

Morales, Juan Antonio

Working Paper

Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia

Documento de Trabajo, No. 01/92

Provided in Cooperation with:

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana

Suggested Citation: Morales, Juan Antonio (1992) : Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia, Documento de Trabajo, No. 01/92, Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), La Paz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/72864>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 01/92
Enero 1992

**Política Económica en Bolivia después
de la Transición a la Democracia**

por
Juan Antonio Morales

Política Económica en Bolivia después de la Transición a la Democracia*

por:
Juan Antonio Morales

Introducción

Dos fechas sobresalen en Bolivia en los doce últimos años: el 10 de Octubre de 1982, cuando se retornó a la democracia y a sus instituciones, y el 29 de Agosto de 1985, cuando con el Decreto Supremo 21060 se inicia la Nueva Política Económica (NPE) y la profunda transformación del modelo de desarrollo que se seguía hasta entonces. El propósito principal de este trabajo es examinar las dificultades de la transición democrática y las condiciones que condujeron a la aplicación de la NPE. Se discute también la evolución y las perspectivas de esta política.

En el trabajo se hace hincapié en los factores políticos mas que en los aspectos económicos más técnicos. La significación del retorno a la democracia es obviamente política; la de la NPE no la es menos en el sentido que va mas allá de un conjunto de recetas técnicas y ha implicado cambios fundamentales en la relación entre el estado y la sociedad civil, y entre empresarios, gobierno y trabajadores.

La recuperación de la democracia vino en medio de una profunda crisis económica y política. Los gobiernos militares de 1982 se vieron forzados a abandonar el poder debido, en gran parte, a que no encontraban una salida para los graves problemas de la económica. En los primeros años de la transición democrática, contrariamente a lo esperado, la situación empeoró hasta el borde de la desintegración financiera y del aparato productivo. Entre Abril y Agosto de 1984, Bolivia sufrió un verdadero caso de hiperinflación, de la clase que solamente aparecía después de una guerra o de una convulsión civil. Es importante subrayar que a pesar de la

* Esta investigación ha contado con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (VIID) de Ottawa, Canadá. El autor agradece los valiosos comentarios de Gary McMahon.

extrema gravedad de la situación económica, las instituciones de una democracia representativa pudieron mantenerse.

Se ha de señalar también que el primer presidente de la transición democrática, Hernán Siles Zuazo, trató varias veces de estabilizar la economía, aunque sin éxito. Queda, sin embargo, que la información provista en los intentos estabilizadores a los distintos actores sociales facilitó mas adelante la aceptación de un programa como el de la NPE.

La gravedad de la crisis obligó a Siles Zuazo a acortar su período de gobierno. Le sucedió el presidente Víctor Paz Estenssoro, en Agosto de 1985. A las pocas semanas de su posesión, lanzó el D.S. 21060 y la NPE, que contienen un programa de estabilización y un conjunto ambicioso de reformas estructurales.

El programa de estabilización de la NPE era bastante convencional muy similar, aunque con algunas diferencias significativas, a los que aconseja el Fondo Monetario Internacional (FMI) y muy lejos en forma y espíritu de aquellos que se estaban ejecutando en ese momento en la Argentina, el Perú y el Brasil. En cambio, las reformas estructurales de la NPE no solo son las más importantes nacionalmente desde la Revolución de 1952, sino que posiblemente están entre las más audaces en el movimiento hacia el liberalismo de casi todos los países de la región.

El presidente Jaime Paz Zamora, sucesor de Paz Estenssoro en 1989, continúa la NPE. En sus siete años de ejecución la NPE no ha confrontado mayor oposición. No cabe duda que con la NPE se ha dado pasos fundamentales en lo que según la concepción liberal, compartida también por las agencias internacionales de cooperación financiera y técnica, es la modernización de la economía y del estado. La estabilización se la consolidado. Bolivia se ha abierto ampliamente al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital, sus mercados internos funcionan razonablemente bien y casi sin intervención estatal, y hay una estructura de incentivos favorable a la actividad económica privada.

A pesar del panorama global favorable queda una pregunta fundamental: ¿Podrá el modelo de la NPE plasmar en realidades todos sus aspectos prometedores? La respuesta no es obvia. Sus críticos hacen notar que hasta ahora las reformas no se han traducido ni en un crecimiento vigoroso y sostenido de la economía, ni en un desarrollo social notable. Las tasas de crecimiento de la economía siguen siendo modestas y tampoco hay avances significativos en

los indicadores de desarrollo social. Bolivia continúa exhibiendo las tasas mas altas de mortalidad infantil, de analfabetismo, y de deserción escolar de América Latina.

La experiencia boliviana invita varias interrogantes, así como varias conclusiones, que pueden ser generalizables a otros países. ¿Fue la situación heredada la que hizo imparable la crisis económica en la transición democrática? ¿En qué medida los factores políticos y la necesidad de asegurar la transición democrática agravaron la crisis económica? La seriedad de la crisis explica la energía del programa de estabilización, pero ¿explica también la amplitud de las reformas estructurales? ¿Por qué las élites políticas adoptaron y con qué convicción el modelo económico liberal? ¿Cuál fue el papel de la cooperación financiera internacional en el cambio de modelo de desarrollo? ¿Cómo evoluciona el modelo una vez que se consolida la estabilización, se supera la situación de crisis, y qué manera de hacer política vuelve a cauces más normales?¹

El trabajo está organizado de la siguiente manera: En la sección 1 se describe el contexto política del retorno a la democracia y de la evolución de la crisis económica. La sección 2 se centra alrededor del tema de la estabilización y de los avances en la gobernabilidad. En la sección 3 se hace un inventario de los cambios en la pieza central de las reformas estructurales que es el sector público. En la sección 4, se analizan las perspectivas de evolución política y económica del modelo, una vez que la situación de crisis ha terminado. Se concluye en la sección 5.

1. El Retorno a la Democracia y las Dificultades de Gobierno

a. El primer gobierno de la transición democrática

En Octubre de 1982, asumía la presidencia el Dr. Hernán Siles Zuazo. Con él Bolivia retornaba a la democracia, después de dieciocho años, casi sin interrupción, de gobiernos de facto. Siles Zuazo comenzó su gobierno con el apoyo de la Unidad Democrática y Popular (UDP), una coalición constituida por tres grandes partidos de centro izquierda y de izquierda, el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), el Partido Comunista de Bolivia (PCB), y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), y un conglomerado de clubs políticos de escasa significación. La coalición gubernamental se amplió pocas semanas después con la inclusión del Partido Demócrata Cristiano. Algunos tecnócratas independientes también participaron en los distintos gabinetes.

