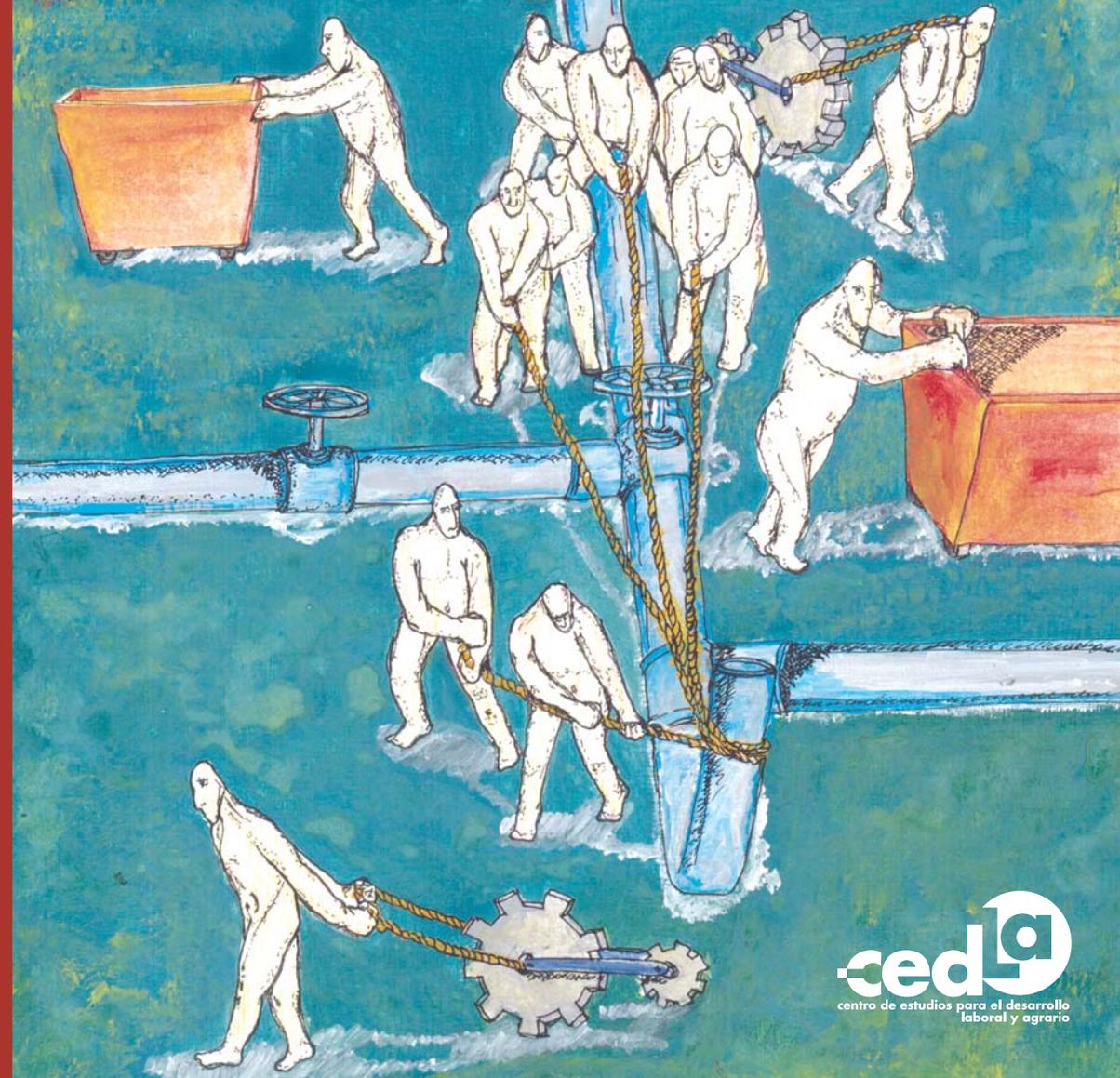


**Memoria del
Seminario Internacional**
**Política fiscal en el nuevo
escenario político y económico
de América Latina**



**Documento de
Coyuntura**

*Memoria del
Seminario Internacional*

**Política fiscal en el nuevo
escenario político y
económico de América Latina**



La Paz, Bolivia

2007

Contenido

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario -
CEDLA

Memoria del Seminario Internacional “Política fiscal en el
nuevo escenario político y económico de América Latina” /
CEDLA

(Serie Documento de Coyuntura)
La Paz: CEDLA, junio de 2007, 110 páginas

I. t.

II. s.

Documento de Coyuntura 14

**Memoria del Seminario Internacional
Política fiscal en el nuevo escenario político y
económico de América Latina**
La Paz, 14 de marzo de 2007

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Junio de 2007

Depósito legal:
Cuidado de edición: Helen Álvarez Virreira
Ilustración de tapa: Galia Tapia Higa
Diseño: CEDLA
Impresión: Central Gráfica

©Todos los derechos reservados: CEDLA
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

*Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia*

Ninguna parte de esta publicación, incluido el
diseño de tapa, puede ser reproducida,
almacenada o transmitida de manera alguna ni
por ningún medio, sin permiso previo del editor.

| | |
|---|----|
| Presentación <i>Carlos Arze Vargas - CEDLA</i> | 5 |
| La política fiscal en América Latina: alcances, límites y desafíos <i>Esteban Vesperoni - FMI, Bolivia</i> | 9 |
| Libre comercio y su impacto sobre las finanzas en América Latina <i>Aldo Caliri - Center of Concern, Washington</i> | 19 |
| Deuda externa en América Latina: sostenibilidad y los mecanismos de alivio <i>Alicia Girón Gonzales - Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México</i> | 33 |
| La orientación de la política fiscal de Bolivia en el Plan Nacional de Desarrollo <i>Mauricio Castillo Landa - Ministerio de Hacienda</i> | 53 |
| Principales elementos de la política fiscal en Bolivia: una mirada desde el <i>public expenditure review</i> (<i>per - revision del gasto público</i>) <i>Julio Loayza - Banco Mundial</i> | 61 |

| | |
|---|-----|
| Desigualdad y desarrollo humano | |
| <i>Antonio Aranibar - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</i> | 87 |
| Conclusiones | |
| <i>Javier Gómez Aguilar - CEDLA</i> | 101 |

Presentación

*Carlos Arze Vargas
Director Ejecutivo
Centro de Estudios para el
Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA*

El análisis y el debate sobre las orientaciones, el alcance y las perspectivas de la política fiscal son, en este momento, cruciales para el país. El proceso social que estamos viviendo se caracteriza por la enorme expectativa de la gente, de toda la población, acerca de las posibilidades de que las actuales políticas nos conduzcan al desarrollo. Hay una gran expectativa por las modificaciones, las transformaciones que puedan alcanzarse a través de las reformas que ejecute el Gobierno, y que son producto de un proceso largo de luchas sociales. Los resultados prácticos que estamos viviendo de la aplicación de esas políticas son, por ejemplo, el incremento inusitado e importante de los recursos fiscales que provienen de cambios en los regímenes tributarios sectoriales, como es el caso de los hidrocarburos y también se espera que suceda algo similar con la minería.

Estos resultados plantean grandes posibilidades, nuevas condiciones que alientan más esperanza en el pueblo boliviano; pero también creemos que pueden significar y pueden acarrear grandes riesgos, y no me refiero solamente a los riesgos que en el análisis convencional de la política fiscal se relacionan con efectos sobre la estabilidad monetaria, sobre el equilibrio fiscal o sobre el equilibrio de las cuentas externas; yo me refiero fundamentalmente al riesgo de frustración de este proceso de cambio, en la medida en que no se trascienda los cánones, los límites de las políticas que hemos estado viviendo durante estos 20 años; es decir, la timidez de las reformas que se están realizando en la actualidad pueden acabar consolidando las viejas políticas y pueden, en realidad, acabar frustrando la expectativa de la gente de que haya cambios sustanciales en su vida.

La crisis sistémica que hemos vivido, y que estamos atravesando desde los inicios de este siglo, no solamente ha cuestionado las formas y los medios de hacer las políticas públicas, en realidad ha llegado a cuestionar la legitimidad del mismo Estado. Por eso es que vivimos un momento trascendental, histórico, en que la gente está demandando

cambios más profundos en el Estado, cambios en sus propósitos, en sus objetivos, y no sólo en las formas de hacer política.

Desde el CEDLA nosotros postulamos la necesidad de abordar el estudio de las políticas públicas, sin soslayar el carácter de clase del Estado. Es un hecho patente y demostrado que el Estado tiene entre sus funciones garantizar la reproducción de un régimen de acumulación económica, en todas las etapas de la historia. Y ahora de manera más patente. Por eso es que, en esta época de cambio, no podemos dejar de tomar en cuenta el análisis de la política desde ese origen de clase del Estado, y no únicamente el análisis de los síntomas de la economía y de los síntomas que puedan darse en el transcurso del desarrollo de las políticas y, entre esas, de la política fiscal, que seguramente es la más importante.

El CEDLA, al convocar, al organizar este seminario ha querido cumplir su misión institucional que es contribuir al debate nacional sobre temas de trascendental importancia para el país y, en particular, para la vida de los trabajadores, los campesinos y los indígenas. En este sentido, agradezco a las personas que han accedido gentilmente a la invitación que les hemos hecho, a los representantes del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, a los representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el país, a representantes del Gobierno y, en especial, a nuestros expositores que han venido del exterior, compañeros del Center of Concern de Washington y del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM de México.

La Paz, marzo de 2007

Carlos Arze Vargas
Director Ejecutivo
CEDLA

La política fiscal en América Latina: alcances, límites y desafíos

*Esteban Vesperoni**
Representante residente del
Fondo Monetario Internacional (FMI) en Bolivia

Para explicar los alcances, límites y desafíos de la política fiscal en América Latina en los últimos 10 años, se tocarán básicamente tres temas: tendencias fiscales, eficiencia del gasto público y equidad en el gasto.

La política fiscal se expresa a través de los gastos; los ingresos son importantes, pero es con las decisiones de gastos que se diseñan los programas de gobierno.

Los datos de la presentación se han elaborado sobre la base de información de 17 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Considerando el período entre mediados de los setenta y los noventa, en los últimos 10 años la posición fiscal en Latinoamérica ha tenido un comportamiento bastante cíclico; los balances primarios han tenido ciclos positivos y negativos.

En los últimos cinco años los ciclos positivos han sido bastante pronunciados, con una mejora sustancial en la posición fiscal basada, sobre todo, en una mejora significativa de los ingresos. Desde 2004, los ingresos han crecido en promedio en casi 4% del Producto Interno Bruto (PIB); pero el crecimiento es dispar (en los países petroleros, por ejemplo México y Venezuela, los ingresos han subido a un ritmo del 7% del producto).

* Doctor en Economía de la Universidad de Maryland al College Park. Actualmente es economista del Fondo Monetario Internacional (FMI) como analista macroeconómico en el contexto de los programas financieros en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Bélice y República de Kyrgyz.

Simultáneamente, el gasto en la región también ha tenido ciclos, aunque la tendencia de los últimos años ha sido levemente creciente. Un primer ciclo de crecimiento se produjo entre 1995 y 2001, en 15 de los 17 países analizados, a excepción de Perú y Paraguay. Las razones de este crecimiento son distintas para cada país, por ejemplo en Brasil creció el gasto corriente en los salarios, en Bolivia se elevaron las pensiones, en Chile se destinó más al gasto social. Luego se registró un ciclo de caída a principios de la década de 2000 y, finalmente, en los últimos tres años el gasto ha comenzado a recuperarse.

Los datos muestran que en los últimos 10 años el gasto en América Latina ha tenido un patrón procíclico, es decir ha crecido en los ciclos de auge y ha tenido que ajustarse en ciclos negativos. En general, sin embargo, lo que se espera de la política fiscal es que sea contracíclica.

De 12 años analizados, en siete gestiones el gasto ha crecido por encima del PIB y también por encima de los ingresos públicos. Lo que se ve en el último lustro, desde 2002, es una recuperación cíclica que incluye el producto, los ingresos y el gasto público; es más, en los últimos dos años el gasto ha crecido por encima del producto.

