990	3.29	2.0	17.92	3.43	17.7	85.5
1991	3.33	4.1	22.21	3.67	14.5	87.2
1992	3.49	4.7	27.77	4.08	12.0	88.6
1993	3.79	4.7	33.62	4.22	10.5	90.8
1994	3.87	7.3	38.35	4.48	9.9	90.7
1995	4.25	7.5	37.50	4.60	11.1	92.8
1996	3.99	11.4	38.25	4.36	10.1	94.4
1997	4.27	13.0	41.00	4.16	10.0	94.4
1998	4.34	13.2	42.24	5.39	9.4	95.5

Fuente: Elaborado en base a UDAPE(1999).

Pero a lo largo de la década de 1990, con el aumento del flujo de capitales a Bolivia, y la política del Banco Central de fortalecer su posición de reservas, estas se incrementaron significativamente hasta superar el 13% del PIB en 1998 (más de 6 meses de importaciones de ese año), de tal forma a garantizar el poder de compra del país y la estabilidad del tipo de cambio.

La política de emisión del Banco Central de Bolivia (BCB), se basaba y continúa basándose hasta el presente, en las metas fijadas en los programas financieros acordados con el Fondo Monetario Internacional, que toman en cuenta el crecimiento esperado del producto y la meta

programada de inflación. Las metas de expansión, en general, fueron decrecientes en el tiempo, consistentes con el objetivo de consolidar la estabilidad, reduciendo la tasa de inflación.

Asimismo, para regular la liquidez en la economía se introducen operaciones de mercado abierto, inicialmente con títulos emitidos por el propio Banco Central (Certificados de Depósitos - CDs) y posteriormente utilizando las Letras del Tesoro General de la Nación, pero evitando utilizar los instrumentos de política monetaria para favorecer el financiamiento del sector público y de determinados sectores productivos, mediante líneas de crédito con tasas de interés subsidiadas, que fueron eliminadas de las operaciones del Banco Central.

Para sanear financieramente al BCB, compensarlo de pérdidas por operaciones cuasi fiscales del pasado y permitir que realice operaciones de mercado abierto sin la necesidad de emitir sus propios títulos (CDs), en diciembre de 1992, mediante el D.S. 23380 se capitaliza al BCB con US\$ 790 millones, resultantes de la conciliación de deudas existentes entre el TGN y el BCB. Ese decreto autorizó al TGN a emitir títulos valores de largo plazo y Letras del Tesoro no superiores a un año, que fueron entregados ese mismo mes al BCB.

La independencia del BCB fue fortalecida en octubre de 1995, cuando se aprueba la Ley 1670 del BCB. De acuerdo a esta Ley, el BCB tiene como objetivo básico preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional, mediante la aplicación de políticas monetaria, cambiaria y de intermediación financiera. Por esta Ley, el BCB no puede otorgar créditos al sector público, a no ser en situaciones de emergencia como se detalla en la sub-sección III.2.

La política monetaria implementada desde 1985 permitió garantizar la estabilidad económica y crear las bases para la recuperación del producto agregado. En general, la expansión de la liquidez reflejó la remonetización necesaria de la economía y el aumento en el flujo de capitales en moneda extranjera que fueron depositados en el sistema financiero. Uno de los factores que influyó en este mayor ahorro financiero fue, entre otros, la liberalización de las tasas de interés y la mayor confianza de los agentes económicos. Así, se observa un crecimiento de la liquidez total del sistema financiero, que considera tanto moneda nacional como moneda extranjera (M2), de menos del 4% del PIB en 1985 a más del 42% del PIB en 1998. Asimismo, el multiplicador monetario del M2 se cuadruplicó en el mismo período y la preferencia por circulante se redujo de más del 62% respecto al M2 a menos del 10% del M2, en 1998 (cuadro 11).

Sin embargo, estos resultados positivos fueron acompañados por una creciente dolarización del sistema financiero. La repatriación de capitales como resultado de la estabilización de la economía aumentó el crecimiento de los depósitos en dólares en el sistema financiero.

Si se considera una *proxy* para la dolarización financiera la relación cuasi dinero en moneda extranjera respecto al cuasi dinero total, la dolarización habría aumentado de 23% a 95% entre 1985 a 1998. En 1999, se puede considerar que el boliviano (moneda nacional) aún mantiene las funciones de unidad de cuenta y medio de intercambio en especial para transacciones cotidianas de pequeño valor, pero ha sido sustituido por el dólar en la función de reserva de valor y como unidad de cuenta y medio de intercambio para transacciones de elevado valor (bienes raíces o bienes durables).

En este sentido, la efectividad de la política monetaria ha estado limitada, tanto por intentar mantener estable el tipo de cambio real, como por la elevada dolarización del sistema financiero en Bolivia. Asimismo, la elevada dolarización limita la posibilidad de que el Banco Central genere un mayor señoriaje debido a la remonetización esperada de la economía, como resultado del proceso de estabilización y de que actúe como prestamista de última instancia, para evitar que problemas de liquidez de los bancos se transformen en problemas de solvencia, colocando en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

Por estas razones, la discusión sobre la política monetaria en los últimos años se ha centrado entre realizar medidas para reducir la dolarización (mediante, por ejemplo, el aumento de diferenciales entre los intereses de operaciones en moneda nacional respecto a similares en moneda extranjera) o buscar implementar un *currency board* como en la Argentina, donde el gobierno se comprometería a mantener un tipo de cambio fijo, respaldado por una política monetaria que garantice que la expansión en la emisión monetaria esté plenamente cubierta con reservas internacionales.

El BCB se ha inclinado por la primera opción, argumentando que si bien la dolarización limita la utilización de la política monetaria, el hecho de que los salarios sean determinados en general en bolivianos (moneda nacional), tener una cierta flexibilidad en el tipo de cambio le permite contrarrestar fluctuaciones económicas y garantizar la competitividad de las exportaciones.

5. Negociaciones internacionales y gestión de la deuda externa

Otro de los principales objetivos del programa económico puesto en marcha en agosto de 1985 era reinsertar a Bolivia en el sistema financiero internacional. Durante los primeros meses de aplicación del programa de estabilización y reformas estructurales, Bolivia no contó con apoyo externo para financiar el programa de estabilización, tanto del punto de vista fiscal como para la balanza de pagos.

En este sentido, una de las preocupaciones centrales de las autoridades de Gobierno fue negociar programas de reprogramación y condonación de la deuda externa, con la banca privada internacional, los organismos bilaterales de crédito y multilaterales, de tal forma a reducir las presiones sobre las cuentas fiscales y sobre la balanza de pagos del país.

A partir de mediados de 1986, Bolivia consiguió: i) un acuerdo *stand by* y, posteriormente, un acuerdo de ajuste estructural SAF (*Structural Adjustment Facility*) con el FMI, ii) captar recursos de organismos multilaterales y bilaterales para apoyar a la balanza de pagos, iii) financiar la inversión pública y de asistencia alimentaria, en la reunión del Grupo Consultivo auspiciada por el Banco Mundial y iv) la primera reprogramación de la deuda bilateral oficial, en el ámbito del Club de París.

En términos de los acuerdos negociados con el FMI, a mediados de 1988, el país logró concretar un acuerdo de ajuste estructural ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) y su

cumplimiento en términos generales, permitió la realización de 2 otros acuerdos ESAF sucesivos, uno en 1994 y el otro en 1998, que continua vigente hasta el presente.

Con estos acuerdos Bolivia no solo consiguió asistencia financiera y técnica del FMI, sino permitió que el país, al presentar un programa de estabilización y reformas estructurales “avalado” por este organismo financiero, pudiese acceder a financiamientos externos oficiales de carácter multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas, entre otros) y bilateral, en general de países desarrollados para ayudar a financiar el programa de estabilización y reformas estructurales. Entre 1986 y 1999 se realizaron por ejemplo, 12 reuniones del Grupo Consultivo donde se comprometieron importantes recursos externos, desde US\$ 470 millones el primer año hasta US\$ 980 millones en 1999, lo que implicó en un importante apoyo de la comunidad internacional al programa de reformas que Bolivia viene implementando, desde 1985.

Por el lado del alivio de la deuda externa, el país también consiguió importantes avances. Inicialmente, Bolivia renegoció la recompra de la deuda comercial con sus 131 bancos internacionales acreedores. El mecanismo consistía en cancelar las deudas a partir de la recompra de los títulos de deuda al valor del mercado secundario, que fluctuaban entre 11centavos y 17 centavos por dólar adeudado. Las negociaciones también determinaron que Bolivia recomprase el capital adeudado y los bancos condonasen los intereses atrasados. La recompra se realizó en gran parte con recursos donados por la comunidad internacional, creándose un Fondo de Recompra con esta finalidad. Como se observa en el cuadro 12 hasta el inicio de los años 1990 prácticamente se elimina la deuda comercial de Bolivia con la banca internacional.

Cuadro 12
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y SU ESTRUCTURA

	Deuda (% del PIB)	Deuda (Millones de US\$)	Multilateral (% del Total)	Bilateral (% del Total)	Privada (% del Total)
1985	106.1	3294.4	26.5	50.7	22.8
1986	96.0	3642.5	30.4	49.2	20.4
1987	99.3	4283.4	30.1	52.8	17.1
1988	88.5	4069.5	35.0	54.4	10.6
1989	73.9	3491.6	43.7	48.3	8.0
1990	77.5	3778.9	45.1	47.8	7.1
1991	67.8	3628.0	50.7	42.0	7.3
1992	67.2	3784.5	51.7	42.0	6.3
1993	65.6	3782.8	55.6	43.2	1.2
1994	70.3	4216.1	56.4	42.7	0.9
1995	66.7	4523.7	59.1	40.2	0.7
1996	58.1	4366.3	62.7	36.5	0.8
1997	54.2	4233.9	65.4	34.0	0.6
1998	51.4	4396.2	63.0	36.2	0.8

Fuente: Elaborado en Base a UDAPE y Banco Central de Bolivia.

A partir de 1986, Bolivia también comienza a buscar acuerdos de reprogramación y reducción de la deuda bilateral en el ámbito del Club de París. En sucesivas reuniones el país obtiene reestructuraciones y condonaciones de deuda externa bilateral bajo los Términos de Toronto, Londres y Nápoles que permiten reducir sustancialmente la participación de la deuda

bilateral, en la estructura de la deuda total. Esta reducción también se explica por las negociaciones bilaterales realizadas por Bolivia con países no miembros del Club de París. Con Argentina se consiguió reducir US\$ 871 millones y con Brasil US\$ 350 millones hasta 1997. Con otros países no miembros del Club de París como Rusia, la República Checa, Polonia y Rumania se recompraron saldos adeudados por US\$ 20 millones, con descuentos mayores al 75% (Candia, 1999).

Entre 1986 y 1997, Bolivia consiguió reducir su deuda externa pública en US\$ 1,900 millones, alcanzando un nivel 40% inferior a lo que habría sido si no se materializaban las reducciones (Candia, 1999). Sin embargo, esta reducción no fue suficiente para garantizar la sostenibilidad de la balanza de pagos de Bolivia, y en 1997 se inician negociaciones con los organismos multilaterales para la reducción de la deuda externa multilateral de Bolivia, en el marco de la iniciativa para países pobres altamente endeudados (iniciativa HIPC - *Heavily Indebted Poor Countries*), patrocinada por el FMI y el Banco Mundial. Bolivia consiguió un alivio inicial de US\$ 448 millones en términos de valor presente, con el que se aseguraría que en el mediano plazo la balanza de pagos sea sostenible, en la medida que el servicio de la deuda externa no sobrepasaría el 20% de las exportaciones y el valor presente de la deuda no alcanzaría al 220% de las exportaciones. Sin embargo, debido al deterioro de los términos de intercambio de Bolivia, después de la crisis de Asia y Brasil y a la contracción de la actividad económica interna, el Gobierno de Bolivia está negociando alivios adicionales que garanticen la sostenibilidad de la balanza de pagos, buscando ampliar el alivio inicial para mejorar la situación en el corto y mediano plazo.

Se debe destacar que la política boliviana de endeudamiento externo en los últimos años, se basa en la contratación de créditos de carácter concesional de organismos multilaterales y bilaterales, para evitar mayores presiones sobre el déficit fiscal.

III. REFORMAS ESTRUCTURALES

Las reformas estructurales llevadas a cabo por Bolivia se enmarcan en los lineamientos del Consenso de Washington (Williamson, 1996) para buscar garantizar la estabilidad económica, mejorar la eficiencia y asignación de recursos en la economía y promover un mayor crecimiento económico con equidad, donde se destacan reformas comerciales, financieras, al sector público, las reformas al mercado laboral (que está sufriendo atrasos en su implementación en Bolivia, ya que son difíciles de llevar adelante, por fuertes oposiciones políticas) y la incorporación del medio ambiente como variable adicional en la formulación de las políticas gubernamentales, con la finalidad de diseñar agendas que promuevan un desarrollo sostenible del país. Un principio general por detrás de estas reformas es que la asignación de recursos en la economía se base en el mecanismo de precios, reflejando estos los costos de oportunidad.

En países pequeños como Bolivia y donde operan sistemas comerciales distorsionados y mercados de bienes no competitivos, se pueden obtener grandes beneficios de liberalizar el comercio y reducir las prácticas no competitivas (Corbo, 1991). Con la NPE, desde 1985, las reformas estructurales del país en el área comercial buscan reducir los niveles y la dispersión de la estructura arancelaria, para mejorar los incentivos y la asignación de recursos hacia el desarrollo de actividades con potencial exportador y que compiten con las importaciones. En este contexto, el país buscó mantener un tipo de cambio unificado y competitivo para promover el crecimiento de las exportaciones, como se mencionó en la sección anterior.

Las reformas al sector financiero, también llevadas a cabo desde 1985 buscan mejorar la eficiencia de la intermediación y uso de los recursos, incluyendo la asignación de las inversiones. Tienen el objetivo de reducir las distorsiones en la asignación del crédito, permitiendo que esta sea determinada por las fuerzas del mercado, pero sin olvidar la necesaria regulación prudencial para garantizar la estabilidad y solvencia del mercado financiero.

Las reformas del sector público implementadas por Bolivia, dentro de un enfoque más gradual, buscan resolver tanto los problemas macroeconómicos como de asignación de recursos, por lo que se constituyen en un elemento central del programa de ajuste y reformas estructurales, que está llevando a cabo el país. Además de los elementos macroeconómicos relacionados a reducir el déficit fiscal y garantizar cuentas públicas equilibradas, destacados en la sección anterior, Bolivia también está considerando aspectos microeconómicos que tienen la finalidad de aumentar la eficiencia de las políticas gubernamentales (privatización y capitalización de empresas públicas, reforma del sistema de pensiones, creación del marco legal e institucional para la regulación, descentralización y participación popular y un mayor énfasis en el gasto social en salud y educación).

Para asegurar el éxito de estas reformas se está buscando crear o rediseñar las instituciones públicas, para que sean independientes de las interferencias políticas y eficaces en la realización de sus funciones y la necesidad de garantizar derechos de propiedad bien definidos y seguros para todos, incluyendo el sector informal, a costos razonables. En este contexto, Bolivia promovió la liberalización de las reglas que restringían las inversiones extranjeras directas, dando el mismo tratamiento a las empresas domésticas y extranjeras para que compitan en las mismas condiciones.

Las regulaciones al mercado laboral tienen un papel clave para determinar la eficiencia y el éxito de los programas de ajuste estructural. La legislación laboral en la forma de reglas de indexación rígidas o costos laborales elevados se constituyen en obstáculos para el éxito del ajuste macroeconómico y de las reformas estructurales que buscan mejorar la asignación de recursos en los mercados de bienes. El éxito también puede ser amenazado por prácticas laborales rígidas que restringen la movilidad de los trabajadores, relacionadas con costos de despidos y beneficios no salariales. Si bien con el D.S. 21060 de 1985, se realizaron avances en esta área, aún no fue ejecutada en su totalidad en el país, por ser una de las reformas más sensible políticamente, ya que los beneficiarios de las regulaciones en este mercado tienden a ser elementos políticamente bastante activos, a través de sus organizaciones sindicales.

Un crecimiento más sostenido se basa en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos y la mejora en la eficiencia de la asignación de los recursos, ya que depende de: i) condiciones macroeconómicas estables y predecibles, ii) un sistema de incentivos y asignación de recursos adecuado, iii) un nivel de ahorro adecuado y iv) instituciones eficientes que transfieran este ahorro a inversiones productivas. Sin embargo, en el corto plazo medidas que promueven la estabilidad macroeconómica pueden entrar en conflicto con promover mayores tasas de crecimiento económico, y en este sentido, dificultar la transición de la estabilización al crecimiento sostenido. Este dilema estuvo presente en la implementación de las reformas estructurales en Bolivia, que se detallan a continuación.

1. Liberalización comercial, promoción de exportaciones y acuerdos internacionales

La liberalización comercial se comenzó a llevar a cabo en Bolivia con la NPE y tenía entre sus objetivos básicos, a corto plazo limitar el incremento de los precios domésticos de los bienes transables y restablecer las recaudaciones aduaneras, reforzando el programa de estabilización y a mediano plazo elevar la competitividad del sector transable de la economía, promoviendo una efectiva apertura e integración de Bolivia al comercio exterior.

La NPE eliminó la dispersión de aranceles, que variaban entre 0% y 150%, al crear un arancel único y uniforme de 20% aplicado a todas las importaciones y se eliminaron las exoneraciones y las barreras para-arancelarias, como la necesidad de conseguir licencias previas de importación. Bolivia buscó llevar a cabo sus políticas comerciales dentro de las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), participando del acuerdo desde 1989, y posteriormente como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Debido al elevado contrabando, que es uno de los problemas estructurales que enfrentaba y enfrenta la economía boliviana, y al reducido desarrollo de la industria nacional, no existieron fuertes reacciones de oposición a las medidas de liberalización comercial.

A lo largo del tiempo y en la transición de buscar no sólo la estabilización sino también promover el crecimiento económico se redujo la alícuota del arancel al 10% en 1990 y posteriormente se estableció una diferenciación entre los bienes de capital a los cuales se aplica una tasa arancelaria de 5%, manteniendo 10% para el restante de los bienes importados.

Sin embargo, el dilema de medidas de estabilización respecto a políticas de crecimiento van ha estar presente en la implementación de la política de promoción de exportaciones. A partir de 1987, con el D.S. 21660, de la Reactivación Económica y la Ley 843 (Reforma Tributaria), se comenzaron a realizar algunos intentos de promover las exportaciones, introduciéndose mecanismos que buscaban garantizar la “neutralidad impositiva”, al autorizarse la devolución de impuestos indirectos pagados, por los exportadores de productos no tradicionales y en algunos casos mineros, en la adquisición de insumos, materias primas y otros componentes incorporados en el costo de las mercancías exportadas. Los mecanismos de compensación de impuestos fueron alterados en diversas oportunidades debido, en general a problemas de liquidez del TGN que generaron atrasos permanentes en las devoluciones y al mal cálculo y administración ineficiente de las devoluciones, que se asoció a problemas de sobrefacturación por parte de algunas empresas exportadoras, que buscaban obtener devoluciones “extraordinarias”.

Desde la década pasada los mecanismos de compensación aplicados fueron los siguientes: Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), Certificados de Notas de Crédito Negociables (CENOCREN), Bonos de Tesorería Redimibles (BTRs), *Drawback* y, finalmente, los Certificados de Devolución Impositiva (CEDEIM), vigentes hasta el presente. El problema de los atrasos en las devoluciones impositivas se “arrastró” hasta los últimos años, e incluso en 1999, para buscar reducir este problema, una de las prioridades en la asignación de recursos del presupuesto del Estado fue, justamente, la cancelación de las deudas pendientes en la devolución impositiva mediante los CEDEIM.

Con el Decreto de Reactivación Económica (D.S. 21660) también se crea el Instituto Nacional de Exportaciones (INPEX), con autonomía de gestión y con el objetivo básico de promover el crecimiento y la diversificación de las exportaciones bolivianas, mediante la provisión de servicios de asistencia técnica e información, tomando como referencia la experiencia exitosa de PROCHILE. Limitaciones presupuestarias limitaron las acciones de esta institución, y en febrero de 1998 es sustituida por el Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL), que amplía sus atribuciones, para incorporar también la promoción y asistencia a las inversiones y el turismo.

Asimismo, con el D.S. 21660 de 1987, se establecieron algunos subsidios en los precios y tarifas de los sectores de hidrocarburos, transporte ferroviario, energía eléctrica y transporte aéreo, en las empresas aún controladas por el Estado, para beneficiar a las exportaciones. Estas medidas si bien buscaban promover la competitividad de los sectores transables, al reducir sus costos de producción y transporte entraron en contradicción con el esfuerzo de estabilizar la economía y fueron paulatinamente eliminadas.

A inicios de la década de los años 1990, se crea el Régimen de Internación Temporal para la Exportación (RITEX), mediante el cual se otorga la suspensión de impuestos y otros gravámenes a la importación de materias primas y bienes intermedios destinados a la producción de bienes que son posteriormente exportados. El RITEX se encuentra fuertemente relacionado con la creación de Zonas Francas industriales en 1992, ya que en estas se realizaría la transformación física de estos insumos. Estas Zonas Francas industriales para la exportación, funcionan bajo el principio de segregación aduanera y fiscal, con exención de imposiciones tributarias y arancelarias.