El nuevo gobierno heredada una situación muy difícil. En primer lugar, Siles Zuazo tenía que confrontar las secuelas de la inestabilidad de los gobiernos militares de los tres años que le habían antecedido, y del ostracismo de la comunidad internacional al que habían estado sometidos. En segundo lugar, hay que tomar en cuenta que la gran crisis económica de la década de los ochenta había comenzado pocos meses antes de que Siles Zuazo asumiera el gobierno. A mediados de 1982, el deterioro de la economía era ya de gran significación: entre Enero y Septiembre de 1982, la inflación acumulada llegó a 172%. Un factor explicativo principal de la inflación y de la crisis económica en general, venía del choque de la abultada deuda externa, contraída por los gobiernos militares.

En tercer lugar, hay que incluir los problemas típicos de una transición a la democracia. Durante la larga duración de los gobiernos militares se había perdido en el país la práctica de convivir con instituciones democráticas, como el parlamento y una prensa sin censuras. Al reaparecer la democracia, los distintos actores sociales tenían que reaprender las reglas y los mecanismos de juego democrático. Esto no era fácil ni podía dársele por descontado. En especial, el estilo de hacer política de los años de dictadura, basado en confrontaciones, con posiciones no negociables, y cuyas salidas eran no cooperativas, tomó mucho tiempo en abandonarse.

¹ Para estas preguntas nos hemos inspirado en Grindle y Thomas (1991).

En cuarto lugar, los problemas sociales eran también de gran magnitud. Se destacaba la pérdida en salarios reales que habían sufrido los trabajadores entre 1971 y 1982. Igualmente, la falta de atención al campesinado en las políticas públicas había dejado una situación de reivindicaciones reprimidas, que aflorarían rápidamente.

Por último, cabe también insertar en esta lista de problemas, el papel perturbador del narcotráfico, por las incertidumbres que creaba en la economía, particularmente en el mercado cambiario. Desafortunadamente, no se tiene todavía ni información suficiente ni una teoría explicativa del papel de estas actividades ilegales en la desestabilización.

Siles Zuazo propuso por lo menos seis programas de estabilización y de saneamiento de la economía. El fracaso de todos ellos aumentó la gravedad de la crisis, pero paradójicamente preparó el terreno para una solución definitiva, como se arguye más adelante. La manifestación más viable de la crisis fue la inflación, que alcanzó a 329% en 1983, a 2.177% en 1984, y a 8.170% en 1985. Estas tasas hiperinflacionarias fueron acompañadas además por caídas en el Producto Interno Bruto (PIB): 4.5% en 1983, 0.6% en 1984 y 1% en 1985.

b. Los obstáculos políticos a la administración de la economía

La desazón política actuó sinérgicamente con la inflación, es decir, las dos concurrieron, reforzándose mutuamente, al proceso de desintegración de la economía. Los obstáculos a la gobernabilidad surgieron tanto en la UDP y en los sindicatos, como de la fuerte oposición de los partidos de centro y de derecha. El contexto externo, signado por la crisis de la deuda, tampoco facilitaba las tareas de gobierno.²

La UDP fue una coalición inestable casi desde su concepción, porque los partidos respondían a distintas visiones, tanto acerca del poder como de manejo de la crisis económica. En el interior mismo de los partidos de la coalición, las divergencias fueron muy profundas, tal vez aún más importantes que entre los partidos coaligados, y que pronto produjeron desmembraciones.

Excepto en los primeros meses y al finalizar el gobierno, la gestión económica quedó principalmente en manos de tecnócratas independientes de los grandes partidos de la UDP. Ellos tomaron medidas bastante más ortodoxas que las dictadas al principio del gobierno de

Siles Zuazo, o que las que creían que se debía tomar los principales dirigentes políticos de la coalición. Las querellas de la dirección política de la UDP con los tecnócratas, se convirtieron en un factor muy debilitante del gobierno.

Al principio, los obreros sindicalizados, agrupados en la Central Obrera Boliviana (COB), estaban entre los aliados mas firmes del gobierno. Empero este apoyo pronto cambió, al constatar la COB el fracaso de los paquetes de estabilización, después de pocas semanas de gracia, el retroceso progresivo en materia salarial, a pesar de los grandes y frecuentes aumentos de salarios nominales, y las indefiniciones gubernamentales.

El gobierno de Siles Zuazo, confrontado con los sindicatos (y los partidos de izquierda que los sostenían), no pudo tampoco encontrar un apoyo en el gremio de empresarios ni en los partidos de centro y de derecha. Las relaciones del gobierno con la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) fueron especialmente difíciles. La CEPB no cesó de criticar, muy severamente, a la política económica. Los esfuerzos del gobierno para ganar su aceptación fueron fútiles.

Puede sorprender esta cerrada oposición, habida cuenta que los errores de política económica del gobierno, cuyas consecuencias eran además anticipables, favorecieron muy significativamente a sectores importantes de la empresa privada boliviana. La firme oposición de la CEPB que se manifestó durante todo el período de gobierno de Siles Zuazo --y no solamente durante la hiperinflación que ella sí era desquiciadora de las actividades productivas-- fue en gran parte principista. A esta explicación se debe añadir la desconfianza creada por la presencia del Partido Comunista en la coalición gobernante.

Las demandas de las organizaciones regionales, latentes durante los gobiernos militares, aparecieron abiertamente en la transición democrática. Se tradujeron en extensas y costosas listas de requerimientos, difíciles de satisfacer, aún si algunos de ellos eran muy legítimos. Estas demandas tuvieron un papel profundamente desestabilizador.

Los partidos centristas y derechistas de oposición, que controlaban casi completamente las dos cámaras del Poder Legislativo, frenaron las pocas iniciativas que le presentaba el Poder Ejecutivo para tratar de detener la crisis, muchas veces sin razón. Por su parte, Siles Zuazo no pudo y, posiblemente no quiso, trabajar con el Congreso.

² Para un análisis económico del gobierno de Siles Zuazo, consúltese Sachs (1987), Morales (1988) y Laserna (1992, cap. VI).

La medida de "desdolarización" que imprudentemente tomó Siles Zuazo, a principios de su gestión, sirvió de catalizador de la oposición política.³ La desdolarización impactó fuertemente a algunos sectores de las clases medias, proveyendo así un argumento que tendría mucho eco, para los partidos de oposición. El gobierno tuvo que ponerse a la defensiva, a pesar de que ella no era del todo carente de méritos técnicos y que, bajo una forma u otra, la habían adoptado en muchos países de la región.

La hiperinflación, que se combinaba además con desabastecimientos de bienes de consumo, todo eso en un ambiente de confrontación, produjo en el público la sensación de que la situación era insostenible. Siles Zuazo, presionado por la oposición, acordó acortar su mandato por un año, llamando a elecciones anticipadas, que se llevaron a cabo en Julio de 1985. El llamamiento anticipado era una medida anti-constitucional, pero sin duda necesario para evitar salidas violentas.