En el comportamiento sectorial del gasto es importante destacar que el incremento del gasto primario ha sido impulsado por el gasto corriente, que ha crecido de 16 puntos del producto en los años noventa a casi 20 puntos del producto en 2006. Analizando con más detalle, es posible ver que el crecimiento en términos de producto no fue tan grande, cuatro puntos del producto; pero las tasas de crecimiento son muy fuertes en términos reales. Por ejemplo, el gasto en términos reales creció en 2006 en un 8%, en 2005 en más del 6%; son tasas de crecimiento reales altas. El gasto corriente muestra un crecimiento bien marcado en el período 1995-2001, para estabilizarse en alrededor del 20% del producto en años recientes.

Contrariamente, el gasto de capital ha bajado de unos seis puntos del producto, a mediados de los noventa, a menos de cinco puntos en

2004. En 2006 se registró una leve recuperación cíclica pero, no obstante, el gasto de capital ha reducido su participación del gasto total de un promedio del 26% entre 1995 y 1999 a poco más del 20% entre 2000 y 2006. La disminución del gasto de capital en los gastos totales junto a un incremento del gasto corriente, a menudo, plantea cuestiones de sostenibilidad.

La evidencia del comportamiento cíclico del gasto se analiza en un trabajo de 2006, en el cual se estima un modelo de corrección de errores que estudia la respuesta a corto plazo del gasto público a variaciones del producto. En primer lugar, la evidencia en América Latina sugiere que los gastos, en todas sus categorías (pero especialmente los gastos de capital) son claramente procíclicos con un coeficiente mayor a uno, lo que implica que ante un crecimiento del 1% del producto, los gastos crecen por encima de ese 1%.

En segundo lugar, la evidencia también sugiere que el coeficiente de pro cíclicidad es significativo en una proporción mayor de países en Latinoamérica, con relación a otras regiones en desarrollo. Por ejemplo, en el caso de gastos de capital el 70% de los coeficientes en América Latina son significativamente pro cíclicos, en comparación con un 45% en países de otras regiones en desarrollo.

Una tercera conclusión que se desprende del análisis es que Latinoamérica, comparada con otras regiones de países en desarrollo, muestra un gasto público mucho más pro cíclico.

En cuarto lugar, hay evidencia de que el gasto se comporta de manera pro cíclica tanto en ciclos de auge como en ciclos recesivos. Cuando el producto está por encima del producto potencial, el gasto tiende a subir. A su vez, se observa que cuando el producto se encuentra por debajo del potencial; el gasto tiende a reducirse.

En lo que respecta a la asignación del gasto, un tema crítico está relacionado con el nivel de empleo y salarios en el sector público.

Se observa, en general, que los salarios como porcentaje del PIB —al 7%— no son altos comparados con los estándares de otros países en desarrollo. De 22 países analizados, la masa salarial es sólo más alta que en Asia, donde llega a un 6%.

Con respecto al empleo público nuevamente se observa que en Latinoamérica no es alto comparado con otras regiones; sólo es mayor que en países en desarrollo en Asia. Lo que sí genera cierta preocupación es la tendencia decreciente en cuestiones de eficacia y calidad de la burocracia estatal. Hay países que están por encima del promedio general como México, Chile, Bolivia y Honduras; pero otros están por debajo, entre ellos Venezuela, Nicaragua y Paraguay.

¿De qué depende esto? No parece haber una relación sistemática entre el nivel de salarios y la calidad de la burocracia; pero sí hay indicios de debilidad institucional en varios países, lo cual está documentado por un trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Hay padrinazgo en las contrataciones y en las promociones; hay ausencia de evaluación de resultados y desigualdades internas en las remuneraciones.

El gasto social, muy importante en los países latinoamericanos, suma aproximadamente un 13% del PIB, más o menos 50% del gasto primario. Comparándolo con otras regiones, está por debajo de Europa y de OECD², casi al nivel de África y por encima de Asia y Europa del Este. La inversión en educación y salud es comparable con otras regiones, mientras que la de protección social es mayor que la de otras regiones en desarrollo (principalmente por el gasto de pensiones). El gasto total en este rubro se ubica en un punto medio respecto de otras regiones.

Sin embargo, lo que se observa es que, a pesar de que el gasto social es significativo en Latinoamérica, la pobreza sigue en índices elevados; a 2005 la pobreza estaba, en promedio, por encima del 41%. Esto podría

explicarse por ineficiencias en el gasto. Sobre la base de un trabajo de la CEPAL³ de 2006, se ha diseñado un cuadro que muestra la distribución de gastos sociales, es decir a quién beneficia, qué parte del gasto se destina al quintil más pobre de la población —es decir al 20% más pobre— y qué parte va al quintil más rico. Esto puede dar una idea de la progresividad del gasto; el gasto social más progresivo es el que beneficia al quintil más pobre de la población.

La evidencia sugiere que el gasto social en Latinoamérica es regresivo, en vista de que el 20% más pobre de la población recibe sólo el 15% del gasto, mientras que el 20% más rico, paradójicamente, recibe el 30% del gasto. El análisis de las distintas categorías de gasto puede ayudar a entender qué se necesita hacer para que el gasto sea más progresivo. El gasto social más progresivo, en general, es el de la escolaridad primaria, donde el 30% se destina al quintil más pobre y sólo el 8% va al quintil más rico. No ocurre lo mismo con el gasto en educación secundaria o terciaria, donde claramente la mayor parte se dirige al quintil más rico de la población. Entonces hay un patrón claro de qué es progresivo y qué es regresivo, que podría guiar reasignaciones de gasto en Latinoamérica.

En otra categoría están los gastos en programas de asistencia social, denominados *conditional transfer programs*; un ejemplo es el bono Juancito Pinto⁴, un programa de asistencia social enfocado a un segmento muy particular de la población. La evidencia indica que estos programas son, en general, los más progresivos cuando se trata de gasto social, ya que el quintil más pobre recibe alrededor del 35% de ese gasto, mientras que al quintil más rico va sólo el 11%. Pero no son estos programas los que tienen preponderancia en el gasto social en Latinoamérica.

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe

4. Bono creado por el Decreto Supremo N° 28899 del 26 de octubre de 2006, que se paga a los niños que cursan regularmente entre 1° y 5° de primaria de colegios públicos. En 2006 fue de 200 bolivianos.

Para ir resumiendo, al analizar las tendencias de gasto en Latinoamérica se debe tomar en cuenta dos factores principales: la eficiencia y la equidad del gasto. En la región se necesita gastar con mayor eficiencia, lo que se logra reduciendo la pro ciclicidad del gasto. Un gran desafío en este punto es controlar el aumento del gasto cuando se presenta un ciclo económico positivo; esto es muy importante, porque de lo contrario se impide que el gasto público cumpla su función anticíclica, es decir aumentarlo en ciclos recesivos o de bajos ingresos o al menos mantenerlo estable para no acompañar el ciclo económico negativo. Las reglas fiscales pueden ser un elemento útil para reducir el gasto en tiempos de auge y tratar de mantenerlo controlado. Por ejemplo, en Bolivia se está hablando de un fondo de estabilización, que puede ser una regla fiscal efectiva si está bien diseñada. El fondo de estabilización tiene que acompañar una política fiscal sana y bien definida, y crearlo en un contexto de déficit fiscal, como ha ocurrido en algunos países que terminaron adquiriendo deuda para financiarlo.

La reducción de la volatilidad del gasto ayuda a mejorar la eficiencia. Así como la gente suaviza su consumo para hacerlo más eficiente —porque no quiere vivir ciclos de consumo— el gasto público también debe suavizarse para mejorar la eficiencia y así mejorar la infraestructura, la institucionalidad, etc. En Latinoamérica, en general, hay un retraso en el desarrollo de la infraestructura y esto —muy posiblemente— no refleja sólo cuestiones de inversión, sino también de eficiencia, es decir cómo se invierte. Lo mejor para alcanzar eficiencia en los gastos es ejecutarlos en forma planificada, ya que eso además permite incrementarlos. Cuando se observa que la inversión tiene un comportamiento muy procíclico, puede que no haya demasiada planificación, pues de estar bien planificados los ciclos de inversión no deberían coincidir necesariamente con los ciclos del PIB.

Respecto a la calidad de la función pública hay varios problemas institucionales, como el padrinazgo y otros; son problemas que Latinoamérica tiene pendiente de solución.

En cuanto a la equidad, la evidencia muestra que los niveles de pobreza en Latinoamérica son muy altos, son críticos. El desafío es mejorar la equidad del gasto social, focalizarlo mejor en las categorías que son más progresivas, en las que llegan a la gente más pobre. Un mecanismo puede ser el control de los beneficios de los sistemas de seguridad social, enfocándolos a la asistencia social (por ejemplo a través de programas de asistencia condicionada); esto permite un mayor impacto en el quintil más pobre y además ayuda a mantener sistemas de seguridad social sanos, desde el punto de vista actuarial. Otro mecanismo puede ser el fomento de un mayor gasto en la educación de sectores más empobrecidos, traspasando recursos destinados a la educación terciaria (la cual puede ser asistida con becas para hogares de menores ingresos). El propósito es transferir recursos para mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria, lo cual puede reducir las tasas de repetición y realmente ampliar el acceso de la población más pobre al nivel terciario. Redireccionar el gasto, de manera que sea más equitativo en términos generales, ayuda a crear igualdad de oportunidades.*

* El debate de esta ponencia se encuentra disponible en la página web del CEDLA: www.cedla.org

DEBATE: PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Raúl Manjón - Ministerio de Planificación

La caída del PIB en 2002 insufla la necesidad de gastos que, precisamente, son los más adecuados. Si los gobiernos no hubieran insuflado un nivel de gastos es posible que la tendencia del PIB hubiese sido más pronunciada. Siguiendo el patrón cíclico, se demuestra claramente que los gobiernos, al haber insuflado una mayor cantidad de gasto, elevan el nivel del producto, aunque el nivel de ingresos no esté en esa misma proporción, lo cual es más complicado.

Ha sido lo más adecuado, pero de otra forma los Estados podían asumir la responsabilidad que tienen de lograr una estabilidad macroeconómica; una caída pronunciada del producto arrastra a una conducta realmente muy complicada; tenían que haber seguido un patrón procíclico para poder resolver la crisis fiscal en ese momento. Está demostrado que en 2002 hubo una caída del producto y luego de una inflexión hacia arriba se produce un gasto evidente, mucho más alto que los ingresos; pero también hay ingresos que suben en proporción al crecimiento del producto. Lo que sí es preocupante es que este gasto que insuflan los Estados esté fundamentalmente orientado al gasto corriente y no a la inversión.

¿Qué otro tipo de medidas podrían haberse aplicado, además de la presión tributaria, para equilibrar la política fiscal y lograr un nivel elevado de ingresos?

Esteban Vesperoni

Las tendencias de gastos, no sólo la tendencia cíclica del gasto, sino la composición del gasto, debe atenderse cuidadosamente y debe preocupar más que otras medidas. La recuperación de los ingresos en los últimos cinco años fue muy significativa y se relaciona de alguna manera con el ciclo; de ahí la importancia del fondo de estabilización. La recuperación de los ingresos en el último quinquenio también está

muy vinculada con el ciclo internacional en muchos de los países, entre los cuales hay petroleros y mineros; el incremento de los precios internacionales, tanto de los hidrocarburos como de los minerales, seguramente ha hecho que este resultado sea posible.

Es necesario aclarar que no sólo los gastos, sino también los ingresos son pro cíclicos. Entonces hay que ver cuál es la mejor manera de suavizar la evolución de los ingresos, y eso nos hace volver al fondo de estabilización. Bien concebido y bien estructurado, este fondo puede ayudar a suavizar los ingresos. Para moderar este proceso procíclico del gasto es preciso moderar de los ingresos, porque cuando los ingresos suben mucho crean la percepción de que se puede gastar más.