La política de promoción de exportaciones de Bolivia tomó un nuevo impulso con la aprobación de la Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones (Ley No. 1489) en abril de 1993, donde se clarifican los conceptos para la devolución impositiva² y sobre el tratamiento del RITEX y de las Zonas Francas. Con esta Ley, además se establece: i) la libertad de exportar e importar sin necesidad de permisos o licencias previas (salvo en el caso de productos que comprometan la seguridad del Estado, la flora, fauna y el patrimonio histórico y cultural de la nación), ii) la garantía a los exportadores del acceso directo potencial al financiamiento internacional, iii) el libre tránsito por el territorio nacional sin ninguna restricción y iv) la libre contratación de servicios de empresas y entidades que los exportadores estimen convenientes. Esta Ley fue ajustada en 1999, para facilitar la negociación de los CEDEIM, en mercados secundarios.

Para agilizar los trámites administrativos y reducir la burocracia y centralización, se creó el Sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX), abriéndose oficinas descentralizadas en diversas regiones del país. Asimismo, se buscó impulsar una mayor coordinación de políticas y acciones entre el sector público y privado con la creación del Consejo Nacional de Comercio Exterior (COMEX), donde participan representantes del sector público y privado.

Por el lado de los acuerdos internacionales, para ampliar los mercados potenciales en el exterior, Bolivia ha establecido nuevos acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio, y profundizando los acuerdos existentes, buscando asegurar a las empresas bolivianas el acceso a los mercados internacionales en condiciones preferenciales (Candia, 1999). Bolivia, además de ser miembro de la OMC, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se ha incorporado como miembro no pleno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y está participando de las negociaciones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En términos bilaterales se destaca el acuerdo de Complementación Económica con Chile y de una Zona de Libre Comercio con México. Respecto a los acuerdos existentes que ha consolidado se destacan los tratamientos arancelarios preferenciales que recibe en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias con los Estados Unidos (Sistema Andino de Preferencias), con países de la Unión Europea (Régimen de Preferencias para Productos Seleccionados de los Países Andinos), Canadá, Japón y países del Grupo de los Siete (Sistema Global de Preferencias Comerciales).

Como resultado de estas políticas, el valor de las exportaciones se ha doblado en dólares entre 1985 y 1998 y la estructura de exportaciones de Bolivia se ha modificado, con el aumento de las exportaciones no tradicionales (en especial la soya y sus derivados, la joyería de oro y la madera), que de ser prácticamente inexistentes en 1985, en 1999 constituyen el principal rubro de exportación, adelante de las exportaciones mineras y de hidrocarburos (cuadro 13).

Cuadro 13
EXPORTACIONES
(Millones de US\$)

	Totales	Minerales	Hidrocarburos	No tradicionales	Reexportaciones*
1985	675.3	263.8	374.5	34.2	2.8
1986	650.5	200.8	332.6	106.7	10.4
1987	587.7	207.5	256.1	105.9	18.2
1988	608.2	273.6	218.9	104.6	11.1
1989	852.4	403.4	214.4	201.0	33.6
1990	955.7	407.7	226.7	288.3	32.9
1991	895.3	356.3	240.8	253.6	44.7
1992	773.8	378.7	133.6	228.9	32.7
1993	808.9	382.4	102.8	300.7	23.1
1994	1124.2	437.9	106.8	545.1	34.4
1995	1181.2	510.5	152.6	474.5	43.6
1996	1295.3	478.0	141.3	595.2	80.9
1997	1272.1	499.6	107.0	647.2	18.3
1998	1324.7	435.2	96.7	576.3	216.6

* Considera efectos Personales.

Fuente: Elaborado en base a UDAPE (1999).

Sin embargo, las exportaciones bolivianas aún se encuentran bastante concentradas en pocos productos, relacionados con los recursos naturales que tiene el país o la producción agrícola, donde se destacan la soya y sus derivados, el zinc, la plata, el oro, el estaño, el gas natural, las maderas y la joyería de oro, lo que hace que sean vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales de los *commodities*.

Si bien, la reforma comercial está casi culminada, en la actualidad la discusión se centra entre dos propuestas opuestas: los que defienden avanzar con la reforma e implementar un arancel “zero”, de tal forma a convertir a Bolivia en una “Zona Franca” para América del Sur y los que defienden el uso de políticas comerciales más activas, para proteger a la industria nacional de las fluctuaciones de los mercados internacionales, como las derivadas de las crisis de los países del sudeste asiático y Brasil. Contra la propuesta del arancel “zero” aún pesan los argumentos de la estabilidad de las cuentas fiscales, debido a que la recaudación por GAC supera el 1.6% del PIB. El Gobierno ha escogido la línea de mantener la política comercial de aranceles bajos y estables, pero buscar reducir el contrabando y aumentar las recaudaciones aduaneras con la Reforma Aduanera iniciada en 1999 y analizada anteriormente.

2. Liberalización financiera y regulación prudencial

La reforma financiera iniciada en 1985, con la NPE, tenía como objetivos inmediatos la eliminación de la represión financiera y promover una rápida reintermediación financiera. Desde la desdolarización de 1982 era ilegal la tenencia de cuentas bancarias en moneda extranjera y existía un estricto control de capitales, que sin embargo no impidió que durante la primera mitad de la década de 1980 ocurriera una fuerte salida de capitales al exterior.

Conjuntamente con la unificación del mercado cambiario y el establecimiento del Bolsín, se liberalizaron las tasas de interés (que habían sido negativas en términos reales durante la hiperinflación), se reintrodujeron las transacciones en moneda extranjera en el sistema financiero, se

abrió la cuenta de capital de la balanza de pagos y se redujo sustancialmente el uso del crédito interno para el financiamiento del sector público.

Estas medidas en gran parte buscaban incentivar la repatriación de capitales bolivianos que habían salido al exterior durante la inestabilidad e incertidumbre de los primeros años de la década de 1980, facilitar a los bancos comerciales la captación de depósitos y obtención de líneas de financiamiento en el exterior y, dentro de lo posible, estimular el ingreso de capitales provenientes del exterior.

Asimismo, para promover la intermediación financiera paulatinamente se redujeron las tasas de encaje legal, tanto para las transacciones en moneda extranjera (dólares), como en moneda nacional (bolivianos). A lo largo del tiempo esto implicó en una importante reducción de las tasas de encaje, como se observa en el cuadro 14. En mayo de 1998, el BCB, para mantener los encajes de las instituciones financieras en inversiones financieras que sean relativamente seguras y rentables, determinó que un porcentaje del encaje debe ser constituido en efectivo mediante depósitos en el propio BCB y el resto en Bonos y Letras del TGN para depósitos en moneda nacional y en títulos de renta fija de corto y largo plazo del exterior para depósitos en moneda extranjera. Estos fondos se denominan Fondos de Requerimientos de Activos Líquidos (Fondos RAL).

Cuadro 14
TASAS DE ENCAJE LEGAL (%)

	1985	1998
Depósitos a la vista moneda extranjera	100*	12
Depósitos a la vista moneda nacional	50	12
Depósitos caja de ahorro moneda extranjera	20**	12
Depósitos caja de ahorro moneda nacional	20	12
Depósitos a Plazo Fijo moneda extranjera	10***	12
Depósitos a Plazo Fijo moneda nacional	10	12
Cuentas Fiscales	100	100

* Agosto 1985.

** Julio 1987.

***Enero 1988.

Fuente: Banco Central de Bolivia.

La liberalización financiera implicó también retirar al Estado de las decisiones de como asignar el crédito en la economía, y dentro de esta nueva concepción, se liquidó la banca pública comercial y de fomento (Banco Agrícola, Banco Minero y Banco del Estado).

A partir del D.S. 21660 de julio de 1987, se establecieron disposiciones que buscaban actualizar la legislación bancaria, basada en la Ley de Bancos de 1928, estableciendo requerimientos patrimoniales y disposiciones sobre capitalización y fortalecimiento de la banca, y determinaban el nombramiento de un Superintendente de Bancos independiente del BCB para supervisar el sector. En este sentido, la política de liberalización financiera ejecutada por el país comenzó a ser complementada con el desarrollo y fortalecimiento de la supervisión y regulación financiera.

A lo largo del tiempo, se fueron estableciendo legislaciones e instituciones para fortalecer la regulación prudencial y poder contar con un prestamista de última instancia (el BCB). Se avanzó

tanto en la regulación prudencial preventiva como protectora. Se reglamentaron los requerimientos de capital, liquidez, adecuación patrimonial, reservas etc. (regulación preventiva) como también se utilizaron y fortalecieron los “estabilizadores automáticos” (los créditos de liquidez).

En abril de 1993, se promulgó la Ley de Bancos y Entidades Financieras (Ley 1488) donde se consolida: i) la libre determinación de las tasas de interés por las fuerzas del mercado, ii) la libre asignación de recursos por los intermediarios financieros, iii) los requerimientos mínimos de capital y adecuación patrimonial (8% ponderado por riesgo), iv) se adopta el concepto de banca universal o multibanca y v) se determinan prohibiciones para otorgar créditos a grupos vinculados.

Esta legislación se complementa con la aprobación de la Ley del BCB en octubre de 1995, que otorga al ente emisor independencia de gestión y autonomía para garantizar el poder adquisitivo de la moneda nacional, mediante la formulación e implementación de las políticas monetaria, cambiaria y de prestamista de última instancia. El crédito del BCB al TGN se limita exclusivamente a cubrir necesidades en situaciones de emergencia nacional determinados en la Constitución Política del Estado y para créditos de liquidez temporal con plazos inferiores a un año, de acuerdo a las metas del programa monetario financiero. Esta Ley fortalece la legislación que promueve la regulación prudencial en Bolivia al: i) prohibir que las entidades financieras otorguen créditos a personas o empresas vinculadas, ii) aumentar el coeficiente de adecuación patrimonial al 10%, tomando en cuenta los activos ponderados por sus riesgos, de acuerdo a las sugerencias de Basilea, iii) autorizar al BCB a determinar el capital mínimo para operación de los bancos y iv) buscar clarificar las competencias del BCB y la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF).

En noviembre de 1995 se crea el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) con la finalidad de apoyar en la ampliación de la base patrimonial de las entidades del sistema de intermediación financiera, así como para aumentar la disponibilidad de recursos financieros para el sector productivo.

Asimismo, en noviembre de 1996 se transfieren las operaciones de banca comercial que efectuaba el BCB, como por ejemplo la asignación de créditos directamente a actividades productivas mediante su Gerencia de Desarrollo, a la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO), banco de segundo piso conformado con esa finalidad, con aportes de organismos financieros internacionales y del propio BCB.

La legislación del sector financiero para promover la competencia y definir reglas para el funcionamiento de los diferentes mercados fue fortalecida con la aprobación de las Leyes: del Mercado de Valores, de Seguros y de Propiedad y Crédito Popular en 1998 (que realiza modificaciones a la Ley de Bancos), las resoluciones de la SBEF que aumentan la necesidad de provisiones por categoría de crédito en diciembre de 1998 y las Modificaciones realizadas la Ley de Bancos y Entidades Financieras en 1999, respecto a los procedimientos de intervención de bancos con problemas.

Esta nueva legislación buscó mejorar los aspectos de la competencia, solidez y confianza en el sistema financiero, así como fomentar el ahorro y promover la expansión y diversificación de los servicios financieros.

Asimismo, se creó el Sistema de Regulación Financiera, que se encuentra enmarcado en la Ley de Propiedad y Crédito Popular (No. 1864) y conformado por la SBEF, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) y la Superintendencia de Recursos Jerárquicos (SRJ), que resuelve los recursos emitidos contra las resoluciones de los superintendentes de la SBEF y la SPVS. Asimismo, la Ley 1864 creó al Comité de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP) como órgano normativo encargado de la aprobación de las normas de prudencia relacionadas con: capitales mínimos, fusión y liquidación de entidades financieras no bancarias, planes de rehabilitación de entidades que operan en los sectores de pensiones, valores y seguros, la regulación del microcrédito y de las operaciones de instituciones financieras de segundo piso. Las reuniones del CONFIP son dirigidas por el presidente del BCB, y cuenta con la participación de los Superintendentes de las SBEF y SPVS, además del Viceministro de Asuntos Financieros del Ministerio de Hacienda.

Como resultado de estas medidas, la confianza del público en el sistema bancario fue restablecida, registrándose un incremento importante tanto en los depósitos del público como en la colocación de la cartera durante la década de 1990 (ver cuadro 15), llegando a niveles de 40% del PIB y 47% del PIB, respectivamente, en 1998. Por otro lado, si bien Bolivia aún no presenta un mercado de capitales desarrollado, el volumen de operaciones de su Bolsa de Valores, que se concentra principalmente en títulos de renta fija denominados en dólares, tuvo también un crecimiento bastante expresivo, de US\$ 519 millones en 1990 a más de US\$ 3.9 mil millones en 1998 (cuadro 15).

Esta confianza puede ser confirmada por la mayor presencia de la banca extranjera que adquirió y capitalizó importantes bancos en el país. El Banco Central Hispano de España adquirió al Banco de Santa Cruz, el más grande de Bolivia, el CITIBANK incorporó al BHN Multibanco y el Banco de Crédito del Perú adquirió a los Bancos Boliviano Americano y La Paz. La importancia de estas transacciones puede ser verificada al mencionar que en 1999 operan en Bolivia 13 bancos privados comerciales y 3 de ellos también eran filiales de bancos extranjeros: el Banco do Brasil, el Banco de la Nación Argentina y el Banco Real (ABN AMRO BANK).

Sin embargo, a pesar de estos resultados, el sistema bancario aún se encuentra vulnerable, debido a una elevada concentración de depósitos y cartera (en ambos casos aproximadamente el 10% de las operaciones más grandes representan alrededor del 90% del valor total de los depósitos o cartera) y una alta cartera en mora (de alrededor del 8% respecto a la cartera total en 1999).

Cuadro 15
INDICADORES FINANCIEROS SELECCIONADOS

	Depósitos Sistema Bancario (Millones de US\$)	Cartera Sistema Bancario (Millones de US\$)	Operaciones Bolsa de Valores (Millones de US\$)
1990	797.4	973.3	519.0
1991	1183.5	1345.8	370.5
1992	1544.6	1854.4	235.9
1993	2052.7	2370.2	587.7
1994	2167.4	2504.1	1020.1
1995	2401.8	2749.5	1052.1

1996	2894.8	2994.6	1701.7
1997	3245.6	3390.5	2639.0
1998	3436.0	4029.0	3932.0

Fuente: Banco Central de Bolivia y Bolsa Boliviana de Valores.

Esta vulnerabilidad también se relaciona con el elevado riesgo moral que se generó por el hecho de que en las 8 liquidaciones de bancos comerciales privados, con problemas de solvencia, realizadas desde 1987 en el país³, en general, el Gobierno se responsabilizó por devolver los depósitos del público, con la finalidad de evitar crisis sistémicas, incurriendo en presiones de recursos sobre el TGN.

Por otro lado, las aún elevadas tasas de interés activas pueden estar implicando que las instituciones financieras han seguido estrategias de alto riesgo, provocando selección adversa, que sin una mayor disciplina en el mercado financiero puede repercutir negativamente sobre la estabilidad del mismo.

En este sentido, para consolidar el sistema financiero se aprobará hasta finales de 1999 la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Financiera, que pretende crear no sólo un sistema explícito de garantía de depósitos, sino también procedimientos administrativos más ágiles para la intervención de instituciones financieras con problemas, con la finalidad de consolidar la regulación prudencial, tanto protectora como preventiva, mejorar la disciplina del mercado financiero, reducir los problemas de riesgo moral y selección adversa y disminuir los costos al TGN de las intervenciones de salvataje o cierre de instituciones financieras.

Pero existen desafíos estructurales que aún deben ser enfrentados en el futuro y se relacionan con el limitado acceso al crédito y servicios financieros de la mayor parte de la población boliviana, y en especial en las áreas rurales, deficiencias en la legislación para la utilización de garantías y colaterales y la existencia de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) financieras que no se encuentran adecuadamente supervisadas.

3. Marco legal e institucional y la regulación

Como parte de la reforma del sector público y con la finalidad de definir y garantizar derechos de propiedad, determinar “las reglas del juego” para las inversiones privadas y garantizar el Estado de Derecho para las personas, era necesario modernizar y adecuar el marco legal e institucional al nuevo modelo de desarrollo que Bolivia estaba llevando a cabo desde 1985, basado en las fuerzas del mercado, en la inversión privada y en la apertura e integración de la economía al exterior.

Estas reformas buscan promover reglamentaciones que estimulen la competencia, eficiencia, productividad y competitividad para promover las inversiones y el crecimiento económico y fortalecer la capacidad reguladora del Estado, con instituciones independientes, autónomas del aparato del gobierno y con recursos humanos y financieros que permitan el desarrollo presente y futuro de la industria regulada y eviten la captura de la entidad regulatoria, para alcanzar un equilibrio entre la promoción de las inversiones y la defensa de los consumidores.

3.1 Legislación laboral

En términos del mercado laboral, con el D.S. 21060 se restablece la libre contratación y se otorga libertad para la libre negociación de salarios entre empresas y trabajadores, derogando disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral. Este Decreto también determina que el Estado solo fije el salario de los funcionarios públicos y elimina la estabilidad y reduce costos laborales para los empleados públicos. Sin embargo, la reforma laboral fue parcial, ya que la legislación del mercado de trabajo aún se basa en la Ley del Trabajo de 1942, promulgada durante el período de sustitución de importaciones, que es excesivamente restrictiva y debido a las disposiciones legales que se dictaron desde entonces, se generó un sistema de resolución de disputas complejo e impredecible, que eleva la incertidumbre para las inversiones. De la misma forma, los elevados costos potenciales que determina en términos de inamovilidad laboral y beneficios sociales en el sector privado, incentiva a la informalidad.

Esta es una reforma aún pendiente en Bolivia, que se espera iniciar el año 2000 y las propuestas toman en cuenta como base las reformas realizadas en otros países, como Chile y Perú donde no se garantiza la estabilidad laboral, se reducen los costos de contratación y despido, y se flexibiliza la determinación de salarios, horas y tipos de contratos laborales.

3.2 Poder ejecutivo

Para aumentar la eficiencia del sector público en el desempeño de sus funciones, se concibe a partir de 1987 un programa de servicio civil con los objetivos de: i) jerarquizar el empleo público eliminando las interferencias políticas en las contrataciones y promociones, ii) crear estabilidad instituyendo una carrera administrativa basada en méritos profesionales, a partir de escalas salariales adecuadas y capacitación permanente y iii) modernizar el sistema de administración, tomando en cuenta la necesidad de incorporar transparencia en los procedimientos y control por resultados.

La falta de continuidad en el programa, la inestabilidad laboral, la discrecionalidad política y la fuerte dependencia del financiamiento externo limitaron los resultados de esta reforma. A partir de 1999, dentro de las reformas institucionales que se están ejecutando y que cuenta con la asistencia técnica y el apoyo financiero de la comunidad internacional, se está llevando a cabo la implantación de la nueva reforma del servicio civil, que toma en cuenta la necesidad de redimensionar el Estado⁴ y que comprende incorporar a la administración central (básicamente Ministerios) y a las prefecturas al servicio civil, en un proceso de 10 años.

Por otro lado, en julio de 1990, se aprueba la Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental (Ley SAFCO, No.1178). Esta legislación busca normar y regular la acción del sector público en la administración y control del uso de los recursos del Estado, estableciendo sistemas de administración y fiscalización aplicables a todas las entidades públicas. Asimismo, establece el relacionamiento de este sistema con los sistemas nacionales de inversión pública, el funcionamiento del control externo posterior y la jurisdicción coactiva fiscal.

También se realizaron 2 reformas profundas para reorganizar el Poder Ejecutivo, una en 1993 y la segunda en 1997, buscando que la estructura organizacional del Estado pueda desempeñar más adecuadamente sus nuevas funciones focalizadas en hacer normas y políticas, regular, garantizar la

estabilidad macroeconómica y realizar inversiones sociales y de infraestructura, dejando al sector privado la responsabilidad básica de realizar inversiones productivas. La nueva estructura del Poder Ejecutivo aún se encuentra en etapa de consolidación.

3.3 Marco legal, institucional y regulación para las inversiones en sectores de servicios públicos

Para mejorar el clima de inversiones, en septiembre de 1990 se promulga la Ley de Inversiones (Ley No. 1182), determinando que la inversión extranjera tenga los mismos derechos, deberes y garantías, que se otorgan a los inversionistas nacionales. Define las inversiones conjuntas entre inversionistas nacionales y/o extranjeros, bajo la modalidad de riesgo compartido (*joint ventures*) y faculta a los inversionistas a someter sus diferencias en tribunales arbitrales de conformidad a la Constitución Política del Estado y a normas internacionales.

También establece que las garantías para la inversión extranjera, estarán respaldadas por lo convenios bilaterales o multilaterales suscritos por Bolivia con otros países y organismos internacionales. En este marco, Bolivia suscribió, en los últimos años, convenios de adhesión con la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), el Centro Internacional de Resolución de Disputas sobre Inversión (CIADI) y la Corporación de Inversión Privada Extranjera (OPIC). Adicionalmente, con el propósito de evitar la doble imposición y facilitar la inversión extranjera en el país, Bolivia ha suscrito acuerdos bilaterales con diversos países de Latinoamérica y Europa (Candia,1999).

A su vez, la Ley 1182 también fortalece las definiciones de política respecto a la libre determinación de precios, libre convertibilidad de la moneda, el libre ingreso y salidas de bienes, servicios y capitales y la libre remisión de utilidades al exterior.