El acortamiento del período presidencial tuvo consecuencias económicas importantes. Las resistencias que el gobierno había mantenido hasta ese entonces a las demandas de los sindicatos se aflojaron casi completamente. Es así que, a fines de 1984, se concedió un incremento salarial de tal magnitud, mas allá de las expectativas de la COB, que está entre las causas directas tanto de la tasa de inflación de Febrero de 1985, que llegó al increíble valor de 182%, como de gran intranquilidad social que le siguió.

c. La hiperinflación como fenómeno de disgregación política

La discusión que precede puede ayudar a proporcionar respuestas a la interrogante de por qué se desencadenó la hiperinflación, si Bolivia no había sufrido una conflagración internacional ni una guerra civil. Históricamente, las hiperinflaciones seguían a grandes conmociones políticas.

Lo que parece importante en el origen de una hiperinflación no es el hecho de una guerra, sino la conjunción de un enorme esfuerzo financiero, para cumplir con un compromiso generalmente externo, y la debilidad de un gobierno para recurrir a las fuentes internas de recursos para alcanzarlo, por los conflictos sociales que se suscitan. Los conflictos sociales no

³ La desdolarización consistió en la conversión de jure de los contratos en dólares (o con cláusula dólar) a contratos en pesos, al tipo de cambio oficial, que estaba 10% mas bajo que el tipo de cambio del mercado paralelo. Al mismo tiempo se prohibió, para el futuro, las transacciones comerciales o financieras entre residentes en monedas diferentes a la nacional.

permiten, en particular, el control de los déficit fiscales; ellos a su vez tienen que ser financiados con emisión monetaria que contribuye claramente a la inflación.⁴

La inflación se aceleró en Bolivia cuando el gobierno fue incapaz de controlar las reacciones sociales al esfuerzo de ajuste externo. Vale la pena insistir en las características de debilidad: el gobierno no logró cobrar impuestos adicionales, ni reducir sustancialmente sus gastos corrientes, ni alcanzar las devaluaciones del tipo de cambio real requeridas para adaptarse al nuevo contexto internacional.

Las demandas laborales, patronales y regionales, sumadas a la oposición congresal limitaron muy fuertemente la capacidad del gobierno de Siles Zuazo para formular y ejecutar una política económica coherente. Los conflictos traducían, en gran parte, problemas de mediación política. Es así que las reivindicaciones se traducían con presiones más bien al Ejecutivo que al Congreso, que como se sabe es la instancia representativa por excelencia.

¿Hubiese ocurrido la hiperinflación si no se hubiese tenido la transición democrática? La respuesta será necesariamente ambigua. Sin duda, un gobierno anti-democrático pero fuerte y con alguna legitimidad, como el de Bánzer en el período 1971-78, hubiese podido evitar la situación de caos económico que se anunciaba a fines del año fatídico de 1982. Pero, es cuestionable que los gobiernos militares del período 1980-82 hubiesen podido hacerlo. La brutalidad de algunos de esos gobiernos, paradójicamente les quitaba la fuerza necesaria para tomar las medidas correctivas. No hay que olvidar que una causa principal del abandono e gobierno y de su consecuente cesión a los civiles, está en el reconocimiento que efectuaron los militares de las dificultades económicas.

⁴ Este análisis está inspirado en la discusión de Capie (1986)..

2. Los Gobiernos Eficaces y la Nueva Política Económica

a. El gobierno de Paz Estenssoro

Después de las elecciones de 1985, como resultado de una intrincada combinación de voto popular y de elección en el Congreso, salió elegido presidente el Dr. Víctor Paz Estenssoro. Comenzó su gestión en medio de grandes ambigüedades. Si bien la gravedad misma de la crisis le confiaba un mandato muy amplio, en cambio, su base electoral era relativamente pequeña. Además el partido de gobierno, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), uno de los más antiguos de Bolivia, parecía no tener ni vigor ni los cuadros requeridos para enfrentar la crisis. Esta debilidad política fue empero subsanada a las pocas semanas de gobierno, aunque después de la promulgación del D.S. 21060, cuando en un movimiento estratégico, el MNR conformó una alianza congresal con su opositor, Acción Democrática Nacionalista (ADN), en el llamado Pacto por la Democracia. Este pacto fue crucial para el éxito de la NPE.

Aún antes de la firma del Pacto por la Democracia, Paz Estenssoro envió señales muy claras de un compromiso invariable con la política económica que había escogido. Este mensaje de firmeza fue asimilado por todos los actores sociales. Para Paz Estenssoro --lo que marca una diferencia fundamental con el gobierno de Siles Zuazo-- el saneamiento de la economía pasaba por el restablecimiento del principio de autoridad. Para ello, no hesitó en tomar medidas enérgicas contra las organizaciones laborales y los partidos de izquierda más radicales. En el año siguiente al de su posesión, dictó dos estados de sitio y permanentemente ejerció sobre los sindicatos una presión política, que sin salirse de la legalidad, sin embargo los hostigaba.

La práctica de regular la vida económica mediante decretos supremos, circunviene al Congreso, fue otra manifestación del resabio de tendencias autoritarias en la aplicación de la NPE. En los casos en que se llevaba las medidas de política económica al Congreso, porque de otra manera se habría incurrido en flagrantes violaciones a la Constitución, se empleaba la mayoría parlamentaria para sacar apuradamente la legislación requerida, antes de que se produjera un gran debate en la opinión pública.

La presencia dominante de técnicos en el gobierno, en vez de políticos de mas tradición, reforzaba algunas de las características autoritarias del gobierno.⁵ Hay que indicar también que los expertos del FMI y del Banco Mundial tenían un acceso a las decisiones de gobierno, como raras veces en la historia de Bolivia. La estrecha cooperación entre los técnicos bolivianos y los funcionarios de las agencias internacionales de crédito permitió apuntalar la credibilidad externa, que era tan importante o más que la interna. Al mismo tiempo, reforzaba el poder político de los tecnócratas bolivianos, en detrimento del propio partido de gobierno.

b. El contenido de la NPE

El D.S. 21060 contiene dos programas: el primero de estabilización y el segundo de reformas estructurales. El programa de estabilización consistía en una unificación cambiaria, sostenida por políticas fiscales y monetarias muy estrictas, y por medidas de alivio de la carga de la deuda externa. Es de hacer notar que el programa de estabilización de la NPE se apartaba del programa del tipo del FMI en el manejo del tipo de cambio y en el tratamiento de la deuda externa. También, las medidas de corrección fiscal y monetaria iban en su severidad mas allá de lo que normalmente recomienda el FMI.⁶ La estabilización fue casi inmediata y, más importante aún, fue sostenible en el tiempo: las tasas de inflación fueron 66% en 1986, 11% en 1987, 22% en 1988, 17% en 1989, 18% en 1990 y 15% en 1991.