Patricia Miranda - Fundación Jubileo

Bolivia se encuentra en un buen ciclo económico, pero también existe un Plan Nacional de Desarrollo que contempla un incremento en los gastos para reducir la pobreza. Entonces sería un dilema: si se tiene un superávit, si se tiene un buen ciclo económico, incrementar el gasto para reducir la pobreza —que en gran parte sería gasto social— o ahorrar y aprovechar para tener un fondo de estabilización ahora. ¿Cuál es la perspectiva del Fondo Monetario?

Esteban Vesperoni

Se trata de cosas distintas, pero bien relacionadas. Por un lado, por una cuestión de sostenibilidad fiscal y de justicia intergeneracional, se debe ver cuál es la evolución del gasto total, tratar de ahorrar en períodos de auge que están también relacionados con el ciclo internacional, es decir cuando los recursos no renovables tienen precios muy altos, de ahí la necesidad de suavizar los ingresos. Pero también es necesario considerar las cuestiones intergeneracionales; cuando uno tiene un recurso no renovable no se lo puede comer todo, porque teóricamente le pertenece a los hijos y también a los que están por nacer. La interrogante es cómo.

Para esto es importante generar instituciones fiscales que regulen el total del gasto y el gasto a lo largo del ciclo. Cómo uno trata de regular el gasto, cómo trata de suavizarlo, cómo trata de beneficiar a todas las generaciones con ese gasto, es una cosa, y otra cosa es la composición del gasto que en Latinoamérica no parece ser muy progresivo.

Lo que hace el FMI es analizar la cuestión macro y también los niveles totales de gasto; pero eso es sólo una pata de la silla, hay otras patas y una muy importante es la composición del gasto, es decir cómo hacer que el gasto sea más progresivo. En un ciclo de auge existe la posibilidad de incrementar el gasto social y beneficiar a los más pobres; sin embargo, es necesario encontrar el equilibrio entre cuánto más se puede gastar y cuánto más se debe ahorrar en un ciclo de auge, y cuanto más se debe destinar al gasto social. O sea, de ese incremento de gasto que el ciclo de auge permite, cuánto debería ser asimilado al gasto social.

Lo que sugiere la evidencia es que Latinoamérica debería pensar en cómo asignar más al gasto social más progresivo; ahora lo está haciendo mal, hay problemas de asignación de gasto y también de sostenibilidad fiscal. Latinoamérica podría estar pensando en ahorrar más para cuando venga un ciclo de menor auge, pero también pensar en cómo está gastando ahora y en cómo incrementar el gasto social dentro de una posición fiscal razonable y sana.

Fernand Núñez - Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Los cuestionamientos son dos. Generalmente, en nuestros países la tendencia que se observa es que los gastos de capital sirven para equilibrar los niveles de déficit fiscal definidos para cada año. Lo que acontece es que el monto destinado a los gastos corrientes siempre tiende a ser casi fijo, a mantenerse, y por lo tanto la oportunidad de incorporar modificaciones resulta muy limitada. Pero los gastos de capital se constituyen en una variable que influye muy fuertemente a la hora de lograr el apoyo de otros países y que incide también en los niveles de déficit fiscal.

Esteban Vesperoni

El gasto de capital es una variable de ajuste que está relacionada con problemas de ciclo; hay una relación entre el ciclo y la política fiscal, y esto por supuesto que está relacionado con el gasto pro cíclico que existe en Latinoamérica. Esto ocurre en la región porque sus coeficientes de deuda todavía son bastante elevados, alrededor del 50% del PIB, muy por encima de lo recomendable para países emergentes y en desarrollo. Entonces, cada vez que se produce un ciclo negativo es necesario realizar ajustes aunque sean ineficientes.

La tendencia creciente de los ingresos primarios en los últimos años lleva a preguntarse si Latinoamérica puede aprovechar este ciclo de auge para reducir su coeficiente de deuda, porque esta es la razón de las políticas fiscales pro cíclicas, es lo que obliga a recortar los gastos de inversión durante los ciclos negativos, lo que implica mucha ineficiencia. Se comienza un proyecto de inversión y se lo para y, toda la inversión hecha hasta ese momento se pierde. La preocupación es compartida porque mientras los gastos corrientes quedan constantes, los de capital se ajustan al ciclo; esto es ineficiente y debería cambiar.

Abraham Pérez - Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA)

Respecto al comportamiento pro cíclico y a las recomendaciones hechas, pareciera que eso fuese propio de las decisiones de los decidores de la política económica y de la política del gasto fiscal y no es así. Permanentemente, el Fondo Monetario Internacional ha ido recomendando, por ejemplo, que crezca la presión tributaria en Bolivia. Entonces, los asesores de la política, que no deciden ellos, que más bien obedecen a esa recomendación, son los que promueven un comportamiento pro cíclico.

En estos tiempos en que se dice que hay vientos de cambio en América Latina, hay una presión social de las organizaciones sociales que han estado siempre marginadas; ese 20% del quintil más bajo presiona

a sus organizaciones a participar en las decisiones de la distribución; en este caso, no es cierto que se le destine más del gasto fiscal o del excedente en general; ese sería realmente un cambio, porque la decisión no estaría en una cúpula de tecnócratas, que además representan a ese otro 20% del quintil más alto, sino en aquellos que han recibido hasta ahora, históricamente, la menor parte de ese gasto. ¿Cuál es la opinión del FMI en este asunto?

Esteban Vesperoni

La pregunta al parecer va enfocada a conocer cuál sería mi opinión con respecto a que haya una mayor participación de la población en un proceso democrático en la toma de decisiones sobre la recaudación de recursos, o sea cuánto se apropia el Estado de los recursos generados por toda la economía, y del gasto. No sé si me corresponde dar una opinión de la institución, pero creo que la mayor participación de la población en todo proceso democrático es positiva; no tengo mucho más que decir.

Rita Maldonado - Impuestos Nacionales

¿Es conveniente incrementar ahora el ahorro que signifique sólo ahorro? No creo que signifique un gran beneficio para el Estado. Se incrementa el ahorro orientado a la inversión, cuando la inversión es el mejor gasto, porque a futuro significa mayor ingreso; entonces ¿es mejor gastar en inversión, en capital que va a ser productivo a futuro, o solamente ahorrar por ahorrar, disminuyendo el gasto público y todo lo demás?

Juan Collque - Instituto de Investigaciones Económicas de la UMSA

En la exposición parecería que es casual que el gasto social sea pro cíclico y a la vez regresivo. Considero que, aunque no tenemos mayores detalles sobre la construcción de los gráficos y de los indicadores econométricos expuestos, en el *ceteris paribus* de estos ejercicios se toman

en cuenta las presiones sociales, y lo que hay que tratar de explicar es la correlación que existe entre el gasto social y el ciclo político, el incremento de las presiones sociales por sus reivindicaciones inmediatas. A raíz de las recomendaciones de la instituciones financieras internacionales en los procesos de ajuste estructural, se ha generado una serie de condicionantes que han elevado la pobreza y la miseria en nuestro país y en muchos países de la región. Esto ha llevado a promover políticas de gasto social, como por ejemplo el Bonosol¹ y, últimamente, el Bono Juancito Pinto que son regresivas y pro cíclicas o llevan a decisiones de irracionalidad, como elevar el número de empleados de una empresa minera de 800 a cinco mil, lo que significa, sin duda, una mala asignación de los recursos. ¿El Fondo Monetario Internacional tiene alguna posición respecto de la correlación que existe entre el gasto social y el ciclo político?

Participante mujer – Alicia por Mujeres Nuevas, El Alto

Hay dos datos que son fundamentales en la exposición en relación a los mitos que nos vendieron para América Latina. Uno se refiere a los salarios de América Latina respecto al empleo público que están casi a la mitad de los salarios que paga la OECD, y el otro es el gasto social que ejecuta el Estado en los países de la OECD, que son de mercado libre. En esos países el gasto social representa el 32,6%, en tanto que en América llega al 12,7%; la protección social en la OECD es del 17,3% y en América Latina es una tercera parte de ese porcentaje; la educación en la OECD está por encima de la educación en América Latina y ocurre lo mismo en salud. Considero que estos datos desmitifican las conclusiones del análisis del *Washington Consensus*, que sugerían que el Estado, de alguna manera, deje de participar en muchas áreas.

1. Beneficio de la Capitalización establecido por Ley N° 2427 del 28 de noviembre de 2002.

Esteban Vesperoni

Comenzaré por la disyuntiva respecto a los niveles de gasto total óptimo, es decir cuánto quiero gastar y cuánto quiero ahorrar. Es necesario ver cuánto del gasto actual en inversión incrementará la capacidad de gasto en un futuro, la capacidad de generar bienestar en un futuro. Es un equilibrio delicado y en todo ciclo de auge se debe pensar nuevamente en la cuestión intergeneracional y reflexionar sobre cuánto corresponde a la generación presente y cuánto le corresponde a las siguientes.

Al momento de analizar cuánto se ahorrará o se invertirá se deben considerar seriamente los beneficios sociales de invertir hoy, con los ingresos extraordinarios que se generen, respecto a los beneficios que se transfieren a la generación futura. En general se llega a la conclusión de que conviene hacer las dos cosas, lo que depende de cuál es la tasa de retorno social, o sea cuánto beneficia a la generación presente invertir o ahorrar hoy. No hay una respuesta concluyente, no puede haberla; pero en un momento de auge de ingresos, como el que está viviendo Bolivia y toda Latinoamérica, es necesario que la región piense en eso.

En cuanto a la relación entre gasto social y ciclo político, en el análisis del proceso cíclico del gasto, tenemos gasto total, gasto primario, corriente, sueldos y salarios y gasto de capital; no hay una categoría de gasto social, porque esa información es mucho más difícil de agregar. No hay series largas, no podría decir si el gasto social es pro cíclico o no, es posible que haya una relación entre el gasto social y el ciclo político, es posible, pero no he visto ningún trabajo sobre el tema.

Sobre los niveles de salario, los niveles de empleo en el sector público no parecen ser altos con relación a otras regiones. En cuanto al nivel de gasto de los países de la OECD, es cierto que son mayores que los latinoamericanos, pero no sé en qué proporción. En general, los países más ricos gastan más, en términos de producto total, que los países más pobres, eso siempre pasa porque son más ricos. En Latinoamérica el

gasto es del 13% aproximadamente respecto al 50, 60 ó 40 por ciento de esos países. Los países ricos tienen más recursos, pueden gastar más, pueden darse el lujo que nuestros países no pueden.

Libre comercio y su impacto sobre las finanzas públicas en América Latina

*Aldo Caliarì**
Representante del
Center of Concern de Washington

El impacto fiscal de la liberalización comercial es un tema al que hasta hace, relativamente, poco tiempo no se le prestaba tanta atención; incluso es muy frecuente ahora encontrar estudios que, cuando se analizan los beneficios y costos del libre comercio, se basan en modelos que ignoran el impacto fiscal. Lo que el consenso de Monterrey hizo cuando llamó a lograr la coherencia y consistencia entre los sistemas financiero, monetario y comercial internacional fue lanzar un desafío para abrir el debate.

El Center of Concern ha ido promoviendo activamente esfuerzos de la sociedad civil que trabaja, tanto en el área de comercio como en el área de finanzas, para examinar las consecuencias concretas que pueden tener las políticas de comercio y de finanzas y para hacer un análisis integral de ambas políticas. Vista en profundidad, esta visión integral tiene que traer resultados importantes en el diseño de políticas en el área comercial y financiera. La idea de este análisis, sin embargo, no es meramente académica, el propósito es evaluar si realmente se está pensando en una política comercial que va a tener un impacto positivo sobre el área financiera y viceversa. El tema de esta ponencia es específicamente la política fiscal, qué tipo de reglas fiscales se deben definir para apoyar mejor el comercio, tras de qué tipo de políticas

* Master en política y práctica internacional en economía y finanzas de la Universidad de Washington. Es director de Rethinking Bretton Woods Project del Center of Concern y responsable de la defensoría y coalición institucional de la Conferencia Internacional de Finanzas y Desarrollo en Monterrey México.

comerciales unilaterales es necesario estar para sostener mejor el ingreso fiscal, etc. Este es un ejercicio que da para mucho.