En la transformación de los papeles del Estado, otra de las prioridades gubernamentales, a partir de la década de 1990, fue buscar establecer un marco legal y una estructura de regulación para resguardar los derechos y las obligaciones de los participantes en el sistema económico: el Estado, los inversionistas privados y el consumidor. Esta estructura para las actividades productivas se basó en la creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), mediante la Ley No. 1600 de octubre de 1994, con el objetivo de regular, controlar y supervisar las actividades en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y aguas.

La Ley 1600 estableció disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, y para fiscalización de los procesos de impugnación a las resoluciones de los entes reguladores. El SIRESE está regido por una Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales, que son entidades con autonomía de gestión técnica, administrativa y económica. Todos los Superintendentes son nombrados por el Presidente de la República de una ternas propuesta por dos tercios de los votos emitidos en la Cámara de Senadores.

El Superintendente General está encargado, entre otras funciones, de dirimir conflictos de competencia y fiscalizar la eficiencia y eficacia de la gestión de las Superintendencias Sectoriales, evaluando también los recursos jerárquicos interpuestos contra las resoluciones de estas Superintendencias. Las Superintendencias Sectoriales están encargadas de hacer cumplir las normas

sectoriales para promover la competencia y la eficiencia en los sectores regulados, investigando posibles conductas anticompetitivas, pudiendo: i) conceder o retirar concesiones, licencias u otras formas de autorizaciones, ii) revisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de las empresas y entidades bajo su jurisdicción, incluyendo la ejecución del plan de inversiones comprometidos, iii) aprobar y publicar precios y tarifas de acuerdo a las normas legales sectoriales y iv) aplicar sanciones en los casos previstos por ley.

El marco legal está siendo completado con la aprobación de leyes y reglamentos sectoriales, donde se destacan las Leyes de: Electricidad (aprobada en 1994), Telecomunicaciones, (aprobada en 1995), Hidrocarburos (aprobada en 1990 y modificada en 1996), Concesiones de Obras Públicas de Transporte (1998) y la Ley Corazón (1999), que flexibiliza la restricción existente contra inversiones extranjeras dentro de los 50 km. de las fronteras bolivianas, autorizando la adjudicación de concesiones a inversionistas extranjeros para la construcción de corredores de exportación de energía, hidrocarburos y telecomunicaciones, dentro de esta zona. También el Poder Ejecutivo envió al Congreso para su aprobación, la Ley de Agua Potable y Servicios Básicos, que pretende normar el funcionamiento del sector.

En algunos casos, como para el sector de electricidad, con la finalidad de aumentar la eficiencia económica, la legislación estableció la separación propietaria vertical de los tres segmentos del mercado: generación, transmisión y distribución, limitando también la integración horizontal en la etapa de generación.

La emisión de las leyes sectoriales y el establecimiento de los sistemas de regulación, redefinieron el papel del gobierno. En el pasado, el Estado era “juez y parte”, elaboraba las normas y políticas, hacia la promoción, implementaba las normas y políticas, supervisaba y fiscalizaba y al mismo tiempo producía mediante sus empresas públicas. Ahora, el sector público busca centrarse exclusivamente en hacer normas y políticas, garantizar la estabilidad macroeconómica y realizar inversiones sociales y de infraestructura, dejando la supervisión a los sistemas de regulación y al sector privado la responsabilidad de invertir.

Debido a la poca experiencia del país en esta área, para consolidar este marco legal e institucional, que garantice el equilibrio entre promover las inversiones y defender a los consumidores, es necesario fortalecer al SIRESE como un paso necesario para modernizar el papel del Estado respecto a los servicios públicos. Sólo un SIRESE fuerte permitirá que se alcancen los beneficios del programa de capitalización, detallado en la sub-sección III.4, que asegure la ejecución de las inversiones privadas extranjeras comprometidas y su rentabilidad, pero sin descuidar de los intereses de los consumidores que deben ser protegidos.

El fortalecimiento del SIRESE se relaciona con mejorar la capacidad de las instituciones reguladoras y evitar los riesgos de captura, capacitando a recursos humanos especializados y evitando presiones políticas y de grupos de interés. Este fortalecimiento de las superintendencias promoverá una reducción de asimetrías de información entre las empresas y los entes reguladores, ya que las primeras en general están mejor informadas respecto a las condiciones de demanda que enfrentan y de los costos de producción.

En este contexto, la ambigüedad de competencias puede generar incertidumbre sobre los derechos de propiedad y como consecuencia pueden aparecer problemas de selección adversa al atraer inversionistas más propensos a asumir riesgo, niveles de inversión subóptima en los sectores y comportamiento de *rent seeking*, buscando influenciar a las superintendencias. Por esta razón, la legislación debe ser completada, y en dos sectores las deficiencias de legislación son evidentes: transportes y aguas.

3.4 Marco legal, institucional y regulación para el medio ambiente y los recursos naturales

Respecto al medio ambiente y los recursos naturales, la incorporación del tema de desarrollo sostenible se inició con la promulgación de la Ley del Medio Ambiente (No 1333), en junio de 1992 y fue impulsada con la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible, que entre sus funciones tiene las de establecer las normas en materia ambiental y sobre el uso del suelo. Adicionalmente, fue creado el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) mediante la ley No. 1700 (Ley Forestal) en Julio de 1996, con el objetivo de regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos renovables. Constituyen este sistema de regulación una Superintendencia General y las Superintendencias Forestal y Agraria.

La Ley Forestal también determina que las concesiones forestales son renovables cada 40 años, transferibles y se otorgan en base a licitación pública o por acto administrativo a la mayor oferta, con la finalidad de definir mejor los derechos de propiedad y la transparencia del procedimiento de otorgamiento de concesiones forestales. Asimismo, se establecen patentes de aprovechamiento forestal y de derecho de desmonte, para promover un uso más sostenible del bosque.

En términos de la definición de los derechos de propiedad rural, la necesidad de adecuar la normativa a las nuevas condiciones económicas y sociales del país impulsó a que en octubre de 1996, se promulgue la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), con el propósito de brindar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, establecer un nuevo marco institucional, sentar las bases para la administración de justicia agraria, incorporar el concepto de sostenibilidad en el uso de la tierra y regular el proceso de saneamiento de la propiedad agraria. La Ley establece las modalidades de dotación gratuita y la adjudicación a título oneroso, de las tierras fiscales y las causales y los procedimientos para la reversión y expropiación de tierras.

En términos institucionales, se modifica la estructura y el funcionamiento del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), para que sea el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de Reforma Agraria en el país. La autoridad máxima continúa siendo el Presidente de la República, conforme lo estipula la Constitución Política del Estado, con las atribuciones de otorgar títulos de propiedad sobre tierras agrarias, y considerar, aprobar y supervisar la formulación, ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras. Forman también parte del SNRA, el Ministerio de Desarrollo Sostenible, la Comisión Agraria Nacional (que incorpora a las instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema) y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que es el órgano técnico-ejecutivo, encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el SNRA. Al mismo tiempo,

se establece la Judicatura Agraria, compuesta por el Tribunal Agrario Nacional y los Juzgados Agrarios. El Tribunal Agrario Nacional es un órgano de apelación e instancia que resuelve las demandas de nulidad y anulabilidad de los títulos de propiedad ejecutoriados.

Para el sector minero, el nuevo Código Minero de abril de 1991 y sus modificaciones más recientes definieron el marco legal para la suscripción de contratos de riesgo compartido, arrendamiento y servicios entre la empresa estatal COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) y los agentes privados. Se estableció además un nuevo régimen impositivo minero, basado en un impuesto a las utilidades y la regulación de aspectos relacionados con la libertad de exploración, explotación, fundición y comercialización. Asimismo, se impulsó la eficiencia del sistema de catastro minero para permitir un registro más automático y transparente de las concesiones mineras.

El desafío es fortalecer las instituciones relacionadas con la regulación y el cumplimiento del marco legal en temas de medio ambiente y recursos naturales no renovables, garantizando la continuidad de recursos financieros y personal calificado, en particular en sus niveles descentralizados. Asimismo, se debe definir con precisión las competencias de las diferentes instancias de gobierno: ministerios, superintendencias, prefecturas y gobiernos municipales en la aplicación de la legislación sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Se debe mencionar, que la legislación actual, basada en acciones del tipo Comando y Control (*Command and Control*) fue elaborada tomando en cuenta estándares medio ambientales de Estados Unidos y Europa que, debido al grado de desarrollo de Bolivia, los costos que representan para las inversiones privadas y el nivel de pobreza de la población boliviana, son difíciles de alcanzar incluso en el mediano plazo. Esto pone en riesgo la credibilidad de la administración de un uso sostenible de los recursos naturales del país.

3.5 Reformas a la Constitución y a la Justicia

Por otro lado, la Ley No. 1585 de agosto de 1994 reformó la Constitución Política del Estado (CPE), realizando una serie de modificaciones al sistema electoral, con la creación de circunscripciones para la elección de diputados uninominales y cambios en algunos procedimientos en la elección del Presidente y Vicepresidente de la República y en el reconocimiento de la multietnicidad y pluriculturalidad nacional y de los derechos de los pueblos originarios, que mejoraron la gobernabilidad del país.

Asimismo, permitió impulsar los procesos de descentralización administrativa y participación popular llevados a cabo por Bolivia y que se analizan en la sub-sección III.6. Otras modificaciones aprobadas a la CPE establecieron la creación del: i) Tribunal Constitucional para velar la aplicación de los principios constitucionales en la aplicación de la legislación, ii) Consejo de la Judicatura como órgano administrativo y disciplinario con la finalidad de eliminar las influencias políticas y garantizar una plena independencia del Poder Judicial, implementando sistemas modernos de elección de magistrados y de control de la administración de la justicia y iii) Defensor del Pueblo para defender los derechos y garantías de los ciudadanos y promover los derechos humanos.

Es a partir de este marco establecido en la CPE reformada que en los últimos años se han iniciado reformas a la Justicia para garantizar el Estado de derecho, aumentar la transparencia y previsibilidad de los fallos legales, reduciendo la incertidumbre y los costos de realizar inversiones y para reducir la corrupción.

Entre los avances se pueden mencionar la aprobación de un conjunto de Leyes, donde se destacan: i) la Ley de Fianza Juratoria, con la finalidad de minimizar los atrasos en los procesos judiciales y evitar el encarcelamiento por deudas, ii) el Nuevo Código Penal y sus procedimientos, que busca simplificar y dar transparencia a los procesos judiciales, garantizando los derechos de los ciudadanos y empresas y iii) las Leyes del Consejo de la Judicatura, del Defensor del Pueblo y del Tribunal Constitucional.

Para dar continuidad a estas acciones y consolidar la reforma de la justicia es necesario avanzar en la actualización de los Códigos, en especial el de Comercio que se relaciona con las actividades económicas, promover la despartidización de la Justicia y desarrollar programas que garanticen jueces y magistrados capacitados y promovidos de acuerdo a méritos profesionales.

4. Privatización, capitalización e inversión privada extranjera

En 1985, el Estado contaba con más de 170 empresas que podían transferirse al sector privado. Estas empresas estaban presentes en prácticamente todos los sectores económicos. Existían empresas mineras, ingenios azucareros, hilanderías de algodón, fábricas de aceites, vidrio, cemento, procesadoras de alimento, productos lácteos y empresas de servicios de telecomunicaciones, electricidad, abastecimiento de agua, transporte, hidrocarburos y de hotelería.

Inicialmente, con la NPE se disolvió la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), entidad que constituía el *holding* de un gran número de empresas industriales y agroindustriales de propiedad estatal, por encontrarse deficitaria y financiada con recursos del TGN. Esta disolución no significó la privatización inmediata de las empresas públicas, ya que las mismas fueron transferidas a entidades estatales descentralizadas y regionales, Corporaciones Regionales de Desarrollo y Municipalidades, con la intención de mejorar el control y la gestión administrativa. Asimismo, la administración central y las fuerzas armadas también mantuvieron sus empresas públicas.

Con la NPE, se inició un proceso de racionalización en las empresas públicas, donde se destaca el caso de la COMIBOL, debido al cierre de diversas minas y despido de más de 20.000 trabajadores, pero no se comenzó a ejecutar un efectivo proceso de transferencia de empresas públicas al sector privado.

Una de las razones para no privatizar inmediatamente y señalada por Cariaga (1996) era que durante la década de 1970 existieron varios intentos de privatización en América Latina que fracasaron debido a la corrupción e improvisación. El Gobierno de Bolivia no deseaba que la credibilidad de su programa se vea afectada por estos problemas. Se pensaba que la causa del problema de las empresas públicas durante el periodo de la hiperinflación fue que actuaron como entidades independientes fuera del control del Estado. Con la NPE se buscó su control, incorporando

criterios de eficiencia y limitando su acceso al crédito fiscal, para que dejaran de ser una carga pesada para el Estado.

Por otro lado, las empresas públicas más importantes Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) representaban el 90% de las operaciones empresariales del Estado, operaban en condiciones monopólicas en sectores de servicios públicos o en sectores considerados estratégicos (minería e hidrocarburos, donde el marco legal limitaba la participación del capital extranjero), por lo que para, efectivamente, impulsar una transferencia de empresas públicas era necesario crear el marco legal e institucional adecuado.

La implementación de la función reguladora por parte del Estado implicaba un importante esfuerzo en términos de reformas institucionales, ya que se debía adecuar o crear las instituciones necesarias para desempeñar eficazmente las tareas de coordinación, fiscalización y proyección de los sectores, en particular aquellos que proporcionan servicios públicos, lo que demandaba elevados recursos humanos y financieros. En países poco desarrollados como Bolivia las distorsiones derivadas de las fallas de mercado tienden a acentuarse, debido a la mayor concentración y al menor flujo de información y también los costos asociados a la regulación son más elevados: costo de oportunidad de mantener al escaso capital humano capacitado y los costos de intervención del regulador.

Asimismo, la percepción de las autoridades económicas era que difícilmente, en el corto plazo, se iría conseguir atraer inversión privada y en especial extranjera, para promover la recuperación económica que el país requería, después de la reducción del producto durante los primeros años de la década de 1980. Esto debido a que los inversionistas ejercerían su “opción a esperar” y verificar los resultados del programa de estabilización que Bolivia estaba llevando a cabo, en un contexto internacional donde diversos países de la región enfrentaban grandes dificultades macroeconómicas (Perú, Argentina y Brasil, por ejemplo), antes de realizar inversiones, que en general serían irreversibles y representarían costos hundidos.

Dada la relevancia fiscal y macroeconómica de las empresas públicas más grandes, la estrategia seguida por el Gobierno fue buscar la reestructuración de estas empresas. Se desarrollaron contratos de rendimiento, para reducir los “problemas de agencia” en la gestión de las empresas y cuando posible se buscaba promover contratos de riesgo compartido con el sector privado, que en conjunto con el saneamiento financiero que se aplicaría y el financiamiento externo que recibirían, de los organismos financieros internacionales, en apoyo a los contratos de rendimiento permitirían, según el Gobierno, impulsar las inversiones imprescindibles para la recuperación económica, que habían sido postergadas durante el periodo de crisis e hiperinflación.

Sin embargo, la reestructuración de las empresas públicas monopólicas iniciada en 1985, no presentó resultados satisfactorios y las perspectivas futuras de gestión de estas empresas, estaban seriamente afectadas por una drástica disminución de los flujos de crédito de los organismos financieros internacionales hacia actividades empresariales del Estado. La ineficiencia de las

empresas públicas en la provisión de bienes y servicios, juntamente con la ausencia de objetivos claros, la existencia de una fuerte interferencia política en su funcionamiento, así como su descapitalización y falta de recursos nuevos para inversión, dieron lugar, a que el gobierno boliviano en 1988, dé los primeros pasos para transferir sus empresas al sector privado.

De la misma manera, había aumentado la presión de los organismos financieros internacionales para dar una señal más clara respecto a los papeles que deberían impulsar los sectores público y privado. Las condicionalidades del Banco Mundial y FMI en las cartas de intenciones de los programas de ajuste estructural y financiero, condicionaron el apoyo y los desembolsos al avance de este proceso.

A finales de 1988, se crea oficialmente la Comisión de Transición Industrial encargada de elaborar los primeros estudios sobre privatización. El reordenamiento de las empresas públicas y de economía mixta comienza con el D.S. 22836 de junio de 1991 y la Ley de Privatización (Ley No. 1330) de abril de 1992, que establece los lineamientos para la transferencia al sector privado de empresas y otros activos pertenecientes a instituciones del Estado, aunque se restringía a las empresas que no se encontraban en sectores monopólicos.

Las razones básicas para privatizar eran: i) el cambio del papel del Estado, que no debería participar directamente en la producción, para destinar los recursos públicos a inversiones sociales: salud, educación, saneamiento básico e infraestructura, ii) la reducción de la capacidad de acceso a créditos multilaterales, bilaterales y comerciales destinado a las empresas públicas, iii) la necesidad de aumentar los niveles de inversión y la eficiencia en la economía, incrementando la participación privada, iv) desarrollar el mercado de capitales y v) democratizar el capital, posibilitando que los trabajadores sean accionistas de las empresas donde trabajan, adquiriendo acciones con sus propios beneficios sociales.

Inicialmente, se definieron que 60 empresas públicas productivas medianas y pequeñas (ingenios azucareros, hilandería de algodón, fábrica de aceites, vidrio, cemento y productos lácteos, entre otras) y que operaban en sectores con mercados relativamente competitivos serían las primeras a entrar en el proceso. Las limitaciones legales e institucionales hicieron que las empresas petroleras y mineras pudiesen solamente establecer contratos de *joint venture* para explotación y exploración y las empresas monopólicas en las áreas de servicios públicos (electricidad y telecomunicaciones, por ejemplo), que requerían previamente a su transferencia al sector privado de un marco legal e institucional, quedasen fuera.

Los métodos de privatización se basaron en ofertas públicas, ventas de activos, compra de acciones por parte de los trabajadores, arrendamientos y contratos de administración, aportes de capitales privados y mecanismos híbridos. El destino de los recursos de la venta de las empresas dependientes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo fue el de financiar inversiones en infraestructura, salud y educación en los departamentos respectivos. Entre 1992 y 1993, se privatizaron 26 empresas, obteniéndose por la venta de las empresas alrededor de US\$ 30 millones (ver cuadro 17). El programa enfrentó una serie de dificultades asociadas fundamentalmente a la oposición política, y a la percepción de que el proceso adolecía de falta de transparencia.

En 1994 se busca impulsar el proceso y atraer a la inversión extranjera directa, que había estado prácticamente ausente de la primera fase de privatizaciones. En marzo de 1994 se aprobó la Ley de Capitalización (Ley No. 1544), que crea el marco legal necesario para transformar las empresas públicas con características monopolísticas en sociedades anónimas privadas, y determina la transferencia de las acciones de propiedad del Estado, en las empresas capitalizadas, a los ciudadanos bolivianos, mayores de edad al 31 de diciembre de 1995.

Se estableció un programa cuyos puntos centrales fueron la definición de los métodos de privatización, la priorización de las empresas públicas a capitalizar y privatizar (en función del peso específico de cada una, la facilidad para su privatización y potencial de generación de inversiones y el grado de crisis por el que atravesaba), creándose el Ministerio de Capitalización para ejecutar el proceso⁵.

En el caso boliviano, a diferencia de los otros procesos de privatización llevados a cabo en la región, y que aprovechó otras experiencias, en particular de los países ex-comunistas de Europa, con el proceso de capitalización de las principales empresas públicas se eliminó la necesidad de pagar por la transferencia de activos, y se privilegió que se asuman compromisos de inversión, relacionados con metas de expansión de los servicios en el caso de telecomunicaciones o electricidad o mayor exploración en el caso de empresas petroleras.

Más que incrementar los ingresos fiscales por “una sola vez”, el proceso de capitalización buscaba atraer inversiones y capital, crear empleos, acelerar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso al incluir aspectos sociales dentro de la nueva política económica (Ministerio de Hacienda, 1997).

En este proceso, el Estado aportaba con los activos de las empresas públicas y el inversionista estratégico privado realizaba aportes en recursos frescos para la empresa. El primer paso para capitalizar una empresa pública era transformarla en sociedad anónima, lo que se realizó transfiriendo en condiciones preferenciales acciones de las empresas a sus propios empleados. De los 15.000 trabajadores potencialmente beneficiarios, según el Ministerio de Hacienda (1997) el 76% de los mismos se convirtieron en accionistas de la nueva sociedad mixta creada. A continuación, el 50% de las acciones de esa nueva empresa de economía mixta fue licitada internacionalmente, siendo uno de los criterios básicos de selección, las ofertas de inversión. Los inversionistas estratégicos que adquiriesen esas acciones, tomaban el control de la administración de la empresa y comprometían inversiones a realizarse en un período definido de tiempo, entre 5 y 8 años. El 50% restante de las acciones serían transferidos a la población boliviana con mayoría de edad a diciembre de 1995, mediante un beneficio denominado Bono Solidaridad (BONOSOL), que se otorgaría en pagos anuales “vitalicios” a todos los bolivianos beneficiarios a partir de sus 65 años de edad⁶.

En esta modalidad, se capitalizaron 5 de las 6 empresas públicas más importantes de Bolivia, en los sectores eléctrico (ENDE), de telecomunicaciones (ENTEL), transporte (ENFE y LAB) e hidrocarburos (YPFB). La capitalización de estas empresas públicas permitió comprometer inversiones superiores a US\$ 1,671 millones, que representaban en 1997, alrededor de 25% del PIB, como se observa en el cuadro 16. Faltó capitalizar la empresa del sector minero (Fundidora de Vinto).