En el programa de reformas estructurales se tiene: (1) la liberalización de los precios con la supresión de los controles internos; (2) una apertura muy amplia de la economía al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital; y (3) la flexibilización del mercado de trabajo.

Las reformas se hicieron, simultánea y rápidamente, muchas veces sin respetar la secuencia aconsejada por los economistas del mundo académico y por la experiencia de otros países. Se ha de mencionar también que se concibió al conjunto de liberalizaciones como parte integrante y esencial del programa contra la inflación, es solamente después que se las interpretó como reformas estructurales.

⁵ Este punto lo hacen notar con agudeza, Conaghan *et. al* (1990).

⁶ El programa de estabilización del S.S. 21060 está documentado en Sachs (1987) y en Morales (1988).

Con la NPE se produjo una reducción muy significativa del tamaño del gobierno central en la economía. Este se reservó para su administración directa en el área de producción de bienes solamente Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y las minas rentables. O con potencial probado de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Las otras empresas fueron cedidas a las corporaciones regionales de desarrollo (CRD) t a los municipios.⁷ La NPE impuso también reducciones importantes de la dimensión del Banco Central y, mas tarde, el cierre de los bancos estatales de fomento.

Con la NPE el gobierno abandonó el estilo de desarrollo dirigista prevaleciente hasta entonces, fuertemente centrado en la inversión pública y con un sistema de reciprocidades, no intermediadas por el mercado, entre el sector público y el sector privado. Se desmanteló el modelo de industrialización de sustitución de importaciones, con un alto contenido de insumos importados y financiado esencialmente con deuda externa.⁸

Es importante notar que la concepción de la NPE no era ajena a los cambios que se han producido en el pensamiento económico y político entre 1970 y 1985. En muchas instancias se había llegado al convencimiento de que era necesario reducir significativamente el tamaño del estado en las economías, tanto por razones de eficiencia económica como de preservación de las libertades individuales. El derrumbe de las economías latinoamericanas de "capitalismo de estado" y la caída, aún mucho más estrepitosa, de las de Europa Central y del Este, dieron los últimos elementos, si faltaban algunos, para confirmar esta posición.

La adopción de la NPE no estuvo desprovista de contradicciones. El presidente Paz Estenssoro y al arquitecto de la NPE, su ministro de Planeamiento, Gonzalo Sánchez de Lozada, veían a la NPE mas como un medio para reconstruir el estado y para restablecer el principio de autoridad, que para un objetivo libertario. La siguiente declaración de Sánchez de Lozada (en ILDIS, Foro Económico, No. 5, 1985, p 5) es ilustrativa al respecto:

Mas que un programa estrictamente económico, la NPE es un plan político que tiende al restablecimiento de principios fundamentales para el funcionamiento de la República, en ausencia de los cuales se corre el grave riesgo de precipitarse en el camino de la desintegración del Estado Nacional.

⁷ Las CRD son delegaciones regionales del gobierno central y gozan, en principio, de una amplia autonomía financiera y de decisión. Aunque hay un debate al respecto, parece de mas en mas claro que se visualizó la cesión a las CRD y a los municipios como un paso intermedio para la privatización.

⁸ Véase Morales y Sachs (1990) para un recuento crítico, desde la óptica neo-clásica, del desarrollo boliviano pre-NPE.

Ni Paz Estenssoro ni Sánchez de Lozada recogían el argumento económico clásico de que el liberalismo conducía a la mejor asignación de recursos y, por lo tanto, a un óptimo económico, sino más bien el argumento de economía política, en el sentido que los anglosajones le dan a la fase "political economy", de que la liberalización de los mercados era la única manera de evitar la extendida corrupción. En su visión, con un estado achicado, que se reduciría al juego de influencias de los grupos de presión, que consideraron en el gobierno la mejor manera de obtener una parte más grande en la distribución del ingreso nacional.⁹

c. Una relectura del éxito inicial de la NPE

Mas allá de los méritos técnicos, hay que señalar los factores que hicieron que la NPE no confrontara mayor resistencia política. Con relación a la estabilización, se puede argüir que los ensayos durante el gobierno de Siles Zuazo, y sus fracasos, habían también desgastado a los actores sociales opositores a este tipo de programas. El caso de la COB fue el más evidente pero no fue el único. Vale la pena también analizar la hipótesis de que cada programa proveía información a los actores sociales sobre la distribución de los costos de estabilización, lo que los hacía revisar sus evaluaciones preliminares. La revisión de los costos convergió finalmente a un consenso, aunque probablemente precario, de que había que vencer a la hiperinflación, dada la comparación de los costos entre estabilizar y no hacer nada.

Es importante reconocer que desde un principio el gobierno de Paz Estenssoro envió señales muy claras de un compromiso invariable con la política económica que había escogido. Este mensaje de firmeza fue asimilado por todos los actores de créditos externos, contribuyo de manera muy significativa a asentar la confianza en la estabilización. Por último, se ha de mencionar que el muy rápido control de la inflación le dio credibilidad al gobierno para llevar adelante las reformas estructurales, que necesitaban mas tiempo.

La COB y los partidos de izquierda no pudieron oponer sino una débil resistencia a las medidas que los afectaban directamente. El balance de poder entre ellos y las organizaciones gremiales de empresarios privados se fue inclinando en favor de los segundos. La hiperinflación había sido una manifestación clara de una confrontación sin ganadores de

⁹ Esta posición, que asume que el estado es casi por definición burocrático y predatorio, está mas cerca de la de las escuelas de "Public Choice" de Buchanan y Tullock (1962), Olson (1982) y otros mas, y de "New Political Economy" de Bhagwati

distintos grupos de interés. Simétricamente, la estabilización significó políticamente una pérdida de posiciones del movimiento obrero.

¿Podrían los partidos políticos proponer una plataforma diferente a la de la NPE? La respuesta es, posiblemente, no muy diferente en cuanto a la estabilización, pero sí con relación a las reformas estructurales. La posición boliviana ha sido siempre la de que la inflación es un reflejo de excesiva expansión monetaria, causada a su vez por el crédito del Banco Central al gobierno. Cualquier programa de estabilización, independientemente del partido que la propusiera, iba a tener que incluir correcciones fiscales. Las diferencias no estaban en cuanto al diagnóstico, en ninguno de los partidos políticos, sino más bien con relación al tipo de medidas, y a la fuerza y rapidez con que serían ejecutadas. Había también diferencias en cuanto al tratamiento de la deuda externa, cuyo servicio tenía un impacto muy fuerte en el déficit fiscal.

