

**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.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_3256