De esta forma, se ejecutó una estrategia global de transferencia de empresas públicas, que tenía entre sus metas principales la transferencia de las empresas más importantes del país, lo más rápido posible y garantizando las mayores inversiones, pero potencialmente a costa de perder los ingresos fiscales por “una única vez”.

Cuadro 16
CAPITALIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS (Miles de US\$)

EMPRESAS CAPITALIZADAS	INVERSIONISTA ESTRATEGICO	INVERSIONES COMPROMETIDAS (50% DE LAS ACCIONES)
ENDE		139,848
Guaracachi S.A.M	Energy Initiatives Inc. (EEUU)	47,131
Corani S.A.M	Dominion Energy Inc. (EEUU)	58,796
Valle Hermoso S.A.M	Constellation Power (EEUU)	39,910
ENTEL		610,000
Entel S.A.M	E.T.I Euro Telecom (STET - Italia)	610,000
ENFE		39,104
Empresa Ferrovial Andina S.A.M	Cruz Blanca S.A. (Chile)	13,251
Empresa Ferrovial Oriental S.A.M	Cruz Blanca S.A. (Chile)	25,853
LAB		47,475
LAB S.A.M	VASP (Brasil)	47,475
YPFB		834,944
Empresa Petrolera Andina S.A.M	Consortio YPF - Pérez Companc- Pluspetrol Bolivia	264,777
Empresa Petrolera Chaco S.A.M	Amoco Bolivia Petroleum Company	306,667
Transportadora Boliviana de Hidrocarburos S.A.M	Consortio Enron - Transportadora Bolivia S.A. - Shell Overseas Holding Ltda.	263,500
TOTAL		1,671,371

Fuente: Ministerio de Hacienda (1997).

Adicionalmente, el proceso de capitalización fue complementado con el proceso de privatización tradicional de empresas públicas medianas y pequeñas, llevando a transferir al sector privado a 53 empresas medianas y pequeñas en el período 1994-1999, recaudando para el fisco y las regiones donde se localizan estas empresas más de US\$ 133 millones (cuadro 17).

Las modalidades variaron desde la transferencia a inversionistas extranjeros (en general, para las empresas más grandes, como la Empresa de Fuerza y Luz de Cochabamba, la Compañía de Distribución de Electricidad y las industrias de leche PIL distribuidas en diversos departamentos del país), a inversionistas privados nacionales (como la Fábrica de Cemento el Puente o la Terminal de Buses de Cochabamba y en general la mayor parte de las empresas privatizadas en los más diversos rubros desde hotelería a industrias manufactureras y agrícolas) y a los trabajadores, como el complejo azucarero Villamontes.

Cuadro 17
PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS* (Miles de US\$)

INGRESOS FISCALES	
PERÍODO 1992 – 1993	
26 Empresas Privatizadas	29.978
PERÍODO 1994 – 1997	
50 Empresas Privatizadas	97.491
PERÍODO 1998-1999	
3 Empresas Privatizadas**	35.889
TOTAL	163.358

* No toma en cuenta empresas cerradas, transferidas o dadas en concesión.

**Toma en cuenta la transferencia de un tercio de la Fábrica Nacional de Cemento (FANCESA S.A.).

Fuente: Elaboración en base a información del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

Otra modalidad de transferencia de empresas públicas, o de su administración al sector privado, fue el de otorgar en concesión aquellas empresas de servicio que, por su naturaleza, no podían ser transferidas al sector privado a través de los procesos de capitalización y privatización. Con el objetivo de lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios se otorgó concesiones de administración para los aeropuertos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz a la empresa SABSA de los Estados Unidos y las empresas de agua potable y alcantarillado de las ciudades de La Paz y El Alto. En 1999, se adjudicó el proyecto múltiple Semapa Misicuni, para proporcionar agua potable y energía a Cochabamba, donde se comprometieron inversiones de US\$ 183 millones. Asimismo, se adjudicó el servicio de recaudación y administración de aportes para la vivienda (patronal del 2% y laboral del 1%), en sustitución al Fondo de Vivienda Social (FONVIS), que fue liquidado en diciembre de 1997.

Se espera completar el proceso de transferencia de empresas públicas hasta el final del año 2000, con la privatización de las refinerías de petróleo, poliductos, redes de distribución de gas natural, estaciones de servicio de YPFB, empresas de servicios eléctricos, la Empresa Fundidora Vinto, centros mineros y siderúrgicos y medianas y pequeñas empresas productivas de propiedad de las prefecturas, entidades descentralizadas y de las fuerzas armadas.

El proceso de capitalización y privatización de empresas públicas permitió atraer Inversión Extranjera Directa (IED), que se incrementó de 2.1% del PIB en 1992 a 10.2% del PIB en 1998. Además del sector de hidrocarburos, que fue el más importante en atraer IED, se destaca el sector de servicios. El atraso de las transferencias de las empresas mineras parece haber afectado la atracción de inversiones para ese sector (cuadro 18).

Cuadro 18
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
IED (% del PIB)	2.1	2.1	2.1	5.6	6.6	9.3	10.2
IED (Millones de US\$)	120.1	121.6	128.0	372.3	471.9	728.0	869.8
Hidrocarburos (% del total)	22.4	50.7	36.1	41.1	27.4	50.7	58.5
Minería (% del total)	66.3	32.6	16.2	14.1	12.5	7.0	4.3
Ind y Agroind. (% del total)	10.7	16.2	18.1	15.8	16.8	3.1	1.8
Servicios (% del total)	0.6	0.5	29.6	29.0	43.3	39.2	35.4

Fuente: Elaborado en base a información del BCB, UDAPE y del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

En términos de desempeño de los sectores de servicios públicos en estructuras de mercado basadas en monopolios naturales donde han sido capitalizadas las empresas públicas, como no se realizaron reestructuraciones o reajustes tarifarios previos antes de su transferencia al sector privado, los resultados alcanzados hasta el momento son mixtos: el fuerte aumento de la cobertura de los servicios ha ocurrido paralelamente a la elevación de las tarifas de los servicios públicos, que en general se encuentran indexadas al dólar.

Si bien en el proceso de capitalización se establecieron en algunos sectores (electricidad) condiciones para favorecer la competencia al buscar modificar la estructura de mercado en forma previa a la transferencia, separando los segmentos de generación, transmisión y distribución, el aumento de las inversiones y el cambio de los incentivos para que las empresas mejoren su eficiencia productiva, dependen de una aplicación eficaz de la regulación y del fortalecimiento de las superintendencias, como se analizó en la sección anterior.

5. Reforma del sistema de pensiones y distribución de los beneficios de la capitalización

5.1 Reforma de Pensiones

El sistema público de seguro social fue establecido en 1956, con el Código de la Seguridad Social, y se constituía en un sistema de reparto simple (*pay as you go*) con beneficios definidos (los afiliados activos financiaban las jubilaciones de los pasivos). Dadas las características de los beneficios ofrecidos por el sistema (una tasa de reemplazo del 70% del salario, con 15 años de cotizaciones), se “necesitaban” alrededor de 10 trabajadores activos por cada jubilado. Sin embargo, en la práctica, esta relación fue disminuyendo aceleradamente en el tiempo. En 1980 existían 5 cotizantes por jubilado y en 1993 la relación se redujo a 3 a 1.

En abril de 1987, con la promulgación de la Ley 924, se pretendió reducir los desequilibrios financieros del sistema de seguridad social, que habían aumentado durante el período hiperinflacionario y que asociados a una mala administración habían provocado una fuerte reducción en las reservas, que ponían en riesgo la sostenibilidad del sistema. El objetivo de esta reforma era aumentar su racionalidad administrativa, con la separación de la administración de los seguros de salud (corto plazo) y de seguridad de largo plazo (jubilación). El diagnóstico señalaba que el problema financiero se relacionaba con la utilización de una proporción importante de las reservas del seguro de largo plazo en el financiamiento del seguro a corto plazo, además del atraso continuo en el pago de los aportes patronales, la baja cobertura del sistema y la alta tasa de evasión de empleadores y empleados (UDAPE, 1995). Con esa Ley se crea el Fondo Nacional de Reservas (FONARE) para administrar los recursos de la seguridad de largo plazo, como entidad dependiente del Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), institución que ejercería la tuición técnica y administrativa sobre las diferentes entidades y recursos del sistema de seguridad social.

Sin embargo, con estas medidas no se logra superar los problemas financieros del sistema y en 1991, mediante el D.S. 22407, se sustituye el FONARE por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), con la finalidad de realizar una administración integral del sistema básico de pensiones de largo plazo, elevándose las tasas de cotizaciones, para mejorar la situación financiera del sistema.

El sistema de pensiones de Bolivia estaba compuesto por el sistema básico, administrado por el Estado (FOPEBA) y Fondos Complementarios privados. La participación en el FOPEBA era obligatoria para todos los trabajadores formales, y si bien la participación en los fondos privados era voluntaria, prácticamente todos los afiliados al FOPEBA también participaban de los Fondos Complementarios.

Las contribuciones al FOPEBA tenían 3 fuentes básicas: los empleados que contribuían con el 2.5% de sus salarios cada mes, los empleadores contribuyendo con el 4.5% del salario de cada empleado y el Estado con el 1.5%. Los Fondos Complementarios tenían diferentes tasas de contribución de los empleados con un promedio de 6% a 7% del salario. La edad de jubilación era de 50 años para las mujeres y 55 para los hombres, con un mínimo de 180 contribuciones, equivalentes a 15 años de trabajo. El beneficio mensual por el FOPEBA consistía de una pensión equivalente a 30% del salario mensual de los últimos cinco años de contribuciones. Los beneficios adicionales bajo los Fondos Complementarios representaban en promedio un 40% de los salarios. Los beneficios se

pagaban en moneda nacional y se ajustaban anualmente de acuerdo al aumento del salario mínimo nacional. Sólo los beneficios del FOPEBA estaban garantizados por el Estado.

Al final de 1996, el FOPEBA tenía aproximadamente 330 mil afiliados activos, un 22% de la Población Económicamente Activa, donde más del 65% eran funcionarios del sector público. El número de jubilados llegaba a 120 mil.

Este sistema de pensiones era financieramente insostenible, ya que el déficit del FOPEBA alcanzaría US\$ 400 millones el año 2000 (Ballivián, 1997). Respecto a los Fondos Complementarios algunos se encontraban solventes pero otros no. En términos de valor presente, el déficit del FOPEBA y de los Fondos Complementarios fue estimado en US\$ 3,175 millones, considerando un horizonte de tiempo entre 1997 y el año 2060, debido entre otras razones al cambio demográfico de la población boliviana con el aumento de la participación de la población jubilada a lo largo del tiempo, que empeoraría aún más la relación de 3 a 1 que se tenía en 1996. Las estimaciones del valor presente de la reforma total del sistema de pensiones (FOPEBA y Fondos Complementarios) tendría un costo neto, en valor presente de US\$ 2.030 millones, nivel bastante inferior a las estimaciones de la trayectoria sin reformas. Si todos los costos para el Tesoro se financiaran con la emisión de bonos, habría que restar a este ahorro el monto correspondiente a los intereses que, en valor presente, ascendería a aproximadamente US\$ 194 millones (Candia, 1999), pero de todas maneras se verificaba que, en términos de valor presente, la reforma implicaba en menores costos, respecto a mantener la situación sin reforma.

Por otro lado, el Estado no realizaba las contribuciones exigidas y los costos administrativos de los Fondos (de alrededor de 17%) eran muy altos e incentivaban la informalidad, aumentando la deuda del sector privado por no pagos de las contribuciones del empleador y disminuyendo los pocos incentivos para registrar a los empleados, debido a los elevados costos de contribución. A su vez, las acciones supervisoras y fiscalizadoras del IBSS eran deficientes, implicando en elevadas tasas de evasión en las contribuciones y mala administración de los Fondos.

El sistema de Pensiones de Bolivia de reparto simple se encontraba entonces descapitalizado, ilíquido y era considerado como mal administrado y con elevado grado de corrupción, a pesar de la existencia de fondos privados complementarios al fondo estatal.

Ante la necesidad de modificar el sistema de pensiones, en noviembre de 1996 se aprueba la Ley de Pensiones (Ley No. 1732), que implicó la transformación de un sistema de pensiones de reparto simple a un sistema de capitalización individual, con administración privada.

Los objetivos de la reforma del sistema de pensiones eran: i) resolver la crisis financiera y el déficit del sistema de reparto simple, ii) incrementar la cobertura del sistema de pensiones que cubría solo al 10% de la Población Económicamente Activa (PEA) y los beneficios en el futuro, iii) aumentar el ahorro interno y la intermediación financiera y iv) permitir la transferencia de los recursos de la capitalización (50% de las acciones), que estaban custodiados por un Fideicomiso a todos los beneficiarios bolivianos.

Se crean las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), que se rigen bajo el sistema de capitalización individual, donde las contribuciones pasan a ser responsabilidad total de los empleados y son depositadas en cuentas individuales administradas por las AFPs. Los empleadores hacen de agentes de retención del sistema y deben transferir estos aportes a las AFPs. La tasa es de 12.5% de los salarios, que incluye el 10% depositado en cada cuenta individual y el resto para pagar los seguros de invalidez y muerte y la tasa de los servicios de las AFPs. Las empresas también contribuyen para el seguro de invalidez y muerte relacionados con causas laborales (equivalente al 2% del total ganado de cada uno de sus trabajadores). Como contrapartida a sus aportaciones, cada individuo afiliado al sistema tiene derecho a una pensión que podrá ser pactada por un monto fijo por un período determinado de 5, 10 o 15 años o podrá ser una renta mensual vitalicia variable. Para acceder a estos beneficios el trabajador deberá haber acumulado aportes suficientes como para asegurarle una tasa de reemplazo del 70% de su ingreso cotizante, de los últimos 5 años por el restante de su vida (calculada actuarialmente). No existe una garantía del Estado para una pensión mínima.

La reforma del sistema de pensiones fue total, eliminando el sistema de reparto simple. Dos consorcios internacionales se adjudicaron la administración del sistema: Consorcio Invesco Argentaria (AFP Futuro de Bolivia) y el Consorcio Previsión Banco Bilbao Vizcaya (AFP Previsión BBV), que ofertaron los menores costos para la administración de las cuentas individuales. Todos los cotizantes del anterior sistema fueron automáticamente transferidos al sistema de cuentas de capitalización individual en mayo de 1997, cuando las AFPs iniciaron sus operaciones. Se asignaron los afiliados a las AFPs con participación similar en las 4 principales ciudades del país (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto) y se concedió monopolio en sus áreas de exclusividad por 5 años. Estas áreas de exclusividad se determinaron dividiendo el país en regiones norte y sur y excluyendo las 4 ciudades principales. Para reducir las tasas de administración y custodio (se alcanzó una tasa de alrededor de 0.4% al año) se dio una exclusividad de 5 años a las AFPs. Todos los nuevos trabajadores son registrados en el nuevo sistema y los jubilados por el sistema anterior continúan recibiendo sus pensiones, siendo financiados por el TGN.

Debido al fracaso de las medidas graduales que buscaban reducir los desequilibrios del sistema de pensiones a partir de la segunda mitad de la década de 1980, el tratamiento de *shock* para la reforma buscaba aumentar la credibilidad de la misma. Sin embargo, también aumentó los costos fiscales en el corto plazo, relacionados principalmente con el pago de las pensiones de los jubilados y las compensaciones de las contribuciones pasadas de los trabajadores activos, cuando se jubilen.

Estos costos representaron en 1997 el 4% del PIB, superando las estimaciones iniciales que alcanzaban como máximo a 2.9% del PIB. Parte del financiamiento de la reforma de pensiones se está realizando en condiciones no concesionales, con la emisión de deuda del TGN a 8% al año en dólares, en títulos por 15 años. Para financiar estos costos se estableció en la legislación que el TGN puede financiarse hasta US\$ 180 millones anuales, emitiendo títulos de largo plazo a ser demandados por las AFPs, que tienen liquidez resultante de los aportes que administran.

Esto está postergando algunos de los beneficios de esta reforma, en especial respecto al desarrollo del mercado de capitales, ya que los bonos públicos desplazan a captaciones privadas, que

podrían utilizar estos recursos para financiar nuevas inversiones. Entre los desafíos del gobierno en esta área están aumentar el ahorro público para reducir las necesidades de financiamiento y buscar fuentes alternativas de financiamiento, en especial créditos de carácter concesional, para evitar presiones del endeudamiento interno sobre las cuentas fiscales en el futuro.

En términos de cobertura, ya se observan resultados positivos, siendo que el número total de afiliados en el sistema de pensiones se incrementó en 40% entre 1997 y 1998 y los empleadores registrados se elevaron en alrededor de 18% (cuadro 19).

Cuadro 19
INDICADORES SELECCIONADOS AFPS

	1997	1998	Var. (%)
No. de afiliados AFP Futuro de Bolivia	165.323	212.870	28.8
No. de afiliados AFP Previsión BBV	163.561	248.760	52.1
No. afiliados Total	328.884	461.630	40.4
No. de empleadores registrados AFP Futuro de Bolivia	7.296	8.276	13.4
No. de empleadores registrados AFP Previsión BBV	7.567	9.232	22.0
No. de empleadores registrados Total	14.863	17.508	17.8

Fuente: UDAPE, en base a la Intendencia de Pensiones.

5.2 BONOSOL, BOLIVIDA y Acciones Populares

Probablemente, una de las causas de que la reforma de pensiones se planteara en 1996 fue el relacionamiento que se le dio con el proceso de capitalización de las empresas públicas, ya que permitía aumentar la cobertura de beneficio a todos los bolivianos adultos al 31 de diciembre de 1995 (beneficiarios de la capitalización), y constituir un nivel de recursos a ser administrados en el sistema, que aseguraban la participación de empresas internacionales en el proceso de licitación.

La manera de vincular la capitalización con la reforma de pensiones fue considerar, bajo la misma administración privada, la gestión simultánea de un fondo no contributivo que contuviera las acciones de la capitalización (Fondo de Capitalización Colectiva) y el otro fondo constituido por los aportes al seguro social de largo plazo (Fondo de Capitalización Individual). El Fondo de Capitalización Colectivo inicia sus actividades con activos de US\$ 1.671 millones, mientras que el Fondo de Capitalización Individual lo hace con US\$ 80 millones en el primer año de su funcionamiento (Candia, 1999).

Los beneficios de la capitalización de las empresas públicas a los ciudadanos bolivianos se constituían en el pago de una renta anual vitalicia denominada Bono de Solidaridad (BONOSOL), a todos los bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 habían cumplido 21 años, a partir de sus 65 años de edad y un pago por gastos funerarios a los descendientes del beneficiario. Para los primeros 5 años del programa de distribución de los beneficios, el valor de la anualidad vitalicia fue fijado en US\$ 248, tomando en cuenta cálculos actuariales proyectados hasta el año 2060 y se llegó con este beneficio a más de 360 mil personas, en 1997, el primer año de la distribución.

En el primer pago del BONOSOL, se verificaron dos problemas: los dividendos acumulados no fueron suficientes para cubrir los pagos de las anualidades a todos los beneficiarios, por lo que las AFPs tuvieron que endeudarse en el mercado interno. El segundo problema fue que la tasa de

rendimiento inicial del Fondo fue inferior a la estimada. En 1998, las AFPs postergaron el pago del BONOSOL, aludiendo problemas de liquidez y sostenibilidad financiera en el pago de este beneficio. La nueva administración de Gobierno, con la Ley de Propiedad y Crédito Popular (Ley No. 1864) en junio de 1998 cambió el mecanismo del beneficio creando el BOLIVIDA (beneficio similar al BONOSOL, a pagarse como anualidad vitalicia para los mayores de 50 años a diciembre de 1995, a partir de sus 65 años) y la Acción Popular (título de propiedad de las empresas capitalizadas, que puede ser utilizada como garantía para obtener créditos, guardada para recibir a partir de los 65 años el beneficio del BOLIVIDA o transferida), a distribuirse a todos los restantes beneficiarios comprendidos entre los 21 y 50 años, tomando en cuenta el 31 de diciembre de 1995.

El destino de los recursos de la capitalización de las empresas públicas estuvo en el centro del debate de las políticas gubernamentales desde la creación del BONOSOL en 1997. La discusión se focalizó sobre el costo de oportunidad del uso de estos recursos en un país con elevados niveles de pobreza y concentración del ingreso. El uso de recursos en programas sociales focalizados (salud básica o educación primaria) podría producir mejores resultados en términos de desarrollo socio-económico. Inicialmente, el Gobierno boliviano, apoyado por el Banco Mundial evaluó la posibilidad de financiar los costos de la reforma de pensiones usando parte de los recursos resultantes de la capitalización (Ballivián, 1997), siguiendo la experiencia de otros países de la región. Sin embargo, esta idea fue desechada, aparentemente por buscar garantizar la sostenibilidad política de las reformas estructurales que el país estaba llevando a cabo y cuyos resultados positivos demoraban a materializarse. Una de las justificaciones del Gobierno fue que era injusto usar los recursos de la capitalización para beneficiar a una parte de la población, la cubierta por el sistema de pensiones, que sería una de las más privilegiadas. Sin embargo, como el dinero es fungible, de todas maneras se debe pagar la reforma de pensiones, y el TGN debía encontrar la manera de financiarlo.