Lo primero a considerar cuando se habla del impacto a largo plazo en materia fiscal es que, dentro de un modelo neoliberal, se predica que la apertura al comercio y a las inversiones va a generar ganancias de largo plazo a través de un mayor crecimiento del Producto Interno Bruto, incluso si se registraran impactos fiscales negativos en el corto plazo. El discurso dice que la liberalización va a llevar a compensarlos con mayores ingresos fiscales porque crecerá la actividad económica que sirve de base a la imposición, a la tributación. Ese es un análisis estrictamente neoliberal y las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio de distinta índole tienden a ser dirigidas por la suposición de que la consecuencia financiera de la liberalización de comercio y de la liberalización de inversiones será un mayor nivel de ingresos públicos, a través de más exportaciones y de la atracción de la inversión extranjera directa.

Este tipo de análisis lleva, por ejemplo, a que incluso se recomiende la toma de préstamos para financiar los ajustes a las finanzas públicas que pueden ser necesarios cuando se liberaliza el comercio. Para aplicar este ajuste, que se considera temporal, el Fondo ha lanzado hace tres años un instrumento, el Mecanismo de Integración Comercial. De inicio, este Mecanismo no contemplaba la pérdida de ingresos fiscales entre sus supuestos, no de manera explícita, pero en una reformulación que se hizo recientemente, en el marco de la discusión sobre “Ayuda para el comercio”, se explicitó este supuesto. El Mecanismo de Integración Comercial es una política para que los países puedan tomar o aumentar una línea de crédito que ya hayan tomado para financiar ajustes fiscales, es decir para financiar las pérdidas fiscales ocasionadas por la liberalización comercial.

Sin embargo, con excepción de ciertas líneas de crédito como la PRGF¹ (o ENDA², que no es relevante para el supuesto de reformas fiscales), las líneas de crédito no son concesionales o sea que se debe pagar una tasa similar o muy cercana a la del mercado; entonces la propuesta, básicamente, es tomar deuda para subsanar lo que se considera un ajuste temporal en la balanza de pagos. Esto sólo tiene sentido de ser cierto que la liberalización llevará a un mayor crecimiento. Pero, ¿qué apoyo tiene esta proposición en la realidad? Varios estudios han mostrado que no hay una relación sistemática entre el nivel promedio de barreras arancelarias y no arancelarias de un país y su crecimiento económico.

De igual manera, la evidencia no apoya la afirmación de que a mayor inversión extranjera directa, mayor es el crecimiento; sí hay cierta evidencia de que una mayor inversión genera más crecimiento, pero esta inversión no necesita ser extranjera. Inclusive se pretende establecer un vínculo entre liberalizar inversiones y atraer inversiones, pero éste es muy frágil porque la evidencia todavía sigue mostrando que los índices más correlacionados con la mayor inversión son el tamaño del mercado y el tamaño del mercado bruto. Esto parecería indicar que la relación de causalidad es más bien al revés, más que atraer inversión para generar crecimiento, el crecimiento que se genera es lo que atrae la inversión.

Estos datos son importantes para evaluar los impactos de largo plazo en el ingreso fiscal, pero también hay que tomar en cuenta los impactos a corto plazo que están bien establecidos y que son aceptados, incluso por aquellos que defienden la liberalización comercial y los beneficios que conlleva. Los impactos negativos de la liberalización comercial en el fisco han recibido renovada atención en los últimos años, en parte por las quejas de los países en desarrollo que en distintos

1. Programa de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza.(PRGF, por su sigla en inglés)
2. Línea de crédito para Emergencias y Desastres Naturales (ENDA, por su sigla en inglés).

foros han empezado a señalar cómo la presión para liberalizar los lleva al dilema de incumplir compromisos comerciales o incumplir objetivos de déficit fiscal acordados con el Fondo. Un caso paradigmático que la Argentina llevó a la OMC³, al final de la década pasada, fue por un arancel que el gobierno consideraba necesario aplicar para cumplir con el acuerdo que tenía con el FMI. El fallo fue en su contra.

Es importante tener en mente que para los países de bajos ingresos los impuestos relacionados al comercio son una significativa fuente de ingreso, que normalmente disminuye cuando liberalizan el comercio. Las pérdidas no son menores; un equipo de investigadores ha revelado que “las pérdidas tarifarias para los países en desarrollo pueden sobrepasar los beneficios por un factor de cuatro”. Y éstas son pérdidas que no se reportan normalmente en las discusiones de las ganancias comerciales, porque en los ejercicios se asume que los balances fiscales de los gobiernos son fijos, o sea que las pérdidas en ingresos arancelarios van a ser compensadas por otros impuestos. Estos mismos investigadores citan a un equipo de investigación de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo que ha estudiado las pérdidas tarifarias esperadas bajo las actuales negociaciones en materia de productos industriales (NAMA⁴), en la ronda de Doha, que se están llevando a cabo en la Organización Mundial de Comercio, y que tendrán como resultado una reducción de tarifas y de aranceles a bienes industriales. Si se aprueban las nuevas reglas, las pérdidas que sufrirían los países en desarrollo pueden alcanzar a los 63.400 millones de dólares en agregado. Esto es frente a beneficios que el Banco Mundial estima entre 81 mil y 82 mil millones de dólares para todos los países en desarrollo.

Los defensores de la liberalización comercial argumentan que las pérdidas fiscales no deberían ser un obstáculo para liberalizar porque,

según cálculos que tienen, son pequeñas; además se podría recuperar esos recursos recurriendo a otros tributos, por ejemplo los impuestos al valor agregado y a las ventas. Esta ha sido la posición del Fondo Monetario Internacional, incluso dentro la misma Organización Mundial del Comercio, como una forma de rebatir o poner en cuestión la queja de los países en desarrollo.

¿Cuánta verdad hay en esta idea de que se pueden realmente reemplazar las pérdidas fiscales transfiriéndolas o reemplazándolas con otros impuestos? La realidad es que la capacidad de los países de bajos ingresos para recuperar pérdidas del ingreso es limitada; recurrir a otros impuestos, con esquemas similares al del IVA⁵, requiere mayor suficiencia administrativa que en muchos países no existe. Entonces, por más que en teoría luzca bien y parezca factible, en la práctica los impuestos arancelarios juntan más fondos que los impuestos al valor agregado o similares; esto está reforzado por investigaciones que incluso se han realizado en el FMI. Baunsgaard y Keen realizaron un estudio de 125 países y han encontrado que los países de medianos ingresos pueden recuperar hasta entre 35 y 55 centavos por dólar del ingreso perdido de los impuestos de comercio, los países de ingreso bajo normalmente no recuperan nada. Una investigación similar estudió a 84 países, entre 1970 y 1998 y llegó a una conclusión similar.

Sin embargo, a pesar de esta investigación, la reacción del FMI ha sido continuar recomendando la progresiva liberalización comercial, junto con una mayor cautela en el diseño de reformas impositivas que acompañen la reforma comercial. Esto lleva a otro punto. Aun si fuera posible cambiar un impuesto por otro ¿cuáles son los impactos en la distribución del ingreso generado por otros impuestos? Un estudio conducido por Stiglitz y Emran muestra que el consenso general sobre las virtudes de reemplazar el ingreso de impuestos de comercio con

3. Organización Mundial del Comercio.

4. Acuerdo sobre Acceso a los Mercados para los Productos No Agrícolas, NAMA por su sigla en inglés)

5. Impuesto al Valor Agregado.

impuestos al consumo interno no toma en cuenta la estructura de los países en desarrollo. Cuanto mayor es el sector de la economía informal, mayores son los costos de bienestar que tal política va a ocasionar, al elevar las distorsiones entre estos sectores. En los países en desarrollo, los países de bajos ingresos, gran parte de la economía está dentro de la informalidad y esto se puede relacionar con mayores dificultades para recuperar el ingreso que pierden por la liberalización comercial.

La liberalización de inversiones también tiene consecuencias fiscales negativas, y es necesario considerar que esta pérdida de ingresos ocurre, primero que nada, a través de la competencia fiscal cuanto más se generaliza la reducción de barreras a la inversión en distintos países. Los países empiezan a competir con ofertas para atraer inversión, y una cosa que parece fácil de ofrecer es que se grave menos a la inversión extranjera. El costo de las estrategias que se basan en una menor imposición para atraer la inversión extranjera directa, puede, en muchos casos, superar los beneficios que se espera de los mismos flujos de inversión. Estos costos se asocian a la pérdida del ingreso para el gobierno receptor, pero también a la misma dificultad de administrar estos esquemas que son complejos para un país en desarrollo.

Un estudio del BID recomienda una nueva forma de considerar los incentivos; plantea hablar de una contabilidad impositiva de lo que se llamaría gastos impositivos, es decir registrar los incentivos como un gasto impositivo porque, en definitiva, se trata de un ingreso que el fisco podría haber recibido y deja de recibir para atraer a una compañía. En muchos casos ni siquiera se materializa la mayor inversión que se pretendía atraer o es una inversión que podría haber llegado de todos modos. Mucho se ha debatido sobre si realmente estos incentivos promueven o son tomados en cuenta por los inversionistas extranjeros a la hora de tomar sus decisiones.

En el marco de la liberalización de inversiones y la transnacionalización de los procesos de producción que se genera con la liberalización

comercial, tampoco hay que subestimar la transferencia de precios que hoy en día ocurre en aproximadamente el 60% del comercio internacional dentro de las mismas compañías. Las empresas pueden subvaluar la parte del valor agregado de jurisdicciones con mayor tributación, con mayor presión tributaria o sobrevaluar la de jurisdicciones con menor presión tributaria.

Este es un fenómeno muy común que se ha tratado de regular por acuerdos marco de transferencia de precios; la idea es promover ingresos fiscales razonables para todos los países involucrados. Pero esto no ocurre y, mientras, la transferencia de precios tiene efectos negativos directos en los ingresos fiscales, tanto de países receptores como emisores. Algunas medidas que pueden reducir el daño tienen relación con ciertos requisitos de desempeño que son tradicionalmente prohibidos por los acuerdos de liberalización de la OMC, se trata de TRIMS⁶, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, relacionadas a la inversión, como la prohibición de requisitos de compras nacionales y balance de divisas. Estas son algunas medidas políticas que, de no ser prohibidas por estos procesos de liberalización de inversiones, los gobiernos podrían adoptar para mitigar de algún modo el impacto o la capacidad de las compañías transnacionales para incurrir en esta transferencia de precios.

Los problemas de la transferencia de precios son más acuciantes en el área de servicios, debido a una serie de factores —la complejidad de las transacciones de servicios, las innovaciones que se registran, los nuevos servicios que se inventan— y es muy difícil que los equipos regulatorios en los países en desarrollo, que tratan de establecer cuáles son los valores o los precios correctos para los distintos componentes de esos servicios, estén a la altura de esos cambios. Incluso es difícil para países desarrollados como el Reino Unido. Un artículo reciente en la prensa se refería a las dificultades de este país para evitar estas prácticas

6. *Trade Related Investment Measures.*

en el trabajo de los prestadores de servicios financieros, siendo que es uno de los más avanzados en materia regulatoria.

Una encuesta de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo revela que el 41% de los países en desarrollo no tomaban en cuenta a los servicios en sus regulaciones de transferencias de precios, directrices y requisitos administrativos. Esta es otra consecuencia de la liberalización de inversiones, como lo han puntualizado varios estudios, uno del BID en 2004. El ineludible resultado de la movilidad de capitales es una mayor dificultad para gravar con impuestos al capital y esto se tiende a reemplazar, según lo que ha encontrado el BID, con impuestos al consumo y a los salarios dentro del ingreso fiscal total.

La liberalización de inversiones en servicios es parte del acuerdo de la OMC y también del ALCA⁷ y de distintas variantes de acuerdos bilaterales que se están negociando en torno al modelo que promueven Estados Unidos y la Unión Europea.