Contrariamente a lo que pasó con el programa de estabilización, las diferencias políticas en cuanto a las reformas estructurales eran y son muy importantes. Las liberalizaciones del mercado del trabajo, del comercio exterior, y de las privatizaciones siguen siendo objeto de un gran debate político.

d. La continuación de la NPE en el gobierno de Paz Zamora

A pesar de sus rigores, la NPE logró conseguir en 1989 una aceptación mayoritaria en la opinión pública y en el electorado. En la votación popular de Mayo de ese año, los tres partidos que sustentaban puntos de vista afines a la NPE, el MNR, la ADN y el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) obtuvieron 65% del voto popular.

En las elecciones que se llevaron a cabo en el Congreso, luego de la votación popular, salió elegido presidente Jaime Paz Zamora, apoyado por una inesperada alianza entre el centro-izquierdista MIR y la derechista ADN. El MIR y la ADN constituyeron lo que se llama el Acuerdo Patriótico (AP).

Durante la campaña electoral Paz Zamora había prometido, aunque vagamente, que cambiaría la NPE. Sin embargo, a los pocos meses de haber salido elegido presidente anunció con un decreto (el D.S. 22407 del 11 de Enero de 1990), que continuaría y profundizaría las

(1982) y Krueger (1974), que de la de Chicago.

reformas liberales de la NPE. Es así que ha adoptado políticas más ortodoxas que las de su predecesor. Con Paz Zamora se ha vuelto a los fundamentos del D.S. 21060 de 1985. Paz Estenssoro, pragmáticamente, se había alejado de algunos de ellos en los dos últimos años de su gobierno.¹⁰

Paz Zamora se encontró con el dilema de casi todos los partidos social-demócratas de la región, de que si quería seguir una política redistributiva tenía primero que esperar que el crecimiento económico reapareciera con vigor. Ha apostado a que el crecimiento vendrá cumpliendo rigurosamente las recomendaciones de las organizaciones internacionales de financiamiento. Tiene además la presión de su aliado en el gobierno, la ADN, que no le permite apartarse de la NPE en su vertiente más ortodoxa.

Si bien no se produjeron modificaciones sustantivas de política económica entre los gobiernos de Paz Estenssoro y de Paz Zamora, vale la pena hacer mención a tres cambios de estilo. Primero, el gobierno de Paz Zamora ha acentuado algunas características autoritarias que tenía el anterior gobierno, debido en parte a la debilidad que le provenía de la manera en que fue elegido.¹¹ Segundo, ha permitido que se incremente la influencia de los acreedores oficiales multinacionales en el diseño y la ejecución de las políticas económicas. Paz Estenssoro guardaba más distancias con ellos. Tercero, tiene una manera triunfalista de anunciar los éxitos económicos, algunos de los poco evidentes, que contrasta con la manera mesurada que tenía su predecesor.

¹⁰ Por ejemplo, el D.S. 21660 de mediados de 1987, llamado de reactivación, introducía subsidios a las exportaciones no-tradicionales y restablecía las instituciones de supervisión bancaria.

3. La Reforma del Sector Público

La NPE tiene entre sus objetivos principales una reforma profunda del sector público. En realidad, uno de los criterios fundamentales para juzgarla viene de lo que se logró al respecto, tanto en términos de su dimensión, de las tareas que tiene por delante, como de los procesos de formulación de la política económica.

a. La estructura de ingresos y gastos

El gasto público en el PIB

Antes de la NPE, el fuerte peso del sector público en la inversión y en el empleo era probablemente la característica más saliente de la economía boliviana. La NPE apuntaba a modificar esta situación. Por otra parte, casi coetáneamente con la ejecución de la NPE, Bolivia tuvo que sufrir grandes caídas en los precios de sus dos principales exportaciones, estado y gas natural. Por el efecto combinado de la NPE y de los choques de precios internacionales se ha producido una reducción muy sustancial del tamaño del sector público en la economía, al menos si se lo mide por la relación gasto público a PIB. Este pasó de un promedio de 44.9% (gastos corrientes y de capital) en 1980-81 a 27.6% en 1990 (Cuadro 1)

Las implicaciones de esta reducción del tamaño del sector público, en parte reforzada por las circunstancias externas como se ha dicho, tomarán tiempo en mostrarse completamente. Es importante hacer notar que la reducción en el gasto público, como porcentaje del PIB, ha estado acompañada, sorprendentemente, por un incremento de la inversión pública a partir de 1988.

¹¹ Hay varios ejemplos de esta afirmación: un estado de sitio, cuando la situación no lo demandaba, a principios de su gestión; el descabezamiento sangriento de un rebrote guerrillero a fines de 1990; y el juicio a la Corte Suprema de Justicia por

Cuadro 1: Operaciones del Sector Público No Financiero Consolidado, 1980-90
(En porcentaje del PIB)

	Promedios		1986	1987	1988	1989	1990
	1980-81	1982-85					
Ingresos Corrientes	37.4	23.0	24.4	22.0	22.4	22.1	23.0
Gastos Corrientes	38.2	28.1	23.2	23.6	21.3	20.9	20.7
Transferencias Corrientes Netas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.6
Superávit/Déficit Corriente	-0.8	-5.1	1.2	-1.6	1.0	1.8	3.0
Ingresos de Capital	0.5	0.1	1.0	0.2	0.7	1.2	1.3
Gastos de Capital	6.7	4.3	4.6	5.3	6.8	6.6	6.9
Transferencias de Capital Netas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.6	0.0
Superávit/Déficit Capital	-6.2	-4.2	-3.6	-5.2	-6.1	-5.9	-5.6
Otros Gastos	0.6	5.9	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0
Superávit/Déficit Global	-7.7	-15.1	-2.3	-6.7	-5.5	-4.2	-2.7
Financiamiento Neto	7.7	15.1	2.3	6.7	5.5	4.2	2.7
Externo	4.6	1.3	5.5	2.2	4.0	1.7	1.9
Interno	3.1	13.8	-3.2	4.5	1.5	2.4	0.8

Fuente: Con datos fiscales de base de la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE). Anuario Estadístico No. 2, La Paz. Los datos de UDAPE han sido deflactados por el PIB nominal del Banco Central de Bolivia, con correcciones para los años 1988-90.

La recomposición de la tributación

La recuperación de las recaudaciones de impuestos, tanto como consecuencia de la NPE como por la caída de la inflación, merece destacarse. La reforma tributaria de 1986 es uno de los componentes más importantes de la NPE. En el núcleo de la reforma tributaria está el impuesto al valor agregado (IVA), con una tasa uniforme de 10%. Cabe subrayar que el IVA sobre los combustibles, cuyos precios se los fija en niveles especialmente altos, recauda la proporción más importante de los ingresos. Se tiene también gravámenes ligeramente progresivos a los bienes raíces y a los vehículos automotores.