En 1998, cuando se evalúa la experiencia del BONOSOL, nuevamente se analizó la posibilidad de destinar parte de estos recursos, esta vez, a inversiones sociales y obras públicas para mejorar la infraestructura del país. Sin embargo, nuevamente para garantizar la sostenibilidad política de las reformas estructurales la distribución de los beneficios se daría mediante el BOLIVIDA y las Acciones Populares a partir del año 2000. Una de las justificaciones gubernamentales se relacionó con el hecho de que el resultado de la capitalización ya constituía propiedad privada, y darle otro uso a esos recursos representaría un confisco por parte del Estado. En el año 2000, uno de los desafíos del Gobierno será normar para que la distribución de los beneficios de la capitalización, mediante el BOLIVIDA y las Acciones Populares se realice en un horizonte de tiempo lo suficientemente largo, para permitir reducir presiones de demanda, que pongan en riesgo la estabilidad económica del país.

6. Participación popular y descentralización administrativa

El Estado boliviano se ha caracterizado generalmente por presentar una administración pública bastante centralizada, lo que impedía atender más eficazmente las demandas regionales y municipales. En 1985, se da el primer paso en el proceso de descentralización de la administración pública con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades, que impulsó la democratización de los gobiernos locales.

Pero es a partir de 1994, que se sientan las bases para aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos al determinarse nuevas competencias y responsabilidades para los gobiernos locales y las prefecturas de departamento, mediante la aprobación de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa.

La Ley de Participación Popular (No. 1551) de Abril de 1994 define la transferencia de las competencias de administración de la infraestructura física de salud, educación, cultura, deportes, turismo, caminos vecinales y microriego a los gobiernos municipales, con la finalidad de que administren, realicen el mantenimiento y la dotación de insumos, equipamiento y medicamentos.

Para que los Gobiernos Municipales puedan desempeñar estas nuevas funciones se incrementan sus recursos, distribuyendo el 20% de la recaudación efectiva de renta interna y renta aduanera (coparticipación tributaria) entre los 311 municipios existentes en el país, bajo el principio de distribución per capita⁷. En este sentido, se introduce un indicador para orientar la asignación de recursos entre los diferentes municipios, haciendo la distribución proporcional a la población de cada lugar, con lo que se busca transparentar la asignación de recursos y reducir las potenciales presiones regionales, cívicas y políticas, que habían implicado en una elevada discrecionalidad en la asignación de recursos en el pasado.

Asimismo, se transfiere al dominio exclusivo municipal los impuestos: a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y vehículos automotores, transacciones sobre estos bienes, además de los ingresos por tasas, y patentes aprobadas en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Se buscó fortalecer la relación de los Gobiernos Municipales con la sociedad mediante la creación de Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) y juntas vecinales. También se establecieron los Comités de Vigilancia con la finalidad de realizar un control social en el uso de los recursos. La Ley de Participación Popular además estableció la integración de comunidades indígenas y campesinas en la vida jurídica, política y económica de Bolivia, mediante su participación en OTBs y Comités de Vigilancia.

Entre algunos de los avances de la participación popular desde su implantación se pueden mencionar: i) el reconocimiento a más de 14.500 OTBs, entre comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, lo que evidencia un proceso de integración de los sectores tradicionalmente excluidos de la vida política, económica y social del país, ii) la constitución de 311 Comités de Vigilancia, responsables del control y vigilancia de cada Gobierno Municipal y su articulación con la sociedad civil organizada y iii) la transferencia en 1998 de más de US\$ 200 millones a los 311 Gobiernos Municipales, revirtiendo la centralización de recursos que existía en las 9 capitales de departamento, que absorbían más del 92% de los ingresos nacionales.

Por otro lado, en julio de 1995, se promulga la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, que tiene entre sus objetivos establecer la estructura organizacional del Poder Ejecutivo a nivel Departamental, tomando en cuenta un régimen de recursos económicos y financieros departamentales, que permita mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la

Administración Pública, en la prestación de servicios a la población. Esta Ley define también la disolución y el procedimiento de transferencia de su patrimonio a las Prefecturas departamentales, de las corporaciones regionales de desarrollo, las entidades descentralizadas y dependencias desconcentradas en cada uno de los departamentos, como una medida de reordenamiento de la administración pública departamental y de optimización y búsqueda de eficiencia de los recursos financieros, humanos y físicos.

Con la Ley de Descentralización Administrativa se transfieren a las prefecturas las siguientes responsabilidades: i) construcción y mantenimiento de caminos nacionales⁸, caminos secundarios, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, ii) conservación y preservación del medio ambiente, iii) promoción del turismo, iv) programas de asistencia social, v) programas de fortalecimiento municipal y vi) las actividades de administración, supervisión y control por delegación del Gobierno Central de los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social.

Los recursos públicos con los que cuentan las prefecturas a partir de 1996 son: i) las regalías departamentales, que anteriormente financiaban a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, y que se generan por concepto principalmente de producción de hidrocarburos, minería y forestal, ii) recursos del Fondo Compensatorio Departamental, en favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante, generando una compensación presupuestaria anual realizada por el TGN, iii) el 25% de la recaudación efectiva del IEHD, creado a fines de 1994, por la Ley 1606 (Modificaciones a la Reforma Tributaria), iv) asignaciones previstas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social y v) transferencias extraordinarias del TGN, créditos internos y externos y los provenientes de la prestación de servicios.

Con la Participación Popular y la Descentralización Administrativa se buscan reducir las diferencias regionales y llegar a los estratos más pobres de la población. Para alcanzar estas metas, la legislación limita la asignación de recursos tanto de los Gobiernos Municipales como de las Prefecturas Departamentales al establecer, que estas instancias deben destinar el 85% de los recursos de coparticipación tributaria y de los provenientes de las regalías, Fondo Compensatorio Departamental y Coparticipación del IEHD, respectivamente, a la formación de capital y el restante 15% al gasto corriente.

Se observan cambios importantes en la inversión pública por nivel de Gobierno, con un aumento importante de la ejecución de la inversión pública a nivel departamental y municipal, que a partir de 1996 supera el 50% de la inversión pública total, partiendo de niveles de 20% antes de la participación popular y la descentralización administrativa (ver cuadro 20). Así gran parte de la responsabilidad sobre el gasto social recae en la actualidad sobre las prefecturas y los gobiernos municipales.

A pesar de los avances alcanzados, se debe reconocer que existen costos iniciales y dificultades para ejecutar eficazmente los presupuestos asignados, debido a debilidades institucionales. La necesidad de revertir la descentralización del Servicio Nacional de Caminos

(SNC) es un ejemplo de los problemas enfrentados en la ejecución de los proyectos de infraestructura y sociales. En este sentido, es necesario que el Gobierno Central promueva programas de capacitación y asistencia técnica para que las instancias descentralizadas utilicen eficazmente sus mayores ingresos, asignándolos a la formación de capital humano, salud, educación, saneamiento básico e infraestructura física. También se deben elaborar manuales operativos y proporcionar capacitación no solo a la administración pública sino también a los Comités de Vigilancia y OTBs, sobre temas específicos del gasto fiscal, para que puedan supervisar mejor la asignación municipal del gasto entre capital y corriente.

Cuadro 20
ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO (% DEL TOTAL)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gobierno Central	71.8	72.5	65.5	53.4	24.1	18.0	29.4
Ministerios	32.4	38.3	37.5	33.3	10.5	11.8	28.3
Empresas Púb.	39.4	34.2	28.0	20.1	13.6	6.2	1.1
Fondos de Inversión y Desarrollo	6.7	7.2	13.1	8.8	19.3	19.2	18.2
Adm. Departamental	19.6	17.9	12.0	13.4	34.8	38.0	27.0
Adm. Local	1.9	2.4	9.4	24.4	21.8	24.7	25.5
Total (Mill. De US\$)	531.6	480.6	513.3	519.7	588.7	548.3	504.7

Fuente: Banco Mundial (1999).

Otro desafío es establecer claramente las competencias de cada uno de los niveles de Gobierno, Central, Prefectural o Municipal, y de los fondos de inversión y desarrollo, para evitar duplicación de esfuerzos y mal uso de los recursos, en especial en los gastos en salud, educación e infraestructura. Asimismo, una mayor coordinación de estas instancias puede apoyar la realización de proyectos mancomunados entre municipios colindantes, para evitar que la dispersión de gastos impida la ejecución de proyectos con cobertura geográfica mayor.

Por otro lado, el control del gasto descentralizado, también es un desafío importante. En el Presupuesto General de la Nación de 1999, se establecieron límites para el endeudamiento de las prefecturas y municipios, tomando en cuenta criterios adaptados del programa de alivio de deuda HIPC. Es necesario realizar las evaluaciones necesarias para evitar problemas, como los ocurridos en Argentina y Brasil, debido a los elevados niveles de endeudamiento de sus gobiernos sub-nacionales.

7. Reforma educativa

Mano de obra educada y capacitada es un pre requisito para el rápido desarrollo de un país. Si existe mano de obra capacitada para proporcionar los bienes que son demandados en los mercados nacionales e internacionales, una vez que también se tenga capital e infraestructura, las posibilidades de éxito son mayores. Asimismo, bajos niveles educativos tienden a significar que gran parte de la población está limitada en su habilidad para conseguir trabajos que remuneren más de lo mínimo, y en general se concentra desproporcionalmente en las mujeres, resultando en elevadas tasas de natalidad y presiones sobre las condiciones de vida de la población y el medio ambiente. Mejor educación es, por tanto, bueno para el crecimiento, para la distribución de ingreso y para el medio ambiente.

Los bajos niveles de cobertura educativa y de la calidad de la educación básica se encuentran entre las principales causas de la pobreza en Bolivia. Los problemas de los bajos desempeños educativos se relacionan tanto a factores de demanda que limitan la atención a las escuelas (bajos niveles de ingreso, problemas de idioma, utilidad del programa educativo respecto a sus necesidades cotidianas) y factores de oferta relacionados con las carencias de infraestructura adecuada, libros y materiales educativos y poca capacitación de los profesores.

En julio de 1994, se promulgó la Ley de la Reforma Educativa (No. 1565), que enfatiza la educación básica sobre la educación superior en la asignación de recursos públicos, buscando ampliar la cobertura y universalizar la educación básica. La reforma establece la enseñanza básica en lengua materna, reconociendo el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad boliviana. Busca adecuar los currículos a las peculiaridades culturales y regionales y mejorar los aspectos administrativos de la acción del Estado en la educación, incluyendo los requisitos y exigencias sobre el personal docente.

La reforma comprende el fortalecimiento del sistema educativo, la provisión de equipo, material escolar, la capacitación de docentes, administradores y asesores pedagógicos y un nuevo diseño curricular, que incluye programas de educación bilingüe. Asimismo, la reforma busca incorporar un componente de infraestructura escolar, que enfatiza la búsqueda de participación de la comunidad y del fortalecimiento de la gestión educativa municipal.

A partir de la reforma, el sistema educativo boliviano se organiza alrededor de cuatro estructuras: i) de participación popular, que define la forma y los niveles de organización de la comunidad, para su participación en la educación, ii) de organización curricular, que determina las áreas, niveles y modalidades de educación, aprendizaje, lengua, docencia, educación formal y alternativa para adultos, iii) de administración curricular, que determina los grados de responsabilidad en la administración de las actividades educativas y iv) de servicios técnico-pedagógicos y administración de recursos, que tiene la finalidad de atender los requerimientos de las anteriores estructuras del sistema y organiza las unidades de apoyo administrativo y técnico-pedagógico.

Adicionalmente, fue creado un sistema nacional de acreditación y medición de la calidad de la educación con la finalidad de certificar la calidad de los programas y de las instituciones educativas públicas y privadas. Esta acreditación pasa a ser un requisito para la vigencia de la autorización de funcionamiento de las instituciones privadas.

En términos administrativos fue unificado el magisterio, pero manteniendo salarios diferenciados para quienes trabajan en lugares de difícil acceso o carentes de infraestructura básica. Se busca que el ingreso al servicio docente sea por examen de competencia preparado y administrado por el sistema nacional de acreditación y medición de la calidad de la educación. La legislación requiere que los directores de los establecimientos educativos y núcleos escolares cuenten con licenciatura y sean también designados por examen de competencia.

El financiamiento de la educación fiscal pre-escolar, primaria, secundaria y alternativa corresponde al TGN y a los Gobiernos Municipales. El TGN financia los salarios del personal docente y administrativo de las unidades educativas (desembolsado por las prefecturas), mientras que los municipios financian la construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del mobiliario y material didáctico de los establecimientos fiscales en el ámbito de su jurisdicción. Cada municipio debe administrar la infraestructura a su cargo y edifica y equipa nuevos establecimientos educativos siguiendo normas generales técnico-pedagógicas.

En términos de avances se consiguió incrementar el salario de los maestros en forma bastante significativa durante la década de 1990 (ver cuadro 21), y esto se explica no solo por la reforma educativa implementada desde 1994, sino de una política gubernamental de privilegiar a los maestros, en los incrementos salariales del sector público, desde el inicio de la década.

Cuadro 21
SALARIO DE LOS MAESTROS EN RELACIÓN CON EL PIB PER CAPITA

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Capital:								
Normalista	1.52	1.58	1.71	1.83	1.85	1.87	1.90	2.06
Rural:								
Interino	1.37	1.42	1.54	1.65	1.66	1.69	1.72	1.85

Fuente: Banco Mundial (1999).

Según UDAPE (1998), el número de unidades educativas también aumentó de 12.270 en 1993 a 13.141 en 1997, a partir de las inversiones realizadas por las diferentes instancias gubernamentales, y en especial los fondos de inversión y desarrollo. Hasta 1997, también se capacitaron 76 mil docentes (84% del total), 4.200 directores y más de 700 asesores pedagógicos y se dotó de libros y materiales a los establecimientos escolares.

Por otro lado, la tasa de cobertura escolar también aumenta desde 1990, llegando en 1997 al 87.3% de la población en edad escolar. Sin embargo, la tasa de deserción aún continúa en niveles elevados, de alrededor del 10% (cuadro 22). Asimismo, la tasa bruta de matriculación preescolar presenta para 1996, la tasa más elevada desde 1985, el 41.5% (cuadro 23).

Cuadro 22
INDICADORES DEL SECTOR EDUCACIÓN

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tasa de Cobertura (%)	76.9	79.1	79.6	81.9	83.6	85.5	86.5	87.3
Tasa de Deserción (%)	7.2	6.6	6.9	14.0	14.0	9.4	9.8	9.8
Pob. en edad escolar (miles)	1948	1985	2023	2062	2101	2141	2185	2234

Fuente: UDAPE (1998), en base al programa de la ejecución de la reforma educativa.

A pesar de estos avances, la ejecución de la Reforma Educativa ha enfrentado dificultades relacionadas con el nuevo contexto institucional descentralizado. Aún no se han desarrollado mecanismos sociales e incentivos que promuevan una participación más activa y coordinada entre las municipalidades, escuelas, profesores y los padres de familia que deberían ser uno de los principales actores de la reforma. En este sentido, se debe fortalecer la integración de la reforma educativa con los programas de descentralización administrativa y participación popular.

Cuadro 23
TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN PREESCOLAR

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Tasa(%)	38.6	38.2	40.6	31.3	30.2	31.9	33.6	35.4	37.1	38.6	40.2	41.5

Fuente: Banco Mundial (1999), en base a información de UNESCO.

Otro desafío es que si bien los aumentos salariales representan un importante esfuerzo de parte del gobierno para mejorar los niveles de vida de los profesores, esto no implica necesariamente que aumente la calidad de la educación. Es fundamental que los esfuerzos futuros para mejorar los salarios de los profesores se relacionen con metas para mejorar el desempeño de los mismos, en un efectivo sistema de salario al mérito.

Asimismo, paulatinamente en el tiempo, será necesario aumentar la proporción de los recursos públicos asignados a la educación primaria, donde la comunidad internacional está cooperando a partir de los alivios de deuda en el contexto de la iniciativa HIPC, y promover una mayor participación del sector privado en todos los niveles educativos, mediante mecanismos que permitan la recuperación de sus costos, si se quiere mejorar integralmente el sistema educativo.

8. La reforma en salud

Bolivia es uno de los países que presenta los peores indicadores de salud en América Latina. La esperanza de vida al nacer en Bolivia alcanzó a 59 años en 1992, según el Censo de Población y Vivienda, que en América Latina sólo es superior a la tasa de Haití (57 años). El perfil epidemiológico se caracteriza por una alta incidencia de enfermedades transmisibles (chagas, malaria y tuberculosis) y por elevadas tasas de mortalidad y morbilidad de madres y niños menores a 5 años. Entre las explicaciones de la elevada mortalidad infantil se destacan las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias agudas.

Los principales problemas de las políticas públicas en este sector se relacionan con la baja cobertura de los servicios y las dificultades de financiamiento para dar continuidad a los programas, que no permitieron encarar el problema en forma integral. Los avances en el área de salud son bastante recientes y se relacionan con la atención materno infantil y de inmunizaciones. Se implementó un seguro gratuito, el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN), a partir de junio de 1996, con una cobertura del 90% de los Gobiernos Municipales y focalizado principalmente a mujeres embarazadas y niños menores a cinco años. Se buscó una responsabilidad compartida, que consiste básicamente en la mejora de la infraestructura y equipamiento de salud por parte del Gobierno Municipal, mientras que el nivel nacional asigna el personal necesario para prestar el servicio. Para ampliar la atención primaria a la población más vulnerable también se creó el Seguro Nacional de Vejez, que financia la atención de salud para las personas mayores a 65 años, utilizando los ingresos de la Lotería Nacional.

Sin embargo, debido a problemas financieros de las Alcaldías y de la Lotería Nacional, la sostenibilidad financiera no estaba garantizada y se creó el Seguro Básico de Salud (SBS) para: i) organizar, normar y financiar los servicios de salud primaria, ii) promover la medicina familiar, iii) integrar a la seguridad social para la atención primaria, iv) promover el escudo epidemiológico para

controlar las enfermedades transmisibles y v) fortalecimiento institucional y de capital humano, con el apoyo de los organismos financieros internacionales. La característica común de estas iniciativas es también buscar la descentralización de las decisiones y la responsabilidad financiera de las comunidades locales, para garantizar su auto-sostenibilidad financiera en el tiempo. Para esto se conceptualiza a la reforma de salud como un proceso continuo que busca la cobertura universal y la generación de un sistema privado paralelo y complementario de cobertura de salud, basado en la experiencias chilena y colombiana.

La priorización de recursos a las áreas sociales, donde se destaca el sector de salud, determinada bajo los acuerdos del Gobierno boliviano para la reducción de deuda en el contexto de la iniciativa HIPC, es un impulso importante para el diseño e implementación de programas más integrales en este sector, que pueden contar con la asistencia técnica y financiera de la comunidad internacional.

En términos de saneamiento básico, para mejorar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento básico se llevaron a cabo el Programa de Saneamiento Básico Rural (PROSABAR) y el proyecto de aguas subterráneas, que contaron con asistencia y financiamiento externo. Para aumentar la participación del sector privado se encuentra en discusión en el Congreso, un Proyecto de Ley de Agua Potable y Servicios Básicos, para instituir el marco legal e institucional que rijan el funcionamiento del sector.

La mayor atención gubernamental al sector de salud en los últimos años muestra sus primeros resultados positivos. A pesar de aún presentar tasas elevadas la mortalidad infantil la tendencia ha sido decreciente y se está mejorando la cobertura de la atención médica (cuadro 24).

Cuadro 24
INDICADORES DE SALUD

	1989	1994	1998
Tasa de mortalidad infantil (por 1000)	99	75	67
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1000)	142	116	92
Porcentaje de mujeres que usa anticonceptivos modernos	12.2	17.8	48.3
Porcentaje de nacimientos ocurridos en instalac. médicas	37.6	42.3	52.9
Por. Casos de diarrea grave tratados por personal médico	24	32.4	36.4

Fuente: Banco Mundial (1999), en Base a las Encuestas de Demografía y Salud (ENDSA).

Entre los problemas aún pendientes se destacan (además de los problemas de garantizar el financiamiento): i) la ausencia de coordinación entre las iniciativas del sector, ii) llegar con los programas a las áreas rurales (poblaciones con menos de 5000 habitantes), donde se concentran las mayores incidencias de problemas con la salud, iii) la necesidad de reformar el seguro de corto plazo (Caja Nacional de Salud), que se encuentra insolvente financieramente y iv) respecto a los programas para el desarrollo de los niños, es necesario implementar una estrategia nacional, creando el marco institucional para llevar a cabo la estrategia y monitorear sus resultados. La cobertura de las iniciativas en esta área no ha superado el 4% de la población pobre con menos de 6 años, por lo que es necesaria la participación no solo del gobierno central, sino también de las prefecturas y municipios y ONGs.

9. Lucha contra la pobreza y gasto social

La prioridad fiscal del gasto social (salud, educación y saneamiento básico) decreció en el período 1980 a 1985, alcanzando sus niveles mínimos en 1986 (3% del PIB), debido a la racionalización de gastos impulsada para estabilizar la economía (ver cuadro 25). A partir de 1987 se inicia una ligera recuperación, con el financiamiento de programas sociales de emergencia, con la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE). Para atenuar los efectos recesivos y del despido de funcionarios públicos, el Gobierno puso en marcha un programa de relocalización. El FSE era la institución encargada de amortiguar los efectos sociales del ajuste, a través de la creación de empleo, y como un mecanismo temporal de coordinación, articulación y respaldo a las instancias del Estado encargadas del área social.