Respecto a las recomendaciones del Banco Mundial y del FMI, y a las condiciones para acceder a los paquetes de ayuda financiera en el marco de los acuerdos comerciales, en lo que se llama Reforma del Clima de Inversiones, la idea es reducir la presión tributaria sobre la inversión extranjera. El informe “Haciendo Negocios”, que el Banco Mundial publica desde 2004, contiene un *ranking* de economías de acuerdo a la “facilidad para hacer negocios.” Los gobiernos se desesperan por superar, por subir en ese *ranking*, porque suponen que cuanto más alto estén más inversión extranjera va a llegar al país, y se ha visto que el *ranking* tiene realmente un impacto en lograr que los países introduzcan reformas. Por ejemplo, el informe del año pasado mostraba que países de África empezaron a aplicar una serie de reformas después de ver el primer informe y ahora están mucho más arriba. Con respecto al tema

fiscal, el índice de gravámenes impositivos es uno de los estándares que se toman en cuenta en el *ranking*, y uno de los tres elementos que se consideran dentro de este ítem es que cuanto menor sea el gravamen impositivo sobre las empresas más arriba del *ranking* estará el país.

Es importante explicar este tema de los *ranking* porque muestra que la liberalización de inversiones no solamente viene a través de los tratados, sino también a través de las condiciones que se negocian o por la presión que surge de *ranking* creados por actores externos al país y que generan una percepción de que se puede atraer más inversiones aplicando ciertas políticas. Sin embargo, esto tampoco está avalado por la evidencia.

El gasto también es un aspecto importante del impacto de la liberalización comercial, no se debe mirar solamente el ingreso sino también el impacto que tiene en el gasto. Uno de esos gastos, que es quizás el que más salta a la vista, es la demanda de una creciente carga regulatoria institucional como parte de los acuerdos de comercio. Los acuerdos de comercio no son únicamente sobre bienes, sino sobre una serie de servicios, propiedad intelectual, inversiones, compras de gobierno y otros, que involucran varios aspectos; esto impone una carga para toda una nueva serie de estándares y regulaciones que los Estados tienen que implementar. Una revisión amplia del impacto de las nuevas reglas en los países de desarrollo, ubica los costos de cumplimiento en tres áreas de estos acuerdos: valuación de aduanas, acuerdo sobre propiedad intelectual y medidas sanitarias y fitosanitarias, en montos cercanos a los 150 millones de dólares por país, que no es poco dinero especialmente para países de bajos ingresos.

Hay que tener en cuenta que este estimado no incluye todas las reglas ni todos los costos que un gobierno necesita para modernizar los sistemas de producción e infraestructura, para que puedan responder a los requerimientos de una competencia más intensa; y esto se confirma de algún modo con la toma de enormes préstamos destinados a la competitividad que han acompañado la firma de tratados de comercio

en países como Costa Rica, Colombia, Perú y otros. La tendencia es que la firma de tratados comerciales esté acompañada de préstamos que endeudan al sector público para financiar infraestructura que permita a los países en desarrollo competir en un sistema internacional fuertemente competitivo, propio de la liberalización comercial. No hay seguridad de que se realice un análisis de cuáles son los pro y los contra sobre la necesidad de incurrir en todo este gasto para poder competir a ese nivel y si realmente existe la certeza de que con ese gasto mejorará la competitividad. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica está visto que por más que se destine mucha inversión a la infraestructura no se podrá cambiar el hecho de que no puede competir con China en textiles; en el sector azúcar no hay infraestructura que vaya a cambiar el hecho de que Jamaica no va a poder producir a los costos de Guyana; que Guyana no puede producir a los costos de Brasil. Estas son cuestiones de economía de escala que no cambian a pesar de una elevada inversión en infraestructura.

Hay un problema básico en este análisis, respecto a las condiciones en que un país se liberaliza, que usualmente no se toma en cuenta y que es parte del gasto. Algunos investigadores del PNUD⁸ están revisando el costo de la provisión de servicios básicos por parte del Estado frente a algunas de las consecuencias de la liberalización comercial. Por ejemplo, el Estado debe asumir la carga de la dislocación de las condiciones de empleo que crea la liberalización comercial y la brecha que abre en el acceso a los servicios sociales para un sector de la población, de las desigualdades de cobertura motivadas por la liberalización de servicios, de los sectores que quedan fuera de la cobertura del sistema, como se dice en inglés *priced-out*, por el aumento del precio, y al mismo tiempo, debido a la misma liberalización de servicios, el Estado ya no tiene la capacidad de recaudación y subsidio entre sectores que tenía cuando estaba a cargo de la provisión generalizada.

Entonces, la liberalización de servicios también tiene un impacto sobre el fisco, lo cual es un problema. Otros ejemplos de este impacto tienen que ver con la adopción de patentes que incrementan el costo de las vacunas u otros medicamentos que el Estado debe proveer por haber asumido esa función, debido a medidas de propiedad intelectual. Quizás una manera menos costosa de hacerlo sería con otros mecanismos, como la importación paralela.

Otro aspecto en este capítulo del gasto son las compras del gobierno, que están contempladas tanto en los tratados bilaterales marco de Estados Unidos y en el proyecto del ALCA, como en el Acuerdo de Comercio sobre Servicios a nivel internacional y multilateral. Lo que estas reglas buscan es disciplinar las compras gubernamentales, aplicar el tratamiento nacional a los proveedores del gobierno, impidiendo que el gobierno pueda dirigir parte de su gasto a determinadas compañías locales. Si bien se puede observar cierto impacto positivo a nivel fiscal, porque tal vez la mayor competencia puede llevar a que haya precios más bajos en los bienes que se suministran al gobierno, también se debe tener en cuenta que la contratación de proveedores externos también representa un drenaje al fisco, es dinero que el fisco está pagando y que no va a ser gravado en ninguna otra instancia; mientras que los pagos a compañías nacionales son parte de ganancias que después van a ser gravadas. Esto ha sido muy poco evaluado.

Como sugerencia, todo gobierno debe realizar el ejercicio de revisar cuáles son las reglas de comercio —dentro de tratados o fuera de ellos— que a un país le conviene aplicar, teniendo en mente los impactos que genera al sistema fiscal. Es un ejercicio que no sucede con la frecuencia que debería hacerse. Normalmente hay una división del trabajo, entonces mientras el Ministro de Finanzas hace una cosa, el de Comercio hace otra y puede que esto limite una retroalimentación. Más allá de criticar al Fondo Monetario Internacional, a la OMC y a su propia coherencia o incoherencia —que sí lo hacemos en la sociedad civil— también es válido reconocer que en el ámbito nacional muchas veces este diálogo

no ocurre, precisamente cuando es más necesario un análisis de impactos y una reevaluación de las políticas de comercio y de las inversiones a la luz de estos hechos.*

La deuda externa en América Latina: sostenibilidad y los mecanismos de alivio

*Alicia Girón Gonzales**
Representante del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM)

DEBATE: PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Esteban Vesperoni, representante residente del FMI en Bolivia

Solamente quiero hacer unos comentarios generales. La cuestión de la liberalización del comercio es un tema muy complejo; el aspecto fiscal de la liberalización del comercio es sólo uno de una infinidad de aspectos que hacen a la conveniencia o no de liberalizar el comercio. En ese sentido, hay que tener cuidado de no hacer conclusiones muy generales respecto a los beneficios, al impacto sobre los niveles de bienestar de la liberalización del comercio. Hay muchos trabajos que claramente sugieren que el incremento del comercio mundial lleva a mayores niveles de crecimiento en general, y eso está basado en la evidencia de que mayor comercio genera mayor crecimiento; que los países en desarrollo hacen pedidos recurrentes y justos en las rondas de comercio para que los países desarrollados liberen sus mercados. Basados en esto, hasta los países en desarrollo ven que la apertura comercial de los países más desarrollados —que muchos de ellos son bastante cerrados— los terminaría beneficiando, o sea que tiene que haber algo positivo en los esquemas de liberalización. La liberalización es un tema bien complejo y hay muchísima literatura económica sobre el tema y hay muchísima literatura que sugiere que tiene un impacto positivo en el nivel de bienestar.

Sobre la cuestión de la inversión y el crecimiento, creo que la inversión tiene un impacto positivo sobre el crecimiento, punto. En el mundo de hoy, a veces ya es medio difícil, a esta altura del partido, distinguir qué es inversión extranjera y qué es inversión doméstica; los conceptos se hacen un tanto difusos, porque no se sabe exactamente qué grupo, hasta dónde, dónde está la sede. Son cosas también complejas; yo me quedaría con la conclusión de que la inversión siempre genera crecimiento, y es bueno tenerla; yo creo que ese es uno de los mayores desafíos de este país en este momento: generar crecimiento y capturar inversión, y es importante pensar en esto.

En cuanto al impacto fiscal del comercio es necesario mirar particularmente a cada país; es cierto que hay alguna evidencia —esto lo digo más como argentino que como representante del Fondo— que Argentina, en los años noventa, liberalizó e incrementó los impuestos al consumo interno y tuvo una de las recuperaciones más fenomenales de ingreso de su historia. Cada caso es un tanto complejo, difícil. La idea general que quiero dejar es que los temas de la presentación son muy interesantes, son para pensar en ellos, pero siempre teniendo en cuenta que la liberalización comercial es algo bien amplio, bien complejo y que hay que reflexionar profundamente sobre estos temas.

Participante varón

Mi país debatió bastante sobre cómo lograr una negociabilidad impositiva para aumentar las exportaciones, pero las medidas fueron tremendamente nocivas. Por ejemplo, el impacto fiscal de los CDI⁹, o sea la devolución impositiva, por los impuestos al valor agregado son realmente pavorosos, se devuelve absolutamente todo lo que se importa en términos de bienes de capital y de insumos al inversor; prácticamente el impacto de las recaudaciones por exportación es casi negativo. La pregunta es ¿qué opinan los expertos en comercio internacional sobre la necesidad que tiene el Estado de imponer impuestos directos a la producción, por ejemplo como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos? ¿Cuál es el criterio sobre estos impuestos en sustitución a los impuestos indirectos como el IVA, entre otros? ¿Sustitución a los impuestos indirectos con qué?

Mi país hizo bastante sobre el tema impositivo hasta lograr una neutralidad en los impuestos indirectos, pero en la actualidad los CDI llegan a ser bastante nocivos en el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, ahora la tendencia general de los gobiernos es tratar de imponer impuestos directos, como en el caso del IDH, que no tiene

9. Certificado de Devolución Impositiva.

relación con aspectos impositivos de devolución, de facilitar el comercio internacional. ¿Cuál es su opinión respecto a este tipo de impuestos que vienen aplicándose en América Latina?

Aldo Caliari

Hay que ver caso por caso de qué se trata el impuesto **directo**. Lo que se debe ver es a quiénes afecta cada impuesto para determinar si es regresivo o no, porque no es lo mismo un impuesto a los hidrocarburos que un impuesto a los autos deportivos, como pasa en los Estados Unidos. Hay veces que los hidrocarburos son utilizados para la producción de energía y la energía es utilizada por la población en general, en ese caso sería regresivo tener un impuesto al consumo porque limitaría que sectores de menores recursos accedan a la energía eléctrica. Hay distintos factores que se debe tener en cuenta; coincido en que la neutralidad impositiva es nociva, hay un estudio paradigmático de McKenzie Asociados que en su examen de compañías transnacionales han encontrado que la provisión de este tipo de incentivos es insignificante en las decisiones de inversión de la compañía. Las decisiones de inversión se toman sobre un montón de otros factores, si hay mano de obra calificada, si hay un mercado con el tamaño necesario; depende también del tipo de inversión, si es una inversión que busca mercado, si es una inversión para exportar; pero realmente no me parece que la neutralidad impositiva en sí sea la mejor manera, comparada con otros mecanismos, como los impuestos al consumo, aunque dependiendo de cómo se apliquen los impuestos al consumo pueden llegar a tener una alta regresividad.