No existen todavía estudios de la incidencia de la actual estructura impositiva en los ingresos. Pero ni la equidad ni, sorprendentemente, la eficiencia fue preocupaciones dominantes en el diseño de la reforma tributaria. Lo que se buscaba sobre todo era la más rápida recomposición de los ingresos fiscales, solamente ahora comienzan a aparecer los costos de eficiencia y los problemas de equidad.

prevaricato, para impedir que ella se declarara sobre la inconstitucionalidad de algunas leyes de fomento de las inversiones.

En un primer momento, los resultados de la reforma tributaria parecían muy buenos y sin duda lo eran, si se los comparaba con las recaudaciones (en términos reales) que se obtenían durante la hiperinflación, cuando los ingresos fiscales eran anormalmente bajos por el bien conocido efecto Olivera-Tanzi. Después de un primer impacto ascendente, las recaudaciones (excluyendo las regalías de las empresas estatales) se han estancado alrededor del 8% del PIB, porcentaje bastante inferior al promedio de América Latina.

El gasto público social

Con la NPE, los mecanismos estatales de protección a los grupos sociales vulnerables, que se crearon después de la Revolución de 1952, si bien no desaparecieron completamente, han tenido un ámbito mucho más reducido. Es así que en los dos primeros años de la NPE, el gasto público social como proporción del PIB sufrió recortes muy amplios (Cuadro 2). Las mayores reducciones se produjeron en educación. En salud, la disminución fue mucho menos importante porque la cooperación internacional vino a suplir la falta de recursos nacionales.

Cuadro 2: Evolución del Gasto Público Social, 1980-88
(En porcentaje del PIB)

	Educación (1)	S a l u d		
		Ministerio Salud (2)	Seguridad Social (3)	Total
1980	4.1	0.8	1.4	2.2
1981	2.9	0.5	1.2	1.7
1982	3.2	0.4	1.1	1.5
1983	3.4	0.4	0.8	1.2
1984	3.2	0.4	2.0	2.4
1985	3.3	0.4	1.0	1.4
1986	2.3	0.3	0.7	1.0
1987	2.6	0.5	n.d	n.d
1988	2.6	n.d	n.d	n.d

Fuente: Banco Mundial, Public Sector Expenditure Review with a Special Emphasis on the Social Sectors, 1989

- 1) Col (1), incluye transferencias del gobierno central a las universidades
- 2) Col (2), financiamiento del Tesoro General de la Nación al Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, no incluye gastos de las Corporaciones Regionales de Desarrollo ni de las municipalidades
- 3) Col (3), contribución de empleados, empleados y gobierno a las cajas de salud del sistema de seguridad social

Desde 1988 se estima que se tiene una recuperación sostenida de los presupuestos de salud y educación, pero faltan todavía datos definitivos. Hay que mencionar también el muy exitoso Fondo Social de Emergencia (FSE), que funcionó entre 1988 y 1990, para atender los problemas de pobreza, en especial aquellos derivados de la crisis y del problema de ajuste.

Las declaraciones más recientes del gobierno hacen hincapié en la necesidad de aumentar el gasto en servicios sociales. El FSE ha sido reemplazado por el Fondo de Inversión Social, que tiene por cometido aliviar la pobreza con acciones de mas largo plazo. Para financiar el gasto público social sin incrementar exageradamente el gasto total, el gobierno de Paz Zamora ha estado tratando, hasta ahora mas bien tímidamente, de reducir el gasto en las Fuerzas Armadas y en las universidades públicas.

b. El empleo en el sector público

Antes de la NPE, Bolivia era probablemente el país de América Latina (exceptuando Cuba) con mayor fracción de su Población Económicamente Activa Urbana en el sector público. En el primer año del lanzamiento de la NPE, el empleo público se redujo en un poco mas del 10%, pasando de 246 mil en 1985 a 221 mil en 1986 (véase también el Cuadro 3). En 1985, el empleo en el sector público representaba un altísimo 47% del empleo formal; en 1989 ese porcentaje había bajado a 39.7%.

La reducción vino por despidos en los empleos por las muy bajas remuneraciones. El caso más dramático fue el de las relocalizaciones de la Corporación Minera de Bolivia. Este evento ha sido ampliamente documentado en excelentes trabajos y no merece hacerle mas añadidos (véase por ejemplo, Jetté, 1989) Cabe hacer notar que después del corte en el empleo público en 1986, ha vuelto a crecer a partir de 1988, a tasas relativamente elevadas (vuélvase al Cuadro 3). Por otra parte, los partidos políticos, como en el pasado, siguen usando la posibilidad de recompensar con empleos públicos a sus adherentes.

Cuadro 3: Empleo en el Sector Público, 1980-89
(Número de Personas e Índices)

	Empresas (1)	Gobierno (2)	Total (3)	Índices (Base 1985 = 100)		
				Empresas (4)	Gobierno (5)	Total (6)
1980	55.193	137.925	193.118	90	75	79
1981	56.643	143.319	199.962	92	78	81
1982	55.888	148.128	204.016	91	80	83
1983	59.718	164.717	224.435	97	89	91
1984	60.851	175.071	235.579	99	95	96
1985	61.514	184.065	245.579	100	100	100
1986	54.827	166.156	220.983	89	90	90
1987	41.327	171.115	212.442	67	93	87
1988	35.846	168.889	204.735	58	92	83
1989	34.731	174.351	209.082	56	95	85

Fuente: Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE), 1991. Anuario Estadístico No. 2. La Paz
 Col (1) Empresas Públicas y Mixtas
 Col (2) Incluye a los empleados de las administraciones central, descentralizada no incluida en las empresas, desconcentrada, local y universidades
 Col (3) Col (1) mas Col (2)

c. La transparencia en las decisiones de política económica

La transición democrática significó principalmente un cambio en las estructuras políticas y no un cambio brusco en la manera de formular la política económica. Tampoco con la NPE, que vino tres años después de restablecida la democracia, cambio abruptamente la manera de tomar decisiones de política económica.

Durante la transición y un largo período después, las medidas de política económica se tomaron de manera muy similar a lo que era corriente durante la dictadura: disposiciones mediante decretos supremos en vez de leyes, directorios de las empresas estatales y del Banco Central nombrados por discreción del Poder Ejecutivo, y programas de inversión pública relativamente importantes, tanto con relación al PIB como a la inversión privada. Se ha de subrayar que la influencia de los tecnócratas en los gobiernos de Paz Estenssoro y de Paz Zamora los ha hecho preferir regular la economía con decretos mas bien que empleando al Congreso, que tiene procedimientos más lentos. Hay que hacer notar también que la

cooperación con los funcionarios de las agencias internacionales de crédito, especialmente del FMI y del Banco Mundial, a la vez que aumentaba el poder político de los tecnócratas nacionales, influía en su manera de formular la política económica.