Los resultados del FSE fueron positivos llegando a representar un 0.6% del PIB en inversiones públicas de características sociales. Para alcanzar el objetivo de generación de empleo el FSE adoptó dos modalidades: apoyo al empleo y al ingreso, y la otra de asistencia social. Respecto a esta última, el Fondo operaba sobre grupos poblacionales identificados, como era el caso de los niños menores y mujeres embarazadas. En 4 años de operación el FSE financió 3.300 proyectos (US\$ 194 millones invertidos), generó 19.000 puestos de trabajado, 550 escuelas construidas y refaccionadas, 417 postas sanitarias construidas, 8.800 km. de caminos mejorados, 9.974 viviendas construidas, 980 km. de alcantarillado construido, 320 km. de tubería de agua potable tendida y 7.000 km. de vías urbanas mejoradas, 640.000 textos escolares impresos y distribuidos y, finalmente, 3.600 cooperativistas y micro empresarios con financiamiento (Candia, 1999).

Cuadro 25
GASTO SOCIAL (% PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gasto Social (% del PIB)	7.2	4.5	3.9	4.2	5.3	3.2	2.5	3.9	4.0	4.6

Fuente: UDAPE (1998).

La incidencia de pobreza en el periodo 1976-1992 presenta una reducción de 85.4% a 72.1%, en términos de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Esto se relacionó a una mejor prestación de servicios e insumos básicos como educación y salud, atribuible al mejoramiento de la infraestructura social principalmente en el área urbana, y no así en el ámbito rural, donde la reducción de la incidencia de la pobreza baja solo de 98.2% a 94.2%⁹.

Es a partir de la década de 1990, una vez que se dieron pasos importantes en la estabilización de la economía, que se busca implementar una estrategia boliviana de lucha contra la pobreza, que prioriza la asignación de recursos públicos al área social, mediante la realización de reformas o implementación de programas donde se destacan: la participación popular, la descentralización administrativa, y la reforma educativa, analizadas anteriormente, que tienen efecto tanto en la asignación como la ejecución del gasto en las diferentes instituciones públicas.

La lucha contra la pobreza se complementa con la utilización de programas sociales que focalizan su atención en los grupos más vulnerables (campesinos, mujeres, niños y ancianos), con

énfasis en las áreas rurales donde se concentran los mayores niveles de pobreza. En este marco, a lo largo del tiempo, el FSE dio lugar al Fondo de Inversión Social (FIS), se crearon el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), para promover las inversiones públicas y actuar de contraparte en poblaciones superiores a 5.000 habitantes y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), para apoyar el desarrollo de actividades productivas en las áreas rurales donde se concentra la pobreza boliviana. Estos fondos buscan atender a la población pobre mediante la implementación de proyectos de apoyo social, infraestructura y desarrollo productivo. En lo referente a asistencia social destacan los programas de nutrición como los desayunos escolares. En infraestructura social, se canalizaron recursos para la construcción y equipamiento de escuelas, obras de agua potable y postas de salud. En el área de desarrollo productivo se busca apoyar la construcción de infraestructura agropecuaria (centros de acopio, recuperación de suelos y programas de forestación).

En la década de 1990 se duplica la asignación del gasto público social (ver cuadro 26) y se han planteado estrategias de lucha contra la pobreza, como la Transformación Productiva del Agro, en 1996, y el componente de equidad dentro del Plan Operativo de Acción en 1997, donde se enfatizan acciones para promover la asistencia técnica, acceso al crédito y difusión de tecnología en las áreas rurales, para aumentar la productividad de la producción agrícola y ampliar la visión del Estado en otros temas transversales, como género, generacionales y étnicos en el que se desenvuelve el desarrollo rural y local.

Cuadro 26
ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL (% del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Educación	2.8	3.3	3.8	4.3	4.6	4.3	5.8	6.0
Seguridad Social	1.2	0.8	0.8	1.0	1.4	1.0	1.6	3.7
Vivien. y Serv. Comun.	1.0	0.5	1.1	1.2	1.6	2.4	2.1	1.9
Salud	1.2	1.1	2.2	2.3	1.7	1.5	1.4	1.4
Total	6.2	5.8	7.8	8.9	9.4	9.2	10.9	13.0

Fuente: UDAPE(1998).

La inversión pública también presenta cambios sustanciales, con un aumento significativo de la inversión social (educación, salud y saneamiento básico), que de alrededor de 10% de la inversión pública total al final de la década de 1980 llega a representar casi el 50% de la inversión pública en los últimos años (cuadro 27). Asimismo, con la transferencia de las empresas públicas al sector privado, se reduce sustancialmente la inversión pública productiva de niveles superiores al 30% al final de la década de los ochenta, a solo el 1% de la inversión pública total en 1998.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) también se convirtieron en importantes entidades de canalización y asignación de donaciones en Bolivia, en especial a nivel municipal, para atender las áreas rurales, financiar proyectos de salud y educación y con programas focalizados a mujeres y niños. Hasta 1997, se contaba con 550 ONGs registradas en el Ministerio de Hacienda, que operaban con más de 9 mil personas. En el período 1993-1996, las ONGs canalizaron al menos un equivalente al 2% del PIB por año (UDAPE, 1998). En este sentido, es necesario que las instituciones gubernamentales tomen en cuenta a estas instituciones en el

marco de su estrategia de lucha contra la pobreza. En la actualidad, se está analizando una legislación para determinar las bases para normar el funcionamiento de las ONGs en Bolivia.

Cuadro 27
EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

	Inversión Pública (Millones de US\$)	Productiva (% respecto al total)	Apoyo a la Producción (% respecto al total)	Infraestructura (% respecto al total)	Social (% respecto al total)
1987	272.1	33	12	45	10
1988	360.8	29	17	45	9
1989	334.0	31	12	45	12
1990	315.4	32	13	37	18
1991	420.5	29	20	42	9
1992	531.6	23	12	49	16
1993	480.6	20	10	52	18
1994	513.3	21	8	46	25
1995	519.7	13	10	42	35
1996	588.7	10	10	39	41
1997	548.3	6	13	36	45
1998	504.7	1	15	35	49

Fuente: Elaborado en base a UDAPE.

A pesar de estos significativos avances, con los niveles de gasto social actuales aún no es posible esperar cambios sustanciales en las condiciones de vida de la población, en el corto plazo. Según UDAPE (1998), el gasto per cápita fue de alrededor de US\$ 130 en 1997.

Asimismo la política social aún carece de una clara estrategia de las acciones a ser adoptadas. Por ejemplo, en 1993 fue creado el Ministerio de Desarrollo Humano, como una instancia de abordaje integral y multisectorial de la problemática social, pero en 1997 se disolvió el Ministerio de Desarrollo Humano, restituyéndose los ministerios sectoriales existentes antes de 1993, para que puedan focalizar su atención en áreas específicas.

Por otro lado, se debe aumentar la eficiencia para promover la equidad, evitando que las políticas se dispersen en múltiples acciones de reducido impacto y falta una mayor gestión compartida, con una mayor coordinación de todos los actores sociales: Gobierno Nacional, Prefectura, Gobiernos Municipales, ONGs y Sociedad Civil.

IV. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACION Y REFORMAS ESTRUCTURALES

En general el balance del proceso de estabilización y de reformas estructurales ha sido positivo. La inflación anual ha sido reducida a niveles inferiores a 5% en los últimos años, aproximándose al estándar internacional, siendo los niveles inflacionarios más bajos en Bolivia desde principios de la década de 1970. Asimismo, el crecimiento económico promedio desde 1991 alcanza al 4.3% anual, alrededor de 2% en términos per capita. Sin embargo, el sector externo ha mostrado un déficit persistente en la cuenta corriente y de magnitud razonable, lo que puede ser motivo de preocupación en el futuro, si no se mantienen los niveles de IED. Asimismo, los niveles de pobreza se mantienen elevados, lo que muestra que aún no han madurado los efectos positivos de las reformas estructurales.

Sin embargo, antes de efectuar la evaluación del desempeño de la economía boliviana desde la implementación de la NPE en 1985, por lo menos 4 factores deben ser tomados en cuenta. Las condiciones iniciales en términos de debilidades en infraestructura física, capital humano no capacitado, mercados financieros poco desarrollados e inexistencia de capacidad ociosa industrial, que limitan la recuperación económica, respecto a otros países como Perú y Argentina, donde el crecimiento se dinamizó rápidamente, una vez que ejecutaron sus reformas estructurales¹⁰.

El hecho que desde el inicio del programa de estabilización y reformas estructurales en 1985, el país sufrió severos *shocks* externos, reflejados en las caídas de los precios de los principales productos de exportación del país (minerales, gas natural y en los últimos años de la soya), implicando en un considerable deterioro en los términos de intercambio del país.

En tercer lugar, por Bolivia ser aún una economía primario exportadora poco diversificada, donde una de sus principales actividades productivas continúa siendo la agrícola, producida en forma tradicional sin la aplicación de tecnologías modernas, factores climatológicos, relacionados con los fenómenos el Niño o la Niña tienen una incidencia importante sobre el comportamiento de la economía y afectaron su evolución en por lo menos 3 oportunidades (1992, 1998 y 1999), en los últimos años.

Finalmente, el combate a la producción de coca, cuya producción era estimada en 10% del PIB en 1985, que llevó a una reducción de la economía de la coca a menos del 3% del PIB en 1998, según estimaciones oficiales, debe haber impactado negativamente sobre los ingresos y condiciones de vida de una parte de la población boliviana.

1. Sector real y precios

1.1 Producto y precios

La economía continuó en recesión durante el primer año y medio del programa de estabilización (ver cuadro 28). En 1985, la economía experimentó una caída de 1.7% y en 1986 de 2.6% explicada en parte por la política de estabilización, pero también por la fuerte caída de los términos de intercambio de 12% en 1985 y alrededor de 15% en 1986. Desde 1987, se revierte la tendencia negativa del producto, pero solo a partir de 1990 se genera una tasa de crecimiento superior al 4% al año. Durante la década de los noventa la tasa de crecimiento se mantiene superior a 4% al año, con excepción de 1992, debido a los efectos climatológicos del Fenómeno de El Niño, que afectaron la actividad agropecuaria. En 1999, se espera una tasa de crecimiento de alrededor de 1.5%. debido a los impactos negativos de la crisis en la región, que repercutió fuertemente sobre el sector minero.

La tasa de inflación se redujo significativamente en la segunda mitad de la década de 1980, pero aún mantenía niveles elevados (18% en 1990, ver cuadro 28) En los años siguientes se aprecia una consolidación de la estabilización económica, con una reducción gradual de la inflación hasta llegar a tasas inferiores al 5%. Para 1999, no se espera que la tasa de inflación supere el 4%. Estos niveles de inflación son los más bajos desde el inicio de los años setenta. Es así que desde el inicio del programa de estabilización y reformas estructurales la mayor estabilidad económica está asociada con un crecimiento más alto del producto. Se deben destacar estos resultados ya que desde 1985, Bolivia tuvo que enfrentar un deterioro de 64% en sus términos de intercambio (cuadro 28).

1.2 Políticas macroeconómicas

Estos resultados fueron en parte resultado del manejo prudente de las políticas macroeconómicas: el déficit del sector público disminuyó a lo largo del tiempo, y si bien aumentó en los últimos como resultado de las reformas estructurales y en especial la reforma de pensiones (ver cuadro 28), se enfatizó el financiamiento externo de carácter concesional para evitar presiones sobre la inflación o las tasas de interés domésticas.

En este contexto, las tasas de interés disminuyeron a medida que se aumentó la credibilidad en el programa, si bien aún se mantienen en niveles elevados. La mayor confianza en la estabilidad económica permitió también aumentar significativamente la intermediación financiera de menos de 4% del PIB en 1985 a más del 42% del PIB en 1998 (cuadro 28), pero con el costo de tener un sistema financiero bastante dolarizado. Las reservas internacionales crecieron continuamente a partir de los primeros años de la década de 1990 y en 1998 superan los 6 meses de importaciones y el 30% de la liquidez total de la economía.

Después de la sobre-reacción de 1985, la política cambiaria promovió una estabilidad en la paridad de compra respecto al dólar de los Estados Unidos, que debido a la política cambiaria seguida por algunos de los principales socios comerciales de Bolivia en la región, le permitió aumentar la competitividad del tipo de cambio real multilateral (cuadro 28).

Las negociaciones internacionales permitieron reducir la carga de la deuda y conjuntamente con las amortizaciones realizadas, implicaron en un menor endeudamiento externo del sector público boliviano como porcentaje del PIB, que prácticamente se redujo a la mitad entre 1985 y 1998 (cuadro 28).

Cuadro 28
INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS

	1985	1986	1987	1988	1989	1990		
Tasa de Inflación (%)	8170	66.0	10.7	21.5	16.6	18.0		
Crecimiento del PIB (%)	-1.7	-2.6	2.5	2.9	3.8	4.6		
Déficit Público (%PIB)	-9.8	-2.7	-7.7	-6.3	-5.5	-4.4		
Grado Intermediación Financiera (M2/PIB)	3.9	6.8	11.9	12.9	14.2	17.9		
Tipo de Cambio Real Bilateral (EEUU)	116.6	85.7	92.1	88.5	95.7	98.3		
Tipo de Cambio Real Multilateral (TCRM)	91.6	72.9	84.3	82.1	91.5	103.8		
RIN (Millones de US\$)	136.2	246.6	168.4	160.9	18.6	132.3		
Tasa de Interés Activa en US\$ (%)	21.6	22.6	29.6	25.7	24.3	23.0		
Tasa de Interés Pasiva en US\$ (%)	10.8	14.0	17.8	16.7	15.7	14.7		
Deuda (% PIB)	106.1	96.0	99.3	88.5	73.9	77.5		
Términos de Intercambio	174.4	149.0	132.0	123.7	116.7	100.0		
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tasa de Inflación (%)	14.5	10.5	9.3	8.5	12.6	7.9	6.7	4.4
Crecimiento del PIB (%)	5.3	1.6	4.3	4.7	4.4	4.4	4.4	4.8
Déficit Público (%PIB)	-4.2	-4.4	-6.1	-3.0	-1.8	-2.0	-3.3	-4.0
Grado Int. Fin. (M2/PIB)	22.2	27.8	33.6	38.4	37.5	38.3	41.0	42.2
TCRB (EEUU)	97.6	99.7	102.3	102.4	97.5	97.0	96.7	99.1
TCRM	103.2	106.2	111.0	122.8	117.7	115.9	112.4	114.8
RIN (Millones de US\$)	200.3	233.5	370.9	502.4	650.3	950.8	1066.1	1063.4
Tasa de Int. Act. US\$ (%)	21.5	19.1	18.5	16.3	17.0	17.6	16.3	15.6
Tasa de Int. Pas. US\$ (%)	12.9	11.4	11.2	9.9	10.5	9.9	8.2	8.0
Deuda (% PIB)	67.8	67.2	65.6	70.3	66.7	58.1	54.2	51.4
Tér. de Intercambio	87.1	76.3	67.3	68.9	69.0	67.5	67.5	62.8

A diciembre o variaciones anuales a diciembre.

Fuente: Banco Central de Bolivia, UDAPE e INE.

1.3 PIB sectorial

En lo que respecta al PIB sectorial, no se observan cambios significativos desde 1980 (cuadro 29). Tanto los fuertes desequilibrios macroeconómicos que sufrió el país durante la primera mitad de la década de 1980, como el programa de estabilización y reformas estructurales llevado a cabo desde entonces no consiguió alterar en forma importante la estructura productiva de Bolivia que sigue concentrada en la agricultura, los recursos naturales (minería y petróleo), la industria manufacturera (basada principalmente en agroindustria, textil y refinerías de petróleo) y el comercio, que representan más del 50% del valor agregado.

Los sectores más dinámicos y que han aumentado su participación en el producto, prácticamente doblando el porcentaje que tenían en 1980, fueron transportes y comunicaciones y electricidad, gas y agua. Estos fueron sectores que estuvieron directamente relacionados con la aplicación de las reformas estructurales y en particular con la transferencia de empresas públicas al sector privado.

Cuadro 29
ESTRUCTURA PRODUCTIVA (% DEL PIB)

ACTIVIDAD	1980	1985	1990	1995	1998
Agricultura	13.79	16.16	15.35	14.89	15.17
Petróleo y Gas Natural	4.87	5.64	4.30	4.11	4.79
Minería	8.09	5.04	5.94	6.09	5.26
Ind. Manufactureras	19.44	16.21	16.96	17.06	16.83
Electricidad, Gas y Agua	1.08	1.42	1.61	2.06	2.00
Construcción y Obras Públicas	3.70	3.23	3.07	3.36	3.57
Comercio	9.33	8.56	8.88	8.59	8.71
Transporte y Comunicaciones	6.12	8.38	9.32	9.96	10.56
Establecimientos Financieros	8.87	9.59	8.52	8.35	8.07
Servicios Sociales y Personales	4.52	3.95	3.84	3.81	3.83
Restaurantes y Hoteles	3.91	3.75	3.26	3.23	3.16
Administración Pública	11.69	11.80	10.05	9.36	8.94
Servicio Doméstico	0.49	0.61	0.60	0.55	0.53
Impuestos Indirectos	4.09	5.67	8.29	8.61	8.58
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: UDAPE e INE.

1.4 Ahorro-Inversión

Tanto el ahorro como la inversión se han ido recuperando, una vez superado el período de estabilización. El ahorro interno, que durante el período 1986-1990 representaba el 8.6% del PIB en promedio anual se elevó a 11.1% del PIB en promedio anual para el período 1991-1998 (cuadro 30), llegando a niveles de 15% del PIB en 1998. Adicionalmente, la composición de este ahorro ha sufrido un cambio importante: mientras que antes de la estabilización, el sector público fue un desahorrador neto, llevando a un ahorro forzoso del sector privado, el ahorro público se ha incrementado y en el período 1986-1990 fue de 1.9% del PIB en promedio anual, subiendo a 4.8% del PIB durante el período 1991-1998. En 1998, el ahorro público se redujo a 2.8% del PIB como resultado de los mayores costos de las reformas estructurales, en particular la de pensiones.

Por otro lado, el ahorro externo también ha crecido de 3.4% del PIB en promedio para el período 1986-1990 a 5.5% en promedio anual a partir de 1991, y en los últimos años se ha constituido en una fuente importante de financiamiento de la inversión (cuadro 30).

La inversión también ha mostrado un gran dinamismo, principalmente desde 1990, debido a los avances en términos de estabilidad macroeconómica, de reglas tributarias claras y de definición de derechos de propiedad, elevándose desde 12% del PIB en promedio anual en el período 1986-1990 a casi 17% del PIB en promedio para el período 1991-1998, con un aumento importante de la inversión extranjera directa. En 1998, las inversiones totales fueron de alrededor de 24% del PIB, y desde 1997, las inversiones privadas son superiores a las inversiones públicas. Las reformas estructurales, definitivamente han jugado un papel determinante en este proceso y, por tanto, en las tasas de crecimiento alcanzadas. Lora y Barrera (1997), por ejemplo han estimado que los efectos del programa de estabilización y reformas estructurales en Bolivia han promovido un crecimiento económico permanente de 3.35% (1.44% la estabilización y 1.91% las reformas estructurales) cuyos resultados se materializarían a mediano plazo.

Cuadro 30
AHORRO E INVERSIÓN EN BOLIVIA (Promedios por período: % del PIB)

	Período 1981-1985	Período 1986-1990	Período 1991-1998
Ahorro	10.4	12.0	16.6
Privado	16.1	6.7	6.3
Público	-10.8	1.9	4.8
Externo	5.1	3.4	5.5
Inversión	10.4	12.0	16.6
Privada	5.4	4.8	8.3
Pública	5.0	7.2	8.4
Tasas de Crecimiento del PIB (%)	-1.4	2.2	4.3

Fuente: en base a UDAPE y el INE.

2. Sector externo

2.1 Cuenta corriente

La apertura comercial y la reinscripción financiera internacional ha ocasionado una fuerte presión sobre la balanza de cuenta corriente, cuyo déficit ha permanecido elevado desde 1985, con excepción de algunos años como 1989 y 1990, cuando Bolivia consiguió generar superávits en cuenta corriente (cuadro 31).