Sobre los comentarios de Esteban Vesperoni respecto al tema de la liberalización comercial y su impacto en el crecimiento, es cierto que no está pacíficamente aceptado en ninguna parte que haya una relación sistemática entre liberalización y crecimiento, y hay problemas metodológicos tremendos para incluso determinar qué es lo que se considera liberalización. Quiero citar el ejemplo de un estudio del Banco

Mundial, llamado “Globalización, crecimiento y pobreza”, donde se hablaba sobre esto. Pero se criticó mucho que presente a India y China, como ejemplo de países “liberalizantes”, para mostrar que la liberalización es positiva, que supuestamente implantando la liberalización comercial suben las cifras de crecimiento de los países, cuando en realidad todos sabemos que China e India tienen economías que, aun hoy, están muy controladas.

Hace un par de meses un panel externo, del que formaba parte un ex colega de Esteban —Keneth Rogoff—, revisó los productos de investigación del Banco; este panel ha descuartizado el estudio, ha dicho que realmente se hacía proselitismo con muy poca base a favor de la liberalización comercial y de las inversiones. Siempre hay dos lados en la historia, lo que yo trataba de decir es que no hay hasta ahora un consenso, no se ha establecido si realmente hay una relación entre liberalización y crecimiento; más bien parece ser que los países se abren cuando han desarrollado un sector con el que pueden competir a nivel internacional y esos países sí tienen éxito; pero para llegar a ese punto han tenido que situarse siempre detrás de barreras. Esta es la experiencia del sudeste asiático, es la experiencia de Estados Unidos en el siglo pasado, es la experiencia de países hoy desarrollados como Holanda, Francia, Alemania, Inglaterra. Y esto está documentado por historiadores económicos, que también son parte de la “profesión económica”.

Respecto a si es cierto que los países en desarrollo estén pidiendo reducción de barreras y acceso a los mercados, evidente, es así, y lo es porque se ven ciertos beneficios; pero hay que tener en cuenta también, y vuelvo a citar al Banco Mundial como paradigmático, que el Banco Mundial ha estimado en 84 mil millones de dólares las ganancias allegadas a llevar a un buen término la ronda de Doha en la OMC; el Banco Mundial está diciendo que la mayoría de los beneficios vienen de la liberalización de la agricultura y que más del 90% de los beneficios va a venir del acceso de los mercados. Este parece ser el tema más determinante para los países en desarrollo; pero también está diciendo

que dos tercios de los beneficios globales van a ir a los países de mayor ingreso, o sea van a países desarrollados, y está diciendo que más del 70% de estos beneficios van a estos países. Y dentro de los países en desarrollo hay una gran división, porque el Banco identifica a unos cinco países que van a ganar con esta liberalización, con la ronda de Doha: Argentina y Brasil, entre ellos, China. Pero los otros países pierden, incluso con la abolición de los subsidios, que es un reclamo de varios grupos de países en desarrollo en la OMC; a varios países les afectará negativamente, porque son netos importadores de alimentos.

Todo esto pone en cuestión cuáles son los beneficios de la liberalización, incluso a nivel multilateral, y hay muchas cosas ahí para revisar o repensar. Y es cierto que hay países que pueden hacer un buen trabajo al recuperar el ingreso fiscal, el problema es cómo saberlo de antemano, porque existe una gran asimetría que hay que reconocerla. Después de que se firman las reglas comerciales ya no hay salida; una política fiscal no se puede cambiar de un día para el otro, pero hay flexibilidad para cambiarla. Pero una vez que uno decidió que va a perder ciertos ingresos fiscales y después resulta que no era el país indicado para tratar de recuperarlos por otros mecanismos, se perdió una oportunidad y esto obliga a manejar la situación con lo que se tiene; es decir una liberalización comercial que ya está firmada y de la que ya no se puede salir sin pagar un costo altísimo.

Participante mujer

En Bolivia hemos vivido todo un proceso de reformas tributarias desde 1987 y hemos visto que el proceso tributario ha ido flexibilizándose a partir de 1995, época en la que se implementa todo un proceso de reformas tributarias para beneficiar a la inversión externa, sobre todo a la capitalización. Esa flexibilización ha ido perforando todo el sistema tributario, lo que repercute en la menor recaudación y una mayor presión tributaria sobre las empresas locales más que sobre las extranjeras, porque éstas tributan siempre menos. La perforación llega inclusive a

establecer regímenes especiales de tributación, a través de convenios internacionales; menores alícuotas para la tributación internacional, como las emisiones extranjeras, y todo eso ha perforado el sistema que originalmente era un sistema tributario duro para convertirlo en uno flexible, para crear zonas francas, zonas económicas que van reduciendo la recaudación. Actualmente tenemos un gran crecimiento de la recaudación, pero por otros factores, no necesariamente por la inversión extranjera.

Puedo decir que en materia tributaria la liberación ha ido acompañada de una gran perforación del sistema tributario boliviano y que no ha representado un mayor beneficio para el país, porque inversión misma no se ha producido, no ha tenido el efecto reproductor de la inversión, es decir mejor empleo, mejor ingreso, crecimiento económico. Entonces pregunto ¿es coherente, en un país como Bolivia, con tanto nivel de pobreza y desempleo, mantener un sistema de liberación?

Fernand Núñez - Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Lo que se ha vivido en Honduras, desde finales de la década del ochenta hasta hoy en día, es que políticamente sí hay una relación entre la estructura del gasto y el tamaño del gasto social y los diferentes gobiernos de turno. Lo que ha venido ocurriendo es que, como pasa en la mayoría de nuestros países un tanto alineados con la posición del Fondo Monetario Internacional, al inicio de cada gobierno lo que hay es un programa de ajuste que tiende a favorecer a las capas sociales, a legitimar de alguna manera todas las promesas de campaña que en su momento hicieron; pasa en el primer y segundo año, y a raíz de esos programas de ajuste los gobiernos generalmente tienen mayores ingresos y pueden destinar más recursos al gasto social.

Pero sucede que en los dos años posteriores, o tres, dependiendo del ciclo político, los gobiernos tienden a ser más inflexibles en el gasto social, porque ya están pensando en el posible período político siguiente

y comienzan a restringir el gasto asignado a la parte social. Esto se ha podido observar en Honduras desde finales de la década del ochenta hasta finales de 2004, cuando se aplicaron 11 reformas tributarias en el país. La tendencia de esas reformas ha sido favorecer los gastos sociales, sobre todo en los primeros dos años del período de gobierno de cada gobierno.

La otra interrogante es que en los períodos de liberalización comercial se tiende a perder ingresos que son recuperados sobre la base de la regresividad, porque afecta a la gente de menores ingresos que debe pagar impuestos por la vía del consumo. En el caso de Honduras, y también en el de Bolivia, el esfuerzo de la ejecución de la lucha contra la pobreza recae en un 80% en recursos nacionales, un 10% son donaciones y el otro 10% proviene de los alivios de condonación de la deuda. La liberación conduce a más problemas en este asunto porque disminuyen los recursos que capta el gobierno y que los destina a financiamiento de la estrategia, y porque resulta ser que provienen precisamente de las capas más débiles de la población.

Aldo Caliri

Es interesante el comentario porque esa es la otra cara de la liberalización comercial y cuando se habla de los costos también se habla de los beneficios; obviamente los beneficios, que en general se mencionan en la literatura, se logran a través del consumo y de la baja de precios que puede significar el ingreso de un producto sin tarifa. Incluso sobre este beneficio no creo que se haya hecho un análisis a nivel fiscal; es decir, qué ocurre con esas ganancias de consumo tan difusas que los modelos muestran al momento de realmente gozar esas ganancias, quiénes son los que la pueden gozar y si especialmente se toma en cuenta el aspecto fiscal que puede ir asociado a esa liberalización comercial.

El Informe “Progreso Económico y Social” del Banco Interamericano de Desarrollo, para el presente año, se dedicó al tema de la deuda externa de América Latina. En la publicación *Vivir con Deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público* (2007), después de casi 15 años el BID coloca sobre la mesa nuevamente la discusión de la deuda externa de los países de la región latinoamericana. Asunto que nunca debían haber olvidado los organismos financieros internacionales y regionales. El argumento de la deuda externa formó un sendero de multitud de artículos, revistas, seminarios, congresos y libros sobre el proceso de endeudamiento externo y el servicio de la deuda externa de los países subdesarrollados durante un período de casi 15 años.

Este período va desde mediados de los setenta hasta el inicio de los noventa. La deuda externa fue motivo de debate económico, político y social hasta hace 15 años, ó 20 años, era la tesis de moda, era lo que todos los académicos y economistas estábamos estudiando, y hubo una infinidad de literatura al respecto, sobre todo a partir de la crisis de la deuda externa mexicana, en agosto de 1982. Sólo recordemos el llamado que hizo Fidel Castro en Cuba, en la reunión de la Asociación de Economistas del Tercer Mundo en 1981 y las múltiples manifestaciones

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, Tutora del Posgrado de Economía y de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y de la Academia de Economía Política. Este trabajo es parte del proyecto “Macroeconomía y estabilidad de las transiciones financieras”, financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM. La autora agradece a la becaria Vania López Toache, alumna de la Maestría en Finanzas de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, el apoyo para la elaboración de los cuadros estadísticos.

para declarar contundentemente la cancelación del servicio de la deuda externa.

Las políticas económicas y financieras del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se orientaron, junto con otros organismos financieros internacionales, a múltiples renegociaciones de la deuda externa de los países subdesarrollados una vez que se presentó la declaración de moratoria de México en agosto de 1982. Este fue un asunto prioritario del debate público y privado de las universidades, la Comisión Económica para América Latina, la Organización Económica de América Latina, y de repente se esfumó. ¿Quién sabe qué pasó? Y el tema nunca más se volvió a tocar. Entonces, cuando me invitan para hablar sobre deuda externa, para mí realmente es una oportunidad de regresar a los datos que ahora ya no están en las *World Debt Tables* del Banco Mundial, sino en un CD que acompaña a la publicación *Global Financial Stability* del FMI y al que todos podemos acceder desde el ciberespacio. Lo importante al día de hoy es el juego de estadísticas y datos económicos que nos permiten adentrarnos en los procesos económicos recientes en las publicaciones del BM y del FMI para ubicar a la deuda externa en lo que viene a ser la Reforma Financiera para América Latina, dentro del marco del *Washington Consensus* y los resultados del financiamiento al desarrollo, vía el crédito externo a los mercados emergentes.

La presente exposición se inicia con una cita de Aldo Ferrer, que me parece que es muy importante. Aldo Ferrer es uno de los economistas más importantes no solamente de Argentina, sino de América Latina, y es uno de los que encabeza el Plan Fénix, plan que ha orientado toda la recuperación económica de Argentina a partir de 2001. En su libro *Vivir por lo nuestro*, él dice: "... afirmar la identidad nacional y el poder de decidir nuestro propio destino es un requisito permanente del desarrollo de la Argentina, en realidad es una condición necesaria del crecimiento de cualquier país. La historia de la globalización y la experiencia contemporánea revelan que sólo son exitosos los países

capaces de integrarse al mundo, consolidando los rasgos originales de su cultura y su capacidad de autodeterminación".

Las características y el acceso al financiamiento a partir de la posguerra sólo se comprenden a través de los Acuerdos de Bretton Woods. Es decir, estos acuerdos son las bases del sistema financiero internacional a partir de 1944. El financiamiento internacional desde finales de los cuarenta hasta finales de los setenta y, todavía principios de los ochenta, se dio principalmente a través de la ayuda bilateral de organismos financieros como el Eximbank y la AID¹, y mediante financiadores internacionales como el Banco Mundial; para nuestra región fue el Banco Interamericano de Desarrollo. A partir de finales de la década del sesenta uno de los principales actores viene a ser la banca comercial. La banca comercial representó los intereses de los grandes conglomerados financieros, resultado del mercado del eurodólar, cuyos bancos de origen norteamericano encabezaban la lista de los más grandes. Estaban también los bancos japoneses, alemanes y franceses y algunos árabes.