Con todo, la democratización ha cambiado gradualmente el proceso de formulación de política económica. En especial, ha obligado a una mayor transparencia en las decisiones y ha aumentado la fiscalización, en el Congreso y en el público, de las medidas y acciones del Poder Ejecutivo para estabilizar y efectuar las reformas estructurales.

4. Las Perspectivas de la NPE

a. La respuesta del sector privado

El objetivo principal de largo plazo de la NPE es tal vez el crecimiento del PIB impulsado por la inversión privada. A pesar del restablecimiento de los principales equilibrios macroeconómicos y de una legislación de fomento muy favorable, la inversión privada ha tardado en manifestarse. Las tasas de inversión privada, expresadas en porcentaje del PIB, fueron entre 1986 y 1990 inusualmente bajas, y muy similares a las de los años de crisis de 1982-85 (Cuadro 4). Resultados, todavía muy preliminares para 1991 (no incluidos en el Cuadro 4) apuntan a un fuerte crecimiento de la inversión privada y del PIB. Queda la interrogante de cuán sostenibles son.

Cuadro 4: Formación Bruta de Capital Fijo, Pública y privada, 1980-90
(Como porcentaje del Producto Interno Bruto)

	Pública (1)	Privada (2)	Total (3)	Tasa de Crecimiento PIB (%) (4)
1980	7.0	7.3	14.3	-1.4
1981	7.2	3.8	11.0	0.9
1982	6.9	6.9	13.8	-4.4
1983	5.0	3.6	8.6	-4.5
1984	4.5	4.0	8.5	-0.6
1985	3.5	3.7	7.2	-1.0
1986	4.8	4.7	9.5	-2.5
1987	6.2	4.1	10.3	2.6
1988	8.1	4.1	12.2	3.0
1989	8.7	4.1	12.8	2.7
1990	8.0	5.2	13.2	2.6

Fuente: Para 1980-89, Banco Mundial, "From stabilization to sustained growth", Agosto 1991.
Para 1990, estimaciones del autor con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Las inversiones nacionales y extranjeras, no parecen querer ceder su opción de espera. Mientras tanto la muy influyente CEPB ha incrementado la lista de condiciones que considera con necesarias para despertar los "espíritus animales" de los inversionistas. Es así que

demanda al gobierno desregular y privatizar todas las empresas que producen bienes y servicios, y los fondos de pensiones de la seguridad social.¹²

b. La tarea inconclusa de la privatización

La privatización se ha convertido en uno de los temas centrales en la agenda de requerimientos del sector privado (y de las organizaciones internacionales de cooperación financiera). Tiene también ahora un lugar prioritario en la agenda de reformas del gobierno de Paz Zamora. Entenderemos privatización en un sentido estricto, como una cesión de las propiedades del sector público al sector privado.¹³

Los objetivos de la privatización (en su sentido estricto) en el alegato de sus proponentes son los mismos que están presentes en el debate internacional.¹⁴ Un resultado adicional muy importante esperado por el gobierno es el de que la privatización proporcione mas recursos para la inversión del sector público en servicios sociales, que no interesan normalmente al sector privado y que podría tener un efecto en el crecimiento de largo plazo, de acuerdo con las "nuevas" teorías de crecimiento económico. Otro objetivo de la privatización está dado por un argumento de Economía Política, que es el de una mayor difusión de la propiedad privada entre la población y, en consecuencia, la consolidación de la economía de mercado en un hecho irreversible.

Muchos de los argumentos en contra de una privatización a ultranza están también en el debate internacional. El punto más delicado políticamente en la privatización está, sin duda, en sus implicaciones redistributivas. Como consecuencia de los temores que éstas causan, la privatización que parecía contar con una aceptación amplia en la opinión pública, porque se la veía como medida para combatir la corrupción, en un sorprendente giro en vista ahora, por la prensa y la opinión pública, como teniendo mas bien el efecto contrario.

La actitud de Paz Estenssoro con relación a la privatización no estuvo desprovista de ambigüedades. En su visión, con la NPE se restauraría sobre todo la autoridad del estado como

¹² Documento de la CEPB del 8 de Julio de 1991: "¿Por qué no hay mas inversión en Bolivia?"

¹³ No se considera a la liquidación de empresas como privatización en ninguno de los sentidos, sino como medidas de reorganización del sector público.

¹⁴ Acerca del debate internacional, véase la excelente reseña de Vickers y Yarrow (1991), desde el punto de vista económico, y la igualmente buena presentación de Starr (1990), desde el punto de vista político. Para mayores elementos de la discusión en el país se puede consultar Chávez (1991).

ya se ha mencionado, por lo tanto las privatizaciones no formaban parte del núcleo de reformas esenciales. Igualmente, Paz Zamora, solamente después de muchas reticencias pudo poner en consideración del parlamento su programa de privatizaciones y hacerlo aprobar. Ahora, la privatización se ha convertido en una pieza clave de su programa de reformas.

Contrariamente a lo que sucede con la venta de las empresas estatales donde hay mucha oposición y demora, la legislación de promoción de inversiones en los cruciales sectores de minería y de hidrocarburos, tuvo una rápida aprobación. La apertura de los recursos naturales no renovables al capital extranjero es muy amplia y, posiblemente, mayor que en la de los otros países latinoamericanos. Las leyes de minería e hidrocarburos aprobadas en 1990-1991 mejoran la estructura de incentivos para la inversión privada extranjera y modificarán sustancialmente la naturaleza de YPFB y de COMIBOL.

c. Los beneficiarios en el sector privado

Los argumentos redistributivos no están del todo ausentes en las reformas liberales. Para comenzar, la lucha contra la corrupción, que es una forma perversa de redistribución, es un tema central en el liberalismo boliviano. Mas convencionalmente, se presento el alegato de que si bien la NPE podía penalizar transitoriamente a los obreros sindicalizados y a las clases medias de funcionarios, en cambio, favorecería a los más pobres que son los campesinos y, luego, a los trabajadores del sector informal urbano. Los datos no apoyan empero esta promesa, por lo menos en lo que se refiere a los campesinos (Morales, 1991).