Cuadro 31
BALANZA DE PAGOS (% DEL PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990		
Cuenta Corriente	-7.3	-7.6	-9.3	-2.9	0.7	2.0		
Balanza Comercial	-1.2	-2.2	-5.7	-0.8	2.9	3.2		
Balanza Servicios	-7.6	-8.0	-6.4	-6.1	-5.5	-4.8		
Transferencias	1.5	2.5	2.8	4.0	3.3	3.6		
Cuenta Capital	-4.5	-3.0	-2.6	1.3	2.9	3.0		
IED	0.2	0.3	0.8	0.7	0.7	1.4		
Cap. Med y LP.	-1.0	2.3	3.6	4.1	4.2	4.0		
Otro capital	-3.7	-5.6	-7.1	-3.4	-2.1	-2.4		
Errores y Omisiones	5.4	5.5	1.5	-1.7	-5.3	-5.7		
Resultado	-6.4	-5.1	-10.4	-3.3	-1.7	-0.7		
Fin. Excepcional	7.0	7.9	8.7	3.1	-1.3	3.0		
Reservas (+ aumento)	0.6	2.8	-1.7	-0.2	-3.0	2.3		
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cuenta Corriente	-4.1	-7.3	-7.1	-1.2	-4.5	-5.1	-7.1	-7.9
Balanza Comercial	-3.6	-8.0	-7.4	-2.7	-5.1	-5.6	-8.8	-10.3
Balanza Servicios	-4.0	-3.6	-3.7	-3.0	-3.0	-3.0	-2.0	-1.5
Transferencias	3.6	4.4	4.0	4.5	3.7	3.5	3.7	3.9
Cuenta Capital	3.2	7.3	7.1	6.6	8.0	9.1	11.7	7.8
IED	1.8	2.1	2.1	2.1	5.6	6.6	9.3	10.2
Cap. Med y LP.	3.9	4.9	3.5	3.8	4.3	2.7	2.6	1.2
Otro capital	-2.4	0.3	1.5	0.7	-1.9	-0.2	-0.2	-3.6
Errores y Omisiones	-1.5	-2.6	-1.7	-6.2	-4.2	0.0	-3.1	-0.2
Resultado	-2.3	-2.5	-1.8	-0.8	-0.7	4.0	1.5	-0.3
Fin. Excepcional	3.6	3.1	4.2	2.2	2.9	0.2	0.0	0.3
Reser.(+ aumento)	1.3	0.6	2.4	1.4	2.2	4.2	1.5	0.0

Fuente: Elaborado en base a UDAPE y Banco Central de Bolivia.

Con excepción de los años 1989 y 1990, la balanza comercial fue deficitaria en todo el periodo de post - estabilización. A partir de la liberalización comercial las importaciones crecieron

aceleradamente y a pesar del aumento de las exportaciones, en especial las no tradicionales, esto no fue suficiente para revertir los déficits en la balanza comercial. El comportamiento observado en las importaciones se explica inicialmente por la demanda reprimida que fue satisfecha durante la segunda mitad de la década de 1980 y, posteriormente, por los programas de inversión realizados, que acentuaron el desequilibrio de la balanza comercial durante la década de 1990 (cuadro 31).

El pago de los servicios (principalmente deuda externa) declinaron a lo largo del tiempo, debido a los resultados de las negociaciones llevadas a cabo por el Estado boliviano, que permitieron reprogramaciones o condonaciones del pago de los intereses. A partir de la década de 1990 las donaciones realizadas al país, que fluctuaron en niveles alrededor de 4% del PIB superaron al déficit de la balanza de servicios (cuadro 31), constituyéndose en un aporte importante de la comunidad internacional para reducir los déficits en cuenta corriente.

Sin embargo, el déficit en cuenta corriente aumentó de 4% del PIB en 1991 a alrededor de 8% en 1998 (cuadro 31), nivel elevado que podría repetirse en 1999. Se debe mencionar que el deterioro de las cuentas externas, se explica principalmente por las mayores inversiones extranjeras directas, pero puede ocasionar preocupaciones, si en un futuro próximo no se generan mayores exportaciones que busquen reviertan la tendencia del déficit de la balanza comercial.

2.2 Cuenta de Capitales y Reservas Internacionales

El superávit de la cuenta capital y el financiamiento excepcional (en general condonaciones de la comunidad internacional) ha permitido mantener el equilibrio en la balanza de pagos e incluso aumentar sustancialmente las reservas internacionales netas. A partir de 1985, el endeudamiento externo en general de naturaleza concesional proporcionado por organismos financieros internacionales y países desarrollados, juntamente con el financiamiento excepcional fueron las fuentes principales para financiar el déficit en la cuenta corriente. A partir de 1990 se reduce el endeudamiento externo y aumentan las inversiones extranjeras directas (cuadro 31). Los capitales de corto plazo no son importantes en la economía boliviana, debido a no existir un mercado de capitales desarrollado. En este sentido, a diferencia de otros países de la región, en Bolivia es menor la posibilidad de enfrentar ataques especulativos y efectos “contagio”, de crisis financieras en mercados emergentes.

3. Pobreza, salarios, empleo y distribución del ingreso

El programa de estabilización y de reformas estructurales tiene como objetivo básico promover el crecimiento económico para reducir la incidencia y brecha de pobreza y mejorar la distribución del ingreso. El crecimiento del producto ha permitido incrementar el ingreso per capita de niveles de US\$ 525 en 1985 a alrededor de US\$ 740 en 1990 y a US\$ 1070 en 1998. Asimismo, al reducir la inflación en general se disminuye el impuesto inflación, que es considerado uno de los más regresivos, mejorando potencialmente la distribución de los ingresos, ya que los pobres son los que están en menores condiciones de protegerse de la inflación.

En cuanto a la pobreza, comparando los censos de 1992 y 1976 si bien se verifican algunos avances, principalmente en las áreas urbanas, gran parte de la población continuaba pobre, principalmente en las áreas rurales y esta potencialmente afectaba más a las mujeres (cuadro 32).

Cuadro 32
INDICADORES SOCIALES

	1976	1992
Incidencia de la Pobreza	85.5	70.5
Urbana	66.3	52.6
Rural	98.6	95.1
Analfabetismo	36.8	20.0
Hombres	24.2	11.8
Mujeres	48.6	27.7
Urbano	15.6	8.9
Rural	53.2	36.5

Fuente: Ministerio de Desarrollo Humano (1995). Mapa de la Pobreza.

El desempleo abierto se redujo en forma importante, pero según Vos et al. (1996), el subempleo potencialmente aumentó. Los salarios reales del sector formal también habrían aumentado, en especial para el sector privado (cuadro 33).

Cuadro 33
EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO Y DEL SALARIO REAL (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tasa de Desempleo Abierto	7.2	5.9	5.5	6.0	3.1	3.6	3.5	4.4
Aumento salario real sector privado	1.1	6.2	4.0	6.7	7.9	1.8	0.5	4.0

Fuente: UDAPE e INE.

El índice de Gini, calculado por Pereira y Jiménez (1998) se mantuvo constante en el período 1990 a 1994 (0.54 en el primer año y 0.53 en 1994), lo que indicaría que no hubieron cambios significativos en términos de distribución de ingreso, en las ciudades capital de departamento. Entre 1990 y 1997 la pobreza urbana se redujo, tanto en términos de incidencia como de intensidad. La incidencia de pobreza disminuyó de 53% en 1990 a 47% en 1997 y la brecha de la pobreza, que expresa la distancia entre la línea de pobreza y el ingreso promedio de los pobres se redujo de 25% a 19% en el mismo período (cuadro 34).

Cuadro 34
INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO Y POBREZA EN EL ÁREA URBANA (%)

	1990	1993	1997
1er. Quintil (más pobre)	4.1	3.9	4.0
2do. Quintil	7.8	7.4	7.6
3er. Quintil	12.0	11.2	11.4
4to. Quintil	18.7	18.2	18.8
5to. Quintil (menos pobre)	57.3	59.4	58.2
Total	100.0	100.0	100.0
Incidencia de Pobreza	53.3	49.1	46.9
Brecha de la Pobreza	24.5	20.9	19.3

Fuente: UDAPE(1998).

La reducción de la incidencia de la pobreza es diferente dependiendo la categoría ocupacional. En cuanto la incidencia de la pobreza se redujo en 7.9% para la población ocupada entre 1990 y 1994, en el sector formal la reducción fue más elevada (10.1%) respecto al sector informal, donde la disminución alcanzó 4.6% (cuadro 35). En este sentido, promover políticas que incentiven la formalización de la mano de obra pueden ser fundamentales para que el crecimiento económico repercuta, disminuyendo los niveles de pobreza y mejorando la distribución del ingreso.

Cuadro 35
CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE POBREZA DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN
CATEGORÍA OCUPACIONAL

	% en la población 1990	Incidencia de la pobreza 1990	% en la población 1994	Incidencia de la pobreza 1994	Variación en la Incidencia 1994-1990
Población Ocupada	100.0	49.6	100.0	41.7	-7.9
Sector Formal	50.0	52.8	49.1	42.7	-10.1
Sector Informal	45.8	49.4	42.5	44.8	-4.6
Patrón, socio	3.5	14.3	7.6	21.8	7.5
Profesional independiente	0.7	9.0	0.8	6.7	-2.2

Fuente: Pereira y Jiménez (1998).

En resumen, el programa de estabilización y reformas estructurales está incidiendo positivamente sobre la reducción de la pobreza y el aumento de los ingresos. Sin embargo, los niveles de pobreza y concentración del ingreso aún son elevados en Bolivia.

V. CONCLUSIONES

Desde agosto de 1985, Bolivia en 4 gobiernos democráticos consecutivos viene llevando a cabo un programa de estabilización y reformas estructurales para enfrentar la severa crisis socio - económica que enfrentaba, donde se prioriza al mercado como mecanismo para la asignación de los recursos en la economía y la apertura de la economía al exterior. Bolivia es uno de los países en Latinoamérica denominados reformadores “tempraneros” junto con Chile y Argentina (Lora, 1997) que ha avanzado más en el proceso de reformas. El programa de estabilización tuvo un tratamiento de *shock*, y fue mantenido a partir de consistentes políticas fiscales, monetarias y cambiarias. Las reformas estructurales tuvieron un tratamiento más gradual y secuencial en el tiempo, que puede ser explicado por la carencia de recursos humanos, financieros, institucionales y de marcos legales para implementar más rápidamente estas reformas, además de la falta de experiencia en el país para ejecutarlas y la necesidad de buscar de apoyos políticos para garantizar la sostenibilidad política de las mismas.

Debido a las limitaciones en las cuentas fiscales, el dilema entre políticas de estabilización y aquellas orientadas a promover el crecimiento estuvieron presentes en el debate sobre la implementación de las políticas económicas y sociales en Bolivia en los últimos años. Medidas de ajuste estructural que podían promover un mayor crecimiento económico, pero afectaban los ingresos o gastos fiscales en el corto plazo, potencialmente sufrieron retrasos en su implementación. La consolidación de la estabilidad fiscal es, por ejemplo, más difícil en un contexto institucional basado en decisiones de gasto descentralizadas. Este tratamiento más gradual parece haber incidido sobre la mayor dificultad en transitar de la estabilidad económica a un crecimiento más sostenido de la economía boliviana.

1. Economía política de las reformas: consistencia, secuencia y sostenibilidad política

Para evaluar cualquier proceso de reformas se debe analizar su consistencia, tomando en cuenta entre otros factores la secuencia y velocidad de las mismas y su sostenibilidad política. La determinación de la secuencia y velocidad adecuada de llevar a cabo las reformas requiere equilibrar entre la mayor credibilidad que se consigue con un tratamiento de *shock* y simultáneo, respecto a la posibilidad que reformas rápidas aumenten los costos de ajuste.

La defensa del enfoque gradual surge debido a que el proceso de reformas altera la naturaleza de los equilibrios políticos, pudiendo generarse una mayor base de sustento a favor de las reformas a lo largo del tiempo. Si se busca una trayectoria de “menor resistencia” en términos políticos, las reformas que probablemente producen mayores beneficios pueden ser implementadas inicialmente, y con los beneficios y apoyos obtenidos se facilita la adopción de reformas políticamente más sensibles.

Por lo tanto, no existe un consenso sobre como llevar adelante un proceso de reformas y en la presencia de distorsiones, el problema de determinar la secuencia y velocidad óptimas es complejo, debido a que las políticas gubernamentales están operando en un mundo de *second best*. Por esta razón, los beneficios en términos de bien estar de las reformas dependen de cada caso, de las condiciones iniciales y de la interrelación entre los mercados.

Por otro lado, un programa de reformas políticamente sostenible es definido como aquel que tiene apoyo político para llevar adelante las reformas hasta completarlas (Asilis y Ferreti, 1994). Este apoyo político se puede observar a partir de la reelección del gobierno que inició las reformas, apoyo de diferentes partidos políticos a las reformas y aceptabilidad social.

La crisis económica y social que enfrentaba Bolivia en 1985, con una hiperinflación y una balanza de pagos insostenible determinaban que un proceso de estabilización gradual no fuese creíble, por lo que el enfoque de *shock* seguido por el país en 1985 parece haber sido el adecuado. Una vez que se reduce la inflación y se han alcanzado progresos en reducir el déficit de la balanza de pagos, los beneficios potenciales de las reformas estructurales que buscan mejorar la asignación de recursos y promover un crecimiento sostenible aumentan.

En el caso de Bolivia también fue adecuado que con la NPE, desde 1985, conjuntamente con la estabilización de la economía, se liberalizase el comercio y el mercado financiero y se eliminasen los controles de precios para mejorar la asignación de recursos en la economía. Uno de los puntos de debate fue la simultaneidad de la liberalización comercial y de la cuenta de capitales. Dado que los mercados de capitales se ajustan más rápidamente que los mercados de bienes, las altas tasas de interés imperantes en Bolivia podían haber atraído capitales de corto plazo, generando presiones para la apreciación del tipo de cambio, abaratando los productos importados recientemente liberalizados e implicando en incrementos en el déficit de la balanza comercial. Sin embargo, el reducido desarrollo del mercado de capitales en Bolivia no provocó estos efectos y la eliminación de restricciones en el mercado de capitales, dio mayor credibilidad al programa de estabilización y reformas estructurales.

Por otro lado, un país con mayores niveles de ingreso per capita tiene más capacidad de asumir los costos de ajuste de los programas de estabilización y reformas estructurales. Cuando la distribución del ingreso es más concentrada y la pobreza más elevada como en el caso de Bolivia, se debe tomar en cuenta el impacto de las medidas adoptadas sobre los sectores de bajos ingresos, para garantizar la sostenibilidad política de las reformas. El apoyo financiero internacional que recibió Bolivia permitió mitigar los costos de ajuste y ayudar a sustentar el esfuerzo de ejecutar las reformas estructurales, financiando programas sociales dirigidos a los grupos más vulnerables, a través de los fondos de inversión y desarrollo. Adicionalmente, la condicionalidad determinada por los préstamos de las instituciones internacionales, ayudó a aumentar la credibilidad de los programas de ajuste bolivianos y permitir al acceso a nuevas fuentes de financiamiento externo.

Sin embargo, el enfoque para llevar a cabo las otras medidas estructurales en Bolivia, denominadas reformas de segunda generación (transferencia de empresas públicas, regulación, reformas sociales, etc.), fue en general más gradual y secuencial en el tiempo. Se requería el desarrollo del marco legal, instituciones y capital humano apropiado para ejecutar estas reformas

adecuadamente, con la finalidad de reducir los costos. Bolivia tampoco tenía experiencia respecto a la implantación de reformas estructurales de segunda generación, por lo que fue necesario contar con la asistencia externa, en especial de los organismos financieros internacionales.

Asimismo, estas reformas estructurales de segunda generación requieren una reestructuración de los sectores donde los recursos son empleados ineficientemente y pueden implicar en elevados costos en términos de empleos. Seguir una estrategia gradual busca reducir y distribuir estos costos en el tiempo. El pago de los beneficios sociales o la distribución de acciones en condiciones ventajosas como las realizadas en el caso de Bolivia, ayudan a reducir los costos.

En general, se podría decir que las reformas llevadas a cabo desde agosto de 1985 han sido coherentes entre sí, y que la velocidad y secuencia de las mismas se han adaptado a: i) las oportunidades, dada por la crisis de la primera mitad de la década de 1980, para llevar a cabo un tratamiento de *shock* y simultáneo respecto a la estabilización y algunas reformas de primera generación y ii) las limitaciones existentes en términos de recursos financieros, de capital humano e institucionales, que implicó en un proceso más gradual en la ejecución de las reformas de segunda generación. La sostenibilidad política de las reformas ha estado garantizada con el apoyo a este modelo de desarrollo por las 4 administraciones de Gobierno que se sucedieron democráticamente desde 1985: Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 -1997) y Hugo Banzer Suarez (1997 al presente).

Las políticas macroeconómicas (fiscal, cambiaria y monetaria) han sido consistentes con la estrategia de lucha contra la inflación. Aunque existen inconsistencias temporales por coyunturas específicas (como por ejemplo durante los ciclos político - económicos en 1989, 1993 y 1997), estas inconsistencias han sido breves en el tiempo y fueron corregidas en su debido momento. Sin embargo, ha estado siempre presente el conflicto entre buscar la estabilización económica y ejecutar las otras reformas estructurales. El énfasis por la estabilización en el corto plazo, puede haber entrado en conflicto con algunas metas de crecimiento de largo plazo, e implicado incluso en el tratamiento más gradual seguido a las otras reformas estructurales en Bolivia. Este tratamiento más gradual parece haber dificultado la transición entre la estabilización y un crecimiento sostenido de la economía boliviana.

La respuesta del lado de la oferta a las reformas estructurales es de crucial importancia para determinar su sostenibilidad política. Cuando las reformas no son exitosas en producir los resultados esperados o cuando los costos del período de transición son más elevados que lo esperado inicialmente, la posibilidad de reversión de las reformas es más elevada. En la actualidad, Bolivia parece estar llegando a un punto de “fatiga de las reformas” o “impaciencia de la población”, debido a que los resultados de las reformas aún no presentan los resultados esperados en términos de crecimiento, generación de empleos e ingresos y lucha contra la pobreza. El otorgamiento de los beneficios de la capitalización mediante el BONOSOL en 1997 y el BOLIVIDA y las Acciones Populares a partir del año 2000, muestra que a pesar de los costos de oportunidad que pueden tener estas medidas para el Estado, son acciones que buscan aumentar el apoyo al programa de estabilización y reformas estructurales, que el país está llevando a cabo, garantizando su sostenibilidad política, hasta que generen todos sus efectos positivos en el futuro.

Finalmente, los problemas de inconsistencia temporal de políticas óptimas podría requerir que la secuencia óptima de reformas se altere para garantizar la sostenibilidad política de las reformas. Sin embargo, la reversión de las reformas también implica en costos, y con el grado de avance de las reformas en Bolivia y los costos que implicaría su reversión, este escenario es poco probable en un futuro próximo.

2. Estado de las reformas y perspectivas futuras

Se puede afirmar que la mayoría de las reformas de primera generación han sido ejecutadas casi en su totalidad. Bolivia ha dado pasos importantes en reformar diversas áreas con el objetivo de promover un mayor crecimiento para reducir la pobreza y aumentar la equidad. Fueron realizadas reformas económicas (comercial, financiera, privatización y capitalización de empresas públicas), sociales (participación popular, descentralización, reforma educativa y al sistema de pensiones), de sistemas de redes de seguridad social (Fondos de Inversión y Desarrollo), reformas institucionales (Superintendencias, Banco Central independiente), judiciales (Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, Defensor del Pueblo), administrativas (Reformas al Poder Ejecutivo) y con respecto al medio ambiente (creación del marco legal e institucional).

Los resultados de este proceso de transformaciones están siendo positivos, pero tal vez más lentos de lo esperado e inferiores de los niveles que permitirían reducir sostenidamente la pobreza, lo que crea una cierta incertidumbre sobre la sostenibilidad política de las reformas en el futuro, si no se mejoran estos resultados. Se revirtió la recesión del inicio de la década de 1980, pero aún no se alcanza el promedio de crecimiento de gran parte de la década de 1970, donde el producto creció a un promedio anual superior a 5% al año. Bolivia ha conseguido su estabilidad interna, reduciendo la tasa de inflación hacia niveles internacionales con tasas inferiores a 5% al año y esto se ha convertido en un patrimonio de la sociedad que debe ser mantenido. Por otro lado, los mayores niveles de ahorro e inversión permiten afirmar que estas tendencias pueden ser sostenibles en el corto plazo. Sin embargo, aún dependen en forma importante del ahorro externo, por lo que un desafío del país se relaciona con la necesidad de incrementar el ahorro interno, tanto privado como público.

Para sostener y aumentar el crecimiento, Bolivia debe profundizar políticas que reduzcan las distorsiones a la asignación de recursos y creen las condiciones para un uso productivo de sus recursos abundantes (trabajo y recursos naturales) y paralelamente un esfuerzo adicional debe ser realizado para crear las condiciones que aumenten el ahorro y la inversión privada, y permitan una utilización más eficiente de estos recursos. En este contexto, el país debe consolidar su integración a la economía internacional, promover un sistema legal, institucional y de regulación que remueva los obstáculos a las inversiones privadas y contar con mercados financieros y de trabajo eficientes. Sin embargo, la carencia de una adecuada infraestructura y capital humano capacitado limitan los beneficios que se pueden alcanzar con las reformas estructurales. Promover inversiones sociales y de infraestructura que complementen y aumenten la eficiencia de la inversión privada son importantes para incrementar la respuesta positiva del lado de la oferta al programa de reformas.

El ahorro es necesario para impulsar mayores niveles de inversión, tanto privada como pública, fundamentales para modernizar la economía, crear infraestructura y promover el

crecimiento, en un contexto de mayor equidad social. La CEPAL, en su informe sobre el Fortalecimiento del Desarrollo estima que para una tasa de crecimiento de 6% anual en el mediano plazo se requiere niveles de inversión de 28% del PIB, que deben ser financiadas principalmente con ahorro interno, dejando sólo una parte del financiamiento para el ahorro externo, para evitar crisis financieras como la ocurrida con México en 1994.