Durante todo este período hay una época de estabilidad financiera. Sin embargo, a partir del rompimiento de los Acuerdos de Bretton Woods en 1971, con el deslinde del dólar frente al oro, comienza lo que sería la *Era Post Bretton Woods*. A partir de ese momento empiezan a cambiar todos los pilares que conformaron el sistema financiero internacional. Se inicia el proceso de desregular y liberalizar todas las economías y, específicamente, los sistemas financieros nacionales; por tanto, el financiamiento al desarrollo adquiere características diferentes. Si bien, el sendero del financiamiento lo componen las inversiones extranjeras directas, los organismos financieros bilaterales, multilaterales y la banca comercial, son los flujos de capital los que se constituyen en un nuevo ingrediente que va a jugar un papel fundamental en el financiamiento. En el marco de la Reforma Financiera la apertura de la

1. Agencia para el Desarrollo Internacional (AID por su sigla en inglés).

cuenta de capital profundiza la entrada de los capitales en las economías principalmente emergentes. Gran parte de los países compiten con tasas de interés altas, tratando de atraer capitales para destinar ese dinero a sus inversiones.

Toda esta etapa llamada la *Era Post Bretton Woods*, desde finales de los setenta hasta el día de hoy, comprende la época de la inestabilidad financiera. Durante este período se presentan las crisis de devaluación, las crisis económicas, las crisis de la deuda externa, las crisis de las bolsas y las crisis financieras y de la banca. Las características de las crisis principalmente se presentan en los mercados emergentes. La dimensión de la crisis fue extensiva, abarcó casi la gran parte de los países. América Latina vivió también esas especulaciones y parte de esas crisis significó que el capital que entró fue de muy corto plazo y además capital privado; esto hizo que entráramos en crisis de balanzas de pagos. Es interesante ver que las crisis se presentaron en los países que aplicaron las reformas financieras y que fueron los mejores alumnos. Es importante señalar el caso de México, pues el alumno estrella tuvo su primera crisis a fines de 1994, y en aquel entonces el presidente del Banco Mundial, el señor Michelle Camdessus, presentó la crisis mexicana como la primera crisis del siglo XXI y la primera crisis global a nivel mundial.

A la luz de estas crisis financieras muchos economistas nos hemos preguntado sobre la ventaja de los flujos de capital.

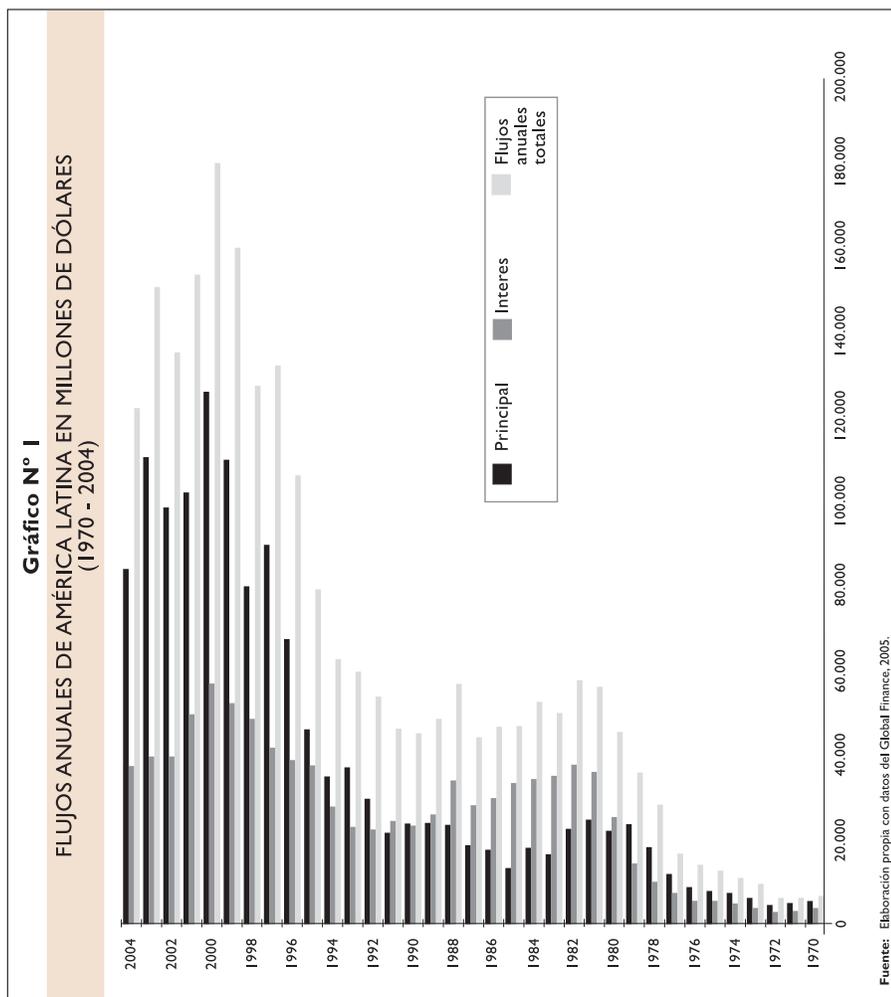
La expectativa del proceso de desregulación y liberalización financiera planteaba que dichas medidas traerían un incremento en los flujos de inversión hacia la región y que éstos, a su vez, permitirían el desarrollo económico. El promedio de los flujos anuales durante 1983-1988 para América Latina fue negativo, pero se recuperó para el período 1989-1995 a un promedio anual de 34 mil millones de dólares. En el siguiente período, 1996-2001 representó 54,8 mil millones de dólares y para el último período: 2002-2007 fue de 17,9 mil millones de dólares. Es decir, si se observa con detenimiento vemos que hacia la región ha disminuido

el flujo de capital. En tanto para Asia, el promedio de los flujos anuales durante 1983-1988 representó 11,2 mil millones; posteriormente, 1989-1988, la región asiática recibió 45,7 mil millones de dólares, por arriba de América Latina durante el mismo lapso. El período, correspondiente a 1996-2001, años de profundización de la crisis asiática, el promedio anual cayó a -4,5 mil millones. Sin embargo, para 2002-2007 el promedio anual superó con creces a América Latina al representar 60,9 mil millones. Es decir casi tres veces de lo que recibió nuestra región.

Estos flujos de capital no sirvieron para grandes inversiones en infraestructura. Gran parte de los flujos de capital que entraron volvieron a salir, incluso gran parte de esa afluencia se dio en función de las privatizaciones que hicieron los países; pero casualmente los flujos nunca se quedaron para crear inversiones, sino que también salieron como fuga de capitales, y este es quizás uno de los detonantes de toda esa extracción de excedente de capital de América Latina.

Al mismo tiempo, la entrada de los flujos de capital impulsó la política de tipos de cambio flexibles. Se planteó la necesidad de que, para evitar esas crisis de devaluación y las fugas de capital, lo mejor era adquirir una moneda que no sea la propia, en el caso de nuestra región se implantó el llamado proceso de dolarización. Un ejemplo de esto fue la convertibilidad del peso en Argentina, e incluso a finales de 2000 esa era la propuesta de la Reserva Federal para México y Brasil, es decir que de alguna manera se trataba de que el dólar se convirtiese en nuestra moneda nacional; en Ecuador todavía el dólar sigue siendo la moneda de curso legal. Si bien se podría decir que esa etapa de vulnerabilidad ha terminado y hemos pasado a la estabilidad, una de las preocupaciones más grandes es cómo prevenir las crisis, lograr la estabilidad financiera y, con ello, el crecimiento y el acceso al financiamiento.

Según las cifras del BM, el financiamiento de la deuda externa ha crecido exponencialmente. Tan sólo en 1970, la deuda externa ascendía a 32.561 millones de dólares; en 1980 esta cantidad subió a 242.835



millones de dólares; para 1990 llegó a 444.900 millones de dólares. El último año de la publicación del *Global Development Finance* (2005) muestra para 2004 un total de 773.457 millones de dólares de deuda externa.

El período de mayor crecimiento de la deuda externa corresponde a los ochenta; la tasa de crecimiento durante esta década representó 195%, en tanto que en los noventa cayó a una tasa de crecimiento de 46% y para los años de la primera década del tercer milenio cayó a 29%.

Características del servicio de la deuda externa

Una de las extracciones más grandes de nuestra región, en honor a nuestros acreedores, es el pago del servicio de la deuda externa. Este pago es muy oneroso y es a costa de dejar de invertir en servicios de salud, educación y vivienda. Tan sólo durante el período 1970-1982 América Latina pagó en promedio anual 23.340 millones de dólares. Es decir, pagó alrededor de 280 mil millones de dólares en el mismo período. En el siguiente período que corresponde a la crisis de la deuda externa, que va de 1983-1989, el promedio anual de pago del servicio de la deuda externa fue de 49.055 millones de dólares. Llama la atención la década de los noventa, cuando el promedio del servicio de la deuda externa subió a casi el doble de la década anterior al alcanzar los 86.511 millones de dólares. Más dramático es si se observa que el pago por concepto del servicio de la deuda externa asciende entre 2000-2004 a 147.0961 millones de dólares.

Para el manejo de la política fiscal y la política del gasto público es fundamental el pago anual del servicio de la deuda externa total y además es muy importante ver que estos son pagos anuales. En la década de los noventa estos pagos han sido onerosos y ha sido en la década del ochenta cuando mayores recursos hemos canalizado a nuestros acreedores. Podríamos decir que nos convertimos en países exportadores de capital hacia nuestros acreedores y a los bancos extranjeros. Sin embargo, el juego de los números y la relación que se establece entre deuda externa total y el pago del servicio de la deuda externa con relación al PIB,

descienden a partir de los noventa. No porque se deje de pagar, sino todo lo contrario. Se sigue pagando, pero el PIB de las economías emergentes crece porque los países tienen como objetivo prioritario las exportaciones en el comercio internacional. Por tanto, cuando se relacionan los indicadores de la deuda externa con el PIB los indicadores tienden a descender.

Un ejemplo más es la relación del Servicio de Deuda versus Exportaciones que en 1999 era del 40,9%, en tanto que en 2004 se redujo a la mitad.

Por ejemplo, en 1980, año previo a la crisis, el saldo de la deuda externa de América Latina con relación al PIB era del 34,1%, casi 14 puntos más que el registrado en 1970. Posteriormente, entre 1985 y 1986, el coeficiente de saldo de deuda en relación al PIB llega a cerca de un 60%; esto disminuye gracias a las reestructuraciones de la deuda externa de América Latina, pero se mantiene en un promedio de más de un 30% en la década de los noventa, incluso en 1999 sube a 44,7%, por encima de lo que estaba en 1980 cuando llegó al 34,1%. Podríamos decir que el año cuando la relación de la deuda externa con el PIB fue mayor es 1987, al representar 62%.

Ahora, relacionando el saldo de la deuda con el de las exportaciones —tema que ya está fuera del debate académico y político— en 1987, por ejemplo, este indicador representaba 354,2% y disminuye a menos de 200% a partir de 1998. Situación que se explica, principalmente, porque las exportaciones crecieron mucho.

En el caso de Bolivia la relación entre el saldo de deuda externa y el PIB es relevante porque Bolivia ha estado por encima del promedio de pago de su deuda externa con relación al PIB, incluso comparándolo con Argentina, Brasil y México.

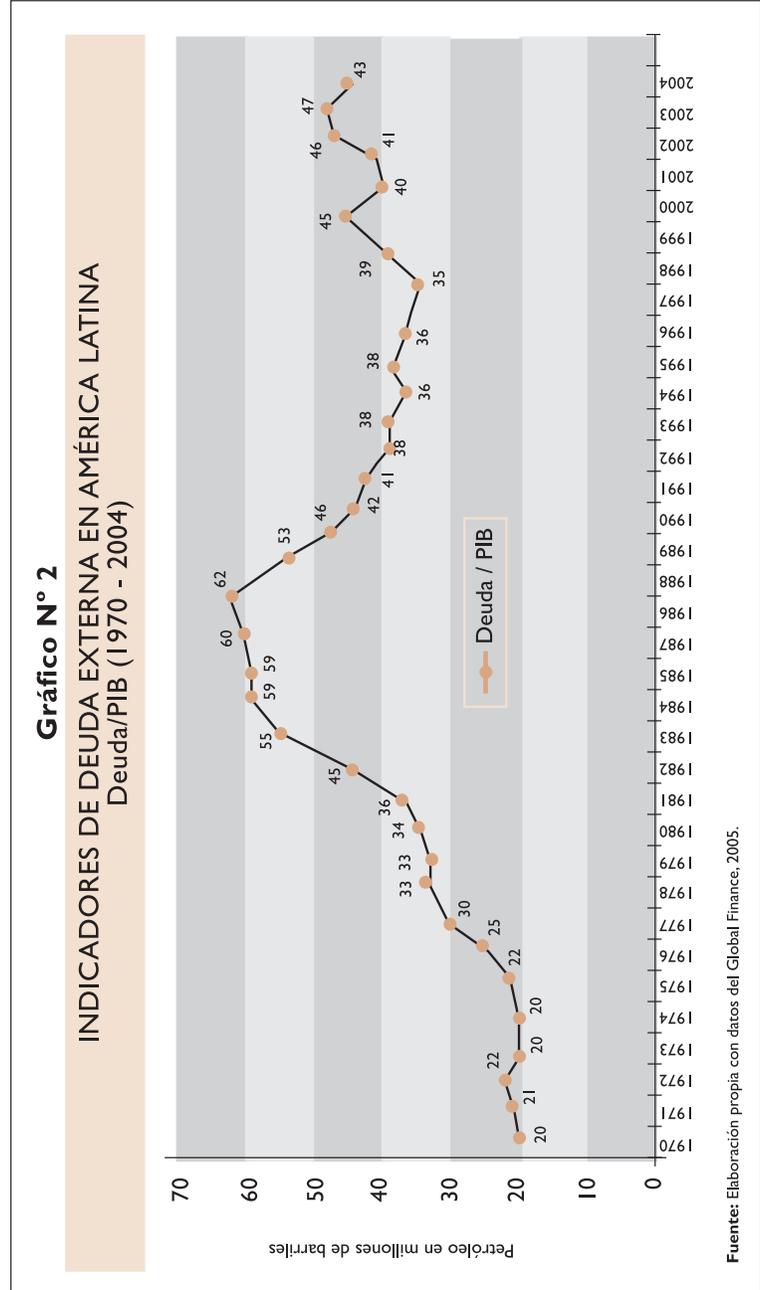
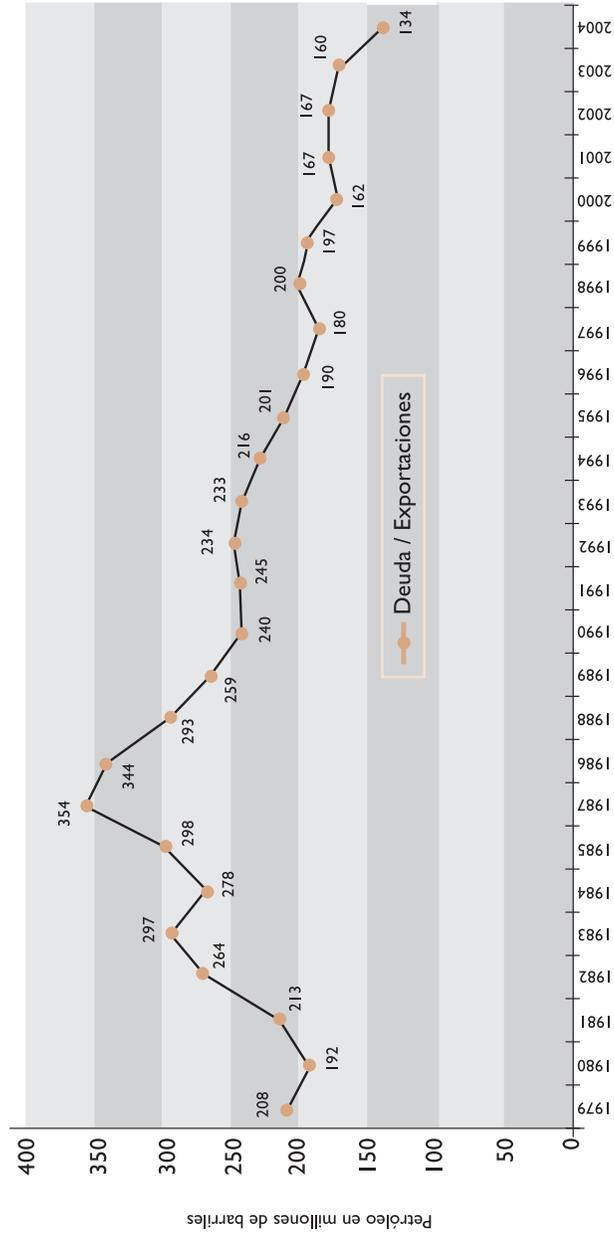


Gráfico N° 3
INDICADORES DE DEUDA EXTERNA EN AMÉRICA LATINA
 Deuda/Exportadores (1979 - 2004)



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Finance, 2005.

En general, el saldo de deuda externa de Bolivia con relación al PIB estaba por encima del promedio de América Latina. Por ejemplo, en 1990 llega al 82%, mientras que en América Latina el promedio es de casi un 40%; para 2004 el promedio baja al 56,4%. Estos datos implican, definitivamente, que tiene que haber una renegociación de la deuda externa y no solamente tratar de que las exportaciones sirvan para el crecimiento del país —esto en función de la exposición del representante del Fondo Monetario Internacional— en sentido de que los ingresos por exportaciones sirvan para el gasto social. Considero que, si bien no estamos totalmente en contra de pagar la deuda externa, tiene que haber una renegociación, no se puede seguir exportando tanto capital a costa del gasto social. Este ejercicio fue hecho en función de Argentina; sin embargo, a excepción de los últimos años, a partir de 2001 Bolivia siempre ha estado por encima incluso de Argentina.

Cambio en la estructura del endeudamiento externo

A principios de los noventa, el retorno de los mercados emergentes al mercado de capitales presenta características diferentes en el origen de la contratación de los préstamos; pero también hay un cambio muy fuerte entre los acreedores privados. La crisis de la deuda afectó a los bancos trasnacionales, principalmente norteamericanos. Se fortalecen otros intermediarios financieros en los mercados de capital en el marco del proceso de desregulación y liberalización financiera. Por tanto, los intermediarios financieros pasan de ser los tradicionales bancos comerciales a los fondos mutualistas, fondos que tendrán una relación estrecha con las crisis de los noventa.

Renegociaciones

México entró en una serie de renegociaciones durante toda la década de los ochenta, hubo tres renegociaciones con plazos cada vez más largos y con reducciones al capital y a los intereses hasta llegar al famoso Plan Brady, que también estuvo de la mano de la apertura de la cuenta de capital. De ahí que se produce una reducción muy fuerte en la deuda

del sector público. El problema en el caso mexicano es que el rescate bancario que se hizo tras la crisis bancaria de finales de 1994 y principios de 1995 fue con un préstamo del Fondo Monetario Internacional y de Estados Unidos, que prestó cerca de 50 mil millones de dólares. Al final el rescate de la banca mexicana se hizo con el Fobaproa² que posteriormente se llamó IPAB³. El gobierno rescató a la banca comercial mexicana al convertir la deuda externa de los bancos mexicanos con el exterior en deuda pública. En estos momentos quizás uno de los problemas más fuertes de México es que la deuda pública interna es de aproximadamente 70 mil millones de dólares, y ese es un costo que la sociedad tiene que pagar.

En el caso de Argentina, el gobierno firmó Cartas de Intención con el FMI en muy buenos términos, para lograr no sólo la estabilización de la economía sino el crecimiento económico. Llama la atención el rescate del empleo al otorgar un préstamo para un programa específico, que es el Programa de Jefas y Jefes de Hogar, para crear fuentes de trabajo, lo que tiene un impacto muy fuerte al principio en el crecimiento económico. Hubo mucho debate en torno a este programa y sobre quién iba a pagar el crédito, pero hacen una muy fuerte renegociación y luego dejan de pagar deuda; luego, en noviembre de 2005, pagan gran parte de cerca de 10 mil millones de dólares que el Fondo Monetario Internacional prestó a la Argentina. Semanas después lo hace Brasil. Esto abre mayores posibilidades a estos países de ser soberanos en cuanto a la política monetaria fiscal y financiera.

Extranjerización de los sistemas financieros en América Latina

En la década del noventa, a raíz de las crisis financieras y también del posicionamiento de la banca comercial fuera de sus fronteras, la

banca española comienza a comprar bancos en América Latina, como una forma de posicionarse frente a la apertura que se venía ante su ingreso a la Unión Europea. Algunas versiones dicen que compraron barato, otras que compraron caro, pero lo cierto es que compraron los bancos latinoamericanos en el marco de la ola de privatizaciones de los noventa. Estos bancos controlan gran parte de los activos financieros de los países de la región. En el caso de México, BBVA y Santander controlan casi la mitad de los activos financieros. En Brasil el proceso de extranjerización fue menor y, aunque en Argentina también se dio el proceso de extranjerización del sistema financiero, prevaleció como banco principal el Banco de la Nación, banco público. Lo que importa destacar es cómo del 100% de activos que tiene en América Latina el BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria), el 70% está en México, en Argentina está el 6,97, en Colombia el 4,52, en Venezuela el 5,79, entre sus mayores inversiones. Después viene el City Group; tomo este caso porque el total de sus inversiones en la región no es muy representativo en general, sin embargo para México representa el 67,53%. En Bolivia se encuentra el 8,40%, en Argentina el 2,96, en Chile el 4,70, en Venezuela el 0,94%.

Lo interesante de esto es que del total de ganancias que obtienen los bancos españoles como grupos financieros, el 40% proviene de América Latina y esa es información que publicó el periódico mexicano Reforma hace un mes o mes y medio; es decir que México, por ejemplo, le da al Banco de Bilbao Vizcaya y Argentaria el 66,43% de sus ganancias que obtiene de la región, Chile le da un 3,18 y Venezuela el 25,17, aunque su inversión en Venezuela sea reducida. En el caso del City Group, México le da el 23,46%, o sea demasiado, Bolivia el 11,48%, Venezuela el 18,76%, según datos de 2004 del Latin Finance. Argentina, que aún está en recuperación, no le ha significado ganancias; además que en Argentina hay algo muy interesante, a partir del *default* y la crisis de 2001, no se alcanzó a vender los dos grandes bancos públicos. Los que se recuperaron son, por ejemplo, el Banco de la Nación y el Banco de la

Provincia de Buenos Aires, y éstos de alguna manera alientan el crecimiento económico; lo mismo pasa en Brasil con el Banco Do Brasil que también estuvo a punto de venderse.

Por otro lado, la región ha seguido pagando la deuda externa; nuestros sistemas financieros están en manos de bancos extranjeros, pero nuestros gobiernos ahorran mucho. Entonces mi pregunta es si debemos seguir ahorrando, porque las reservas son muy altas. A 2004 se superó los 200 mil millones de dólares en reservas. El punto es demostrar la transferencia neta de recursos y lo interesante es observar toda la transferencia en la llamada década de pérdida, y a partir de 2001 nuevamente hay transferencias netas.

¿Cuál sería el mensaje para hablar sobre la deuda externa? Creo que la deuda es buena, dependiendo del uso que se le de, y es un financiamiento que está ahí, que debemos obtenerlo, pero también hay que ver bajo qué condiciones. Cuando México se endeudó con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo la mayor parte de ese financiamiento se destinó a proyectos específicos y, sobre todo en la década de los cincuenta, sesenta y setenta, a obras de infraestructura. Luego ellos cambiaron su finalidad y con el Estado como garante empezaron a otorgar préstamos a empresas privadas y también a pequeños y microempresarios. Lo importante aquí es ver el impacto que han tenido esas obras de gran infraestructura en el crecimiento de los países. En el caso, por ejemplo, de los préstamos conseguidos a través de la banca comercial, por lo general fueron las empresas estatales las que salieron a conseguir fondos e incluso los banqueros llegaban a ofrecer