¿Quiénes son entonces los principales beneficiarios de la NPE? Si se considera la estabilización de precios y la manera ordenada de formular la política económica traída por la NPE, el país entero ha ganado. En cambio, en términos de la distribución del ingreso (para la cual no hay desafortunadamente estudios recientes), los resultados son más difusos. La información disponible, pero no sistemática, parece indicar que con la NPE se han beneficiado sobre todo las élites exportadoras y comerciales, los poseedores de activos financieros, y las altas clases medias que han podido desviar en su favor los recursos de la ayuda internacional.

d. Las perspectivas políticas

Un punto importante, que no se lo hace resaltar suficientemente en las decisiones, es el de los cambios profundos que la NPE ha producido en los partidos políticos tradicionales. Estos, casi sin darse cuenta, han abandonado la búsqueda de ventajas políticas de corto plazo a cambio de una vigencia política permanente, aún si no están en funciones de gobierno. Si están en el gobierno, están menos preocupados que antes con la posibilidad de que sus sucesores cosechen los beneficios de su gestión, lo que despolitiza, en cierta manera, la toma de decisiones en materia económica. Esta actitud no es tanto el resultado de la visión de los líderes de los partidos políticos, sino de la reducción de incertidumbre en cuanto a la posibilidad de ser reelegidos en el futuro mediano, si es que no lo son inmediatamente.

La oposición con mas fuerza a la NPE viene ahora de los partidos populistas, con creciente caudal electoral, pero cuyos programas económicos son todavía muy difusos, recogiendo mas bien la insatisfacción con la situación actual y sus beneficiarios, que propuestas concretas en cambio. Los resultados de las elecciones municipales de Diciembre de 1991, cuando los llamados partidos populistas, Unión Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (CONDEPA) obtuvieron resultados muy favorables, en detrimento sobre todo del AP, confirmarían este debilitamiento.

El surgimiento electoral de estas corrientes "anti-stablishment" es indicativo de un divorcio creciente entre el estado, los partidos políticos convencionales, y la sociedad civil. Una hipótesis razonable es la de que el desacuerdo viene de la política económica y de la identificación que se hace de su élite de beneficiarios.

5. Comentarios Finales

La transición a la democracia en Bolivia tuvo como acompañante un severo deterioro de la economía. Junto con los problemas que heredaba el primer gobierno de la transición, la necesidad de asegurar la democracia fue otro factor más de la crisis. A su vez, en un cambio de papel, su agravamiento puso en peligro ese patrimonio tan duramente adquirido que era la democracia. Afortunadamente las instituciones democráticas mostraron más fortaleza de la que se podía anticipar en las condiciones de extremo aprieto de esos años.

La crisis explica en gran parte el diseño del programa de estabilización de la NPE. En cambio, es más difícil concluir que ella sea el único factor explicativo de las reformas estructurales. Otros factores, tales como el convencimiento de las élites políticas, de que era necesario un cambio radical en el modelo de desarrollo entraron en juego. La necesidad de seguir contando con los recursos de la cooperación financiera internacional, en una situación de divisas y fiscal de mucha penuria, también tuvo una gran importancia en la adopción de la NPE.

En el documento se ha consignado las transformaciones más importantes de la economía y la sociedad boliviana que han ocurrido después de la NPE. Los logros con relación a la modernización de la política y de la economía son significativos, pero hay todavía mucho camino que recorrer. Las necesidades más urgentes tienen relación ahora con el desarrollo social. Este será a su vez tributario de más reformas del sector público, incluyendo la reconstrucción de la administración pública.

La información disponible hace prever una larga duración de las reformas de la NPE, lo que no quiere decir que no pueda correr peligros. El mayor sería el de una elección de un gobierno populista si no hay resultados concretos, en plazos que se acortan, de crecimiento del Producto Interno Bruto, del empleo, de los salarios reales, y de un mayor acceso a los servicios públicos. Hay una agenda inconclusa de tareas que los partidos políticos que apoyan a la NPE tienen todavía que ejecutar, si no quieren que los movimientos populistas reviertan lo que ya se ha adquirido en términos de modernización.

Referencias Bibliográficas

Banco Mundial, 1989. "Bolivia. Public sector expenditure review with a special emphasis on the social sectors". (Mimeografiado)

-----, 1991. "Bolivia. From stabilization to sustained growth". (Mimeografiado)

Bhagwati., Jagdish N., 1982. "Directly unproductive profit-seeking (DUP) activities", Journal of Political Economy. Nol. 90 (Octubre). pp. 988-1002

Bachanan, J.m. y G. Tullock, 1962. The Calculus of Consent. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Capie, Forest, 1986. "Conditions in Which very Rapid Inflation has Appeared". Carnegie-Rochester Series on Public Policy, 24. pp. 115-168

Conaghan, Catherine M., James M. Malloy, y Luis A Abugattas, 1990. "Business and the 'boys': The politics of neoliberalism in the Central Andes". Latin American Research Review, 25 (Primavera). pp. 3-30

Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), 1991. "¿Por qué no hay mas inversión en Bolivia?". (mimeografiado). La Paz: CEPB (Julio)

Chávez, Gonzalo, 1991. "La macroeconomía de la privatización en Bolivia". Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, DT No. 07/91. La Paz (Agosto)

Grindle, Merilee S. y John W. Thomas. Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 1985. "La Nueva Política Económica (1ra. Parte)". Foro Económico, No. 5, La Paz: ILDIS

Jetté, Christian, 1989. De la Toma del Cielo por Asalto a la Relocalización. La Paz: HISBOL

Grueger Anne O., 1974. "The political economy of the rent-seeking", American Economic Review. Vol. 64. pp. 291-303

Laserna, Roberto, 1992. Productores de Democracia. Actores Sociales y Procesos Políticos. Cochabamba: CERES y FACES.

Morales, Juan Antonio, 1988. "La Inflación y la Estabilización en Bolivia", en M. Bruno, G. Di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer, compiladores, Inflación y Estabilización: La experiencia de Argentina, Brasil, Bolivia y México. México: El Trimestre Económico. pp. 365-409

-----, 1991. "Structural adjustment and peasant agriculture in Bolivia". Food Policy, Vol. 16, No. 1 (Febrero) pp. 58-66

Morales, Juan Antonio y Jeffery Sachs, 1990. "Bolivia's Economic Crisis", en Jeffery Sachs, compilador, Developing Country Debt and Economic Performance, Vol. 2. Chicago, III: The University of Chicago Press. pp. 157-268

Olson, Mancur, 1982. The Rise and Decline of Nations. New Haven: Yale University Press

Sachs, Jeffery, 1987. "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization". American Economic Review, Vol. 77, No. 2 (Mayo). pp. 279-283

Starr, Paul, 1990. "The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State-Society Relations". en Ezra N. Suleiman y John Waterbury (compiladores), The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization. Boulder: Westview Press. pp. 22-54

Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE), 1991. "Estadísticas Económicas de Bolivia" (Junio)

Vickers, John y George Yarrow, 1991. "Economic perspectives on privatization". The Journal of Economic Perspectives. Vol. 5, (Primavera). pp. 111-132