Si bien el ahorro privado debe aumentar, gran parte de este esfuerzo, se relaciona con el equilibrio de las cuentas fiscales. Uno de los esfuerzos que aún se encuentran pendientes es reducir el financiamiento del costo de la reforma de pensiones con endeudamiento interno, buscando en primer lugar un mayor financiamiento externo de carácter concesional, pero principalmente realizando un esfuerzo fiscal para equilibrar las cuentas públicas. Como se mencionó anteriormente, según Williamson (1996), el déficit fiscal total del sector público debe ser lo suficientemente pequeño, de tal forma que no sea necesario recurrir al impuesto inflacionario. Esto en general implica un superávit primario (sin tomar en cuenta las tasas de interés de la deuda pública) y un déficit global que no exceda el 2% del PIB, la mitad de los niveles que Bolivia está registrando en la actualidad.

Aumentar el ahorro fiscal no solo generará oportunidades para el desarrollo del mercado de capitales, en la medida que se liberen los recursos que en la actualidad las AFPs mantienen en Bonos del Tesoro, sino también permitirá reducir las presiones sobre el déficit en la cuenta corriente. Esto es de fundamental importancia en la medida que se espera una reducción del financiamiento externo de carácter concesional en los próximos años. Es importante mencionar, sin embargo, que reducir el desequilibrio en la cuenta corriente, no implica que solo el sector público esté equilibrado, sino también el sector privado. Si bien se debe tener bajo supervisión permanente a la situación fiscal, el excesivo endeudamiento del sector privado para financiar sus inversiones y consumo afectan no solo a la balanza comercial sino también pueden, a partir de las dificultades de recuperación de préstamos generar crisis financieras, que como muestra la experiencia internacional en los últimos años se están constituyendo en una de las principales causas de crisis de balanza de pagos en los países en desarrollo.

Respecto a la inversión, no solo es necesario aumentar sus niveles sino también mejorar su productividad. Algunos de los principales obstáculos que están presentes en Bolivia son el limitado acceso y el costo del crédito, la carencia de una adecuada infraestructura física (camino principalmente) y de capital humano capacitado, en un contexto de un mercado laboral relativamente rígido y con la presencia de una fuerza de trabajo informal considerable. También se debe mencionar la baja productividad de la producción, en especial en las áreas rurales, donde se concentra la mayor parte de la población pobre del país.

Aquí, el sector público tiene un importante papel a desempeñar tanto respecto a continuar garantizando la estabilidad macroeconómica como profundizando las reformas estructurales para: i) crear los marco legales - institucionales y una regulación adecuada que garantice los derechos de propiedad y promueva la inversión privada, la estabilidad del sistema financiero y la flexibilidad del mercado laboral, ii) generar una mayor infraestructura física e inversiones en las áreas de desarrollo tecnológico y capacitación, que aumentan la rentabilidad y productividad de las inversiones y iii) profundizar las reformas sociales aumentando las inversiones sociales (educación, salud,

saneamiento básico y vivienda) y la cobertura de estos servicios. El Estado debe promover también una mayor participación del sector privado en estas inversiones (sociales, de infraestructura y de desarrollo tecnológico y capacitación) creando el marco legal para normar estas acciones.

Para esto se necesita de un Estado eficiente y eficaz, donde se disminuyan las interferencias políticas, las posibilidades de captura de grupos de interés, la corrupción y se garantice la presencia de personal capacitado, con cierta estabilidad respecto a los ciclos políticos, de tal forma que se puedan llevar a cabo efectivas políticas de Estado. La aprobación y puesta en marcha de la Ley del Estatuto del Funcionario Público es una medida importante en esta área, cuyo desafío además de alcanzar las metas citadas, es llevarse a cabo sin presionar sobre los gastos corrientes, de tal forma a garantizar su sostenibilidad financiera en el tiempo. Uno de los problemas con las iniciativas anteriores fue que el sector público no fue capaz de absorber los costos de la reforma del servicio civil, cuando se terminaba el financiamiento externo.

Los niveles de corrupción, la falta de reglamentaciones y de un adecuado sistema de registro público de las propiedades urbanas y rurales y los atrasos en las definiciones de competencias entre el Poder Ejecutivo, instancias descentralizadas y los entes reguladores y la elevada informalidad existente en el país, sugieren que la imposición plena de los derechos de propiedad aún no se ha alcanzado. En general, no se espera que las personas inviertan esfuerzos en trabajo, capacitación, ahorro e inversión a menos que estén razonablemente seguros de ser capaces de beneficiarse de los resultados de sus esfuerzos y los efectos positivos del lado de la oferta no se materializan. Continuar con las reformas en la Justicia, entidades recaudadoras de impuestos, sistemas de registros públicos, definición de competencias de las entidades públicas y en las normas y regulación que garanticen la competencia y eficiencia en los mercados de bienes, la estabilidad y solvencia en los mercados financieros y la flexibilidad en los mercados laborales son fundamentales para que Bolivia avance en esta área.

En el área legal - institucional otro tema que aún no ha merecido atención es el control de calidad para el cumplimiento de estándares mínimos y normas internacionales. Por ejemplo, no existe una definición institucional en los casos fito y zoonosanitario. Las debilidades en este tema tienen un impacto negativo sobre las exportaciones agropecuarias, que pueden limitar su ingreso a los mercados internacionales.

En términos de infraestructura física, el Estado debe adoptar acciones dentro de una estrategia de largo plazo, que minimice costos y evite retrocesos, como lo ocurrido con la descentralización y posterior recentralización del Servicio Nacional de Caminos y fortalezca la participación del sector privado, mediante normas adecuadas, donde la aprobación de la Ley de Concesiones de Obras Públicas de Transporte fue un paso importante.

Por otro lado, la construcción del gasoducto y la venta de gas al Brasil, juntamente con las inversiones mineras comprometidas (principalmente para la explotación de oro y plata, donde para esta última se destaca el proyecto de San Cristóbal) muestran que la dinámica de la economía boliviana, en los próximos años, aún estará fuertemente dinamizada por la explotación de recursos naturales no renovables y en sectores poco intensivos en el uso de mano de obra. El país debe

aprovechar esta dinámica para promover una mayor diversificación de su actividad productiva hacia productos de mayor valor agregado, que puedan competir en mercados internacionales. En términos macroeconómicos, se debe evitar la “enfermedad holandesa” (*dutch disease*), que podría ser generada por una sobrevaluación del tipo de cambio, implicando en una menor rentabilidad de los otros sectores transables, y en especial aquellos que comienzan a incorporar más valor agregado y técnicas productivas más modernas (agroindustria).

La preocupación de la población por el empleo y los ingresos no podrá ser resuelta solamente por el comportamiento de los sectores de hidrocarburos y minero, que no son intensivos en el uso de mano de obra. Es necesario el desarrollo de sectores intensivos en mano de obra como los relacionados con la mediana, pequeña y microempresa. El reto para el gobierno boliviano en el siguiente milenio es promover un sector productivo que sea intensivo en un empleo de alta productividad que permita incrementar la cantidad y, sobre todo, la calidad del empleo. Para ello es necesario diseñar programas especiales de trabajo con las medianas, pequeñas y microempresas en diferentes áreas, desde información, capacitación laboral y apoyo técnico hasta aspectos financieros. La reglamentación y aplicación de la Ley de Propiedad y Crédito Popular en los ámbitos relacionados con este tema, puede ser un paso inicial en este sentido. Se debe también evaluar la posibilidad de contar con instituciones de carácter mixto sector público - sector privado, para promover la productividad y el uso de tecnología más moderna por parte del sector privado.

En el sector social, los esfuerzos iniciales se han concentrado en aumentar la infraestructura y la cobertura sin necesariamente mejorar la calidad de los servicios. En esta primera etapa de reformas, estas se están realizando de “arriba para abajo”, sin una mayor participación de la sociedad civil en la determinación de sus necesidades y esta falta de participación puede disminuir los alcances de las mismas. Para mejorar las condiciones de vida de la población no solo está presente el lado de la oferta de los servicios sociales, sino también la demanda de los mismos. Las mejoras de las condiciones de salud, por ejemplo, no dependen únicamente de definir claramente las prioridades del lado de la oferta, dando por ejemplo énfasis especial a los servicios de atención primaria preventiva en las áreas rurales, sino también de factores relacionados, por ejemplo, con el aumento de la concientización de las personas, en particular de las mujeres en las áreas rurales, para que utilicen los servicios ofrecidos. Lo mismo ocurre en el caso de la educación: si los padres de familia y profesores no se involucran en la reforma, los resultados positivos potenciales de las mismas serán inferiores a los esperados. Con la participación popular y descentralización administrativa se están creando las bases para generar este proceso de retroalimentación de “abajo para arriba”, que puede aumentar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y ayudar a garantizar la sostenibilidad política del proceso.

En este contexto, en el área de lucha contra la pobreza es necesario coordinar esfuerzos entre los diferentes ejecutores. Para ello es necesario fortalecer la coordinación entre las diferentes instancias del Gobierno Central, Prefecturas, Alcaldías y Fondos de Inversión y Desarrollo, de tal forma que se evite una sobreposición de funciones entre los diferentes organismos encargados de luchar contra la pobreza. Crear una instancia de coordinación que sea la “contraparte” del Estado para la lucha contra la pobreza y racionalizar algunos de estos organismos son opciones que deben ser analizadas cuidadosamente.

En conclusión, no basta un crecimiento económico de alrededor de 4% al año, durante algunos años para eliminar la extrema pobreza y los bajos niveles de ingreso y condiciones de vida que aún prevalecen en Bolivia. Se necesita un crecimiento sostenido y a tasas más elevadas. Para esto el país debe eliminar sus debilidades estructurales desde deficiencias en infraestructura física y bajos niveles educacionales hasta el hecho de ser una economía primario exportadora expuesta y vulnerable a *shocks* exógenos relacionados con variaciones en los términos de intercambio y condiciones climatológicas. En este contexto, Bolivia debe profundizar las reformas estructurales que ha estado llevando a cabo en los últimos años, en especial las reformas sociales e institucionales, y buscar diversificar su actividad productiva hacia productos con mayor valor agregado, que puedan ser competitivos en los mercados internacionales, si quiere promover un desarrollo sostenible en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

1. Afcha, G. et al. (1987). “La Política Antiinflacionaria de choque y el Mercado de Trabajo: El caso Boliviano”. *Análisis Económico*, 3:125-200. UDAPE. La Paz.
2. Afcha, G. et al. (1992,a). “Desintermediación y Liberalización Financiera en Bolivia”. *Análisis Económico*, 3:43-102. UDAPE. La Paz.
3. Afcha, G. et al. (1992,b). “Vulnerabilidad externa, política fiscal y ajuste macroeconómico: el caso Boliviano”. *Análisis Económico*, 3:103-123. UDAPE. La Paz.
4. Antelo, E. (1993). “Producto, Inversión y Desarrollo Económico”. *Análisis Económico*, 6:45-72. UDAPE. La Paz.
5. Antelo, E. y Valverde, F. (1993). “Determinantes de la Inversión Privada en Bolivia”. *Análisis Económico*, 8:19-64. UDAPE. La Paz.
6. Antelo, E. (1995). “La Capitalización en Bolivia”. *Análisis Económico*, 11:87-130. UDAPE. La Paz.
7. Antelo, E. (1996). “La Dolarización en Bolivia: Evolución Reciente y Perspectivas Futuras”. *Análisis Económico*, 15:114-139. UDAPE. La Paz.
8. Arias, E. y Montiel, P. (1997). *Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?*. Working Papers Series 351. Washington D.C.
9. Asilis, C. y Ferreti, G. (1994). *On the Political Sustainability of Economic Reform*. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment. PPAA/94/3. Washington D.C.
10. Ballivián, A. (1997). *Pension Reform in Bolivia: Fiscal and Social Impacts*. Discussion Paper. World Bank. La Paz.
11. Banco Central de Bolivia. *Boletín Estadístico*. Varios Números. La Paz.
12. Banco Central de Bolivia. *Boletín Mensual*. Varios Números. La Paz.
13. Banco Mundial (1991). *Bolivia: From Stabilization to Sustained Growth*. Washington D.C.
14. Banco Mundial (1994). *Bolivia: Country Economic Memorandum*. Informe No. 13067-BO. Washington D.C.
15. Banco Mundial (1996). *Bolivia: Poverty, Equity and Income*. Informe No. 15272-BO. Washington D.C.
16. Banco Mundial (1999). *Bolivia: Revisión del Gasto Público*. Informe No. 19232-BO. Washington D.C.
17. BID (1996). “Cómo Organizar con Éxito los Servicios Sociales”. *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996*. Washington D.C.
18. Calderón, C. y Félix, M. (1996). “Evaluación del Sistema de Coparticipación Vinculado con los Gastos de la Participación Popular”. *Análisis Económico*, 16:66-89. UDAPE. La Paz.
19. Calderón, C. y Félix, M. (1996). “La Descentralización en Bolivia: Efectos Financieros de la Ley sobre las Prefecturas”. *Análisis Económico*, 16:90-117. UDAPE. La Paz.

- 20.Candia, F. (1999). *Bolivia: Reforma Estructural y Políticas Públicas entre 1985-1997*. Manuscrito. la Paz.
- 21.Cariaga, J. (1996). *Estabilización y Desarrollo*. Los Amigos del Libro. La Paz.
- 22.CEPAL (1994). *La Crisis de la Empresa Pública, las Privatizaciones y la Equidad Social*. Proyecto Regional de Reformas de Política Pública. CEPAL/Gobierno de los Países Bajos. Santiago.
- 23.CEPAL (1995). *Panorama Social de América Latina*. Santiago.
- 24.CEPAL(1997). *La Brecha de la Equidad. América Latina, El Caribe y la Cumbre Social*. Santiago.
- 25.Corbo, V. (1991). *From Adjustment to Growth: Lessons From Bolivia*. Manuscrito. Agosto. Santiago.
- 26.Domínguez, K. y Rodrik, D. (1990). “Manejo del Tipo de Cambio y Crecimiento Después de la Estabilización”. *Análisis Económico*, 5:181-205. UDAPE. La Paz.
- 27.Edwards, S. (1992). “Política Cambiaria en Bolivia: Avances Recientes y Perspectivas”. *Análisis Económico*, 5:7-68. UDAPE. La Paz.
- 28.Espejo, J. (1995). “El Sector Productivo Boliviano Durante el Periodo Inflacionario”. Compilado por Morales, J.A. y La Torre, J. en *Inflación, Estabilización y Crecimiento*. IISEC. La Paz.
- 29.Evia, J.L. (1995). “Política Fiscal e Inversión Privada en Bolivia”. Compilado por Morales, J.A. y La Torre, J. en *Inflación, Estabilización y Crecimiento*. IISEC. La Paz.
- 30.Huarachi, G. et al. (1993). “Consideraciones y Recomendaciones sobre la Política Económica y Social en Bolivia. *Análisis Económico*, 6:7-31. UDAPE. La Paz.
- 31.Instituto Nacional de Estadística. *Anuario Estadístico*. Varios Números. La Paz.
- 32.Jemio, L.C. y Antelo, E. (1996). “Una Visión sobre las Perspectivas de Crecimiento de la Economía Boliviana a partir del Modelo de 3 Brechas”. *Análisis Económico*, 16:38-65. UDAPE. La Paz.
- 33.Londoño, J. y Székely, M. (1997). *Sorpresas Distributivas Después de una Década de Reformas: América Latina en los Noventa*. Serie de Documentos de Trabajo 352. Washington D.C.
- 34.Lora, E. (1997). *Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: Qué se ha Reformado y Cómo Medirlo*. Serie de Documentos de Trabajo 348. Washington D.C.
- 35.Lora, E. y Barrera, F. (1997). *Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: El Crecimiento, la Productividad y la Inversión ya no son como antes*. Serie de Documentos de Trabajo 350. Washington D.C.
- 36.Lupo, J.L. et al. (1986). “El Proceso de Estabilización de la NPE y una caracterización del momento actual”. *Análisis Económico*, 2:199-230. UDAPE. La Paz.
- 37.Ministerio de Desarrollo Humano (1995). *Mapa de la Pobreza: Un Guía para la Acción Social*. UDAPSO, INE, UPP y UDAPE. La Paz.
- 38.Ministerio de Hacienda (1996). *Estrategia para la Transformación Productiva del Agro*. 9o. Grupo Consultivo. París.
- 39.Ministerio de Hacienda (1997). *Reformas Estructurales en Bolivia: Logros y Perspectivas Futuras*. 10o. Grupo Consultivo. París.
- 40.Ministerio de Hacienda (1998). *Bolivia hacia el Siglo XXI*. 11o. Grupo Consultivo. París.
- 41.Morales, J.A. (1987). *Precios, salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982 -1985*. ILDIS. La Paz.

42. Morales, J.A. (1994). "Ajuste Macroeconómico y Reformas Estructurales en Bolivia, 1985-1994". *Instituto de Investigaciones Socio - Económicas*. Documento de Trabajo No. 07/94. Universidad Católica Boliviana. La Paz.
43. Morales, J.A. (1995). "Los Problemas de Post - Estabilización en Bolivia". Compilado por Morales, J.A. y La Torre, J. en *Inflación, Estabilización y Crecimiento*. IISEC. La Paz.
44. Morales, J.A. y Sachs, J. (1989). "Bolivia's Economic Crisis". En Sachs, J. (edit.) *Developing Country Debt and the World Economy*. Chicago University Press. Chicago.
45. Pereira, R. y Jiménez, W. (1998). "Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia". Compilado por Ganuza, E., Taylor, L. y Morley, S. en *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*. PNUD - BID - CEPAL. Santiago.
46. Pinto, G. y Candia, G. (1986). "El Escenario de la Crisis en Bolivia". *Análisis Económico*, 2:127-154. UDAPE. La Paz.
47. Requena, J.C. et al. (1992). "Ajuste Estructural y Crecimiento Económico". *Análisis Económico*, 3:7-42. UDAPE. La Paz.
48. Requena, J.C. (1993). *Experiencias de la Política Fiscal en Bolivia*. Proyecto Regional de Política Fiscal. CEPAL - PNUD. Santiago.
49. Rodrik, D. (1990). "How Should Structural Adjustment Programs be Designed". *World Development*. Vol 18. No. 7: 933-47. Gran Bretaña.
50. Rodrik, D. (1996). "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature*. Vol XXXIV: 9-41.
51. Sachs, J. (1986). "The Bolivian Hiperinflation and Stabilization". *NBER*. Documento de Trabajo No. 2073. Cambridge.
52. UDAPE (1993). "El Caso Boliviano". *Serie Estabilización y Reforma Estructural*. CIEDLA. Buenos Aires.
53. UDAPE (1995). *La Reforma del Sistema de Seguridad Social en Bolivia: Efectos Fiscal y Financiero*. Manuscrito. Junio. La Paz.
54. UDAPE (1998). *Bolivia: Gasto Social y la Iniciativa 20/20*. Manuscrito. Diciembre. La Paz.
55. UDAPE (1999). *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas de Bolivia*. Vol. 9. Julio. La Paz.
56. UDAPE et al. (1994). *Bolivia: Impacto y Costos de las Reformas*. Manuscrito. Agosto. La Paz.
57. Universidad Católica Boliviana (1999). *Geography and Development in Bolivia*. Proyecto de la Red de Centros de Investigación. BID. La Paz.
58. Vos, R. et al (1996). *Structural Adjustment and Poverty in Bolivia*. CEDLA - Seminar Structural Adjustment, Poverty Alleviation and External Donors: The Bolivian Experience. Amsterdam.
59. Williamson, J. (1996). *The Washington Consensus Revisited*. Development Thinking and Practice Conference. Washington, D.C..

Notas

¹ El RC – IVA es un impuesto al ingreso de las personas, que puede ser redimido con el descargo de notas fiscales del IVA, constituyéndose más que un impuesto en un mecanismo de fiscalización

² Inicialmente se establece que la devolución impositiva beneficiaría sólo a las exportaciones no tradicionales y mineras. En noviembre de 1996, con la Ley No. 1731 se incorpora al sector hidrocarburífero dentro de los alcances de la Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones.

³ Los bancos liquidados fueron BLADESA, BAFINSA, Potosí, Oruro, Progreso, Cochabamba, Sur y BIDESA.

⁴ En el nuevo programa de servicio civil que se pretende ejecutar a partir de 1999, un criterio básico es que el gasto salarial como porcentaje del PIB disminuya a lo largo del tiempo, para garantizar la sostenibilidad financiera del programa y no se presione a las cuentas fiscales, una vez que se agote el financiamiento externo concedido por la comunidad internacional.

⁵ El Ministerio de Capitalización fue cerrado en 1997 y sus funciones, en el área de transferencia de las empresas públicas, las desempeña el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

⁶ La definición de este beneficio, su operativización, los problemas en ejecutarlo y su sustitución por el BOLIVIDA y la Acción Popular se analizan en la sub-sección III.5.

⁷ Con la Ley de Participación Popular se establece que el 75% de las rentas nacionales van al TGN, el 20% a las alcaldías y el 5% a las universidades, recursos que son distribuidos en proporción a la población de cada uno de los municipios.

⁸ La descentralización del Servicio Nacional de Caminos (SNC) se revirtió en 1998, debido a los reducidos esfuerzos realizados por las prefecturas departamentales para construir y mantener los caminos considerados nacionales (red fundamental). Esta reversión contó con el apoyo de los organismos financieros internacionales.

⁹ En las áreas urbanas la incidencia de pobreza se reduce de 65.8% a 49.5% en el periodo 1976 a 1992.

¹⁰ Para un análisis detallado de como condiciones iniciales relacionadas con la geografía, condiciones sociales, concentración industrial y estructura productiva ayudan a explicar los diferenciales de ingreso y distribución de la pobreza en las diferentes regiones de Bolivia consultar Universidad Católica Boliviana (1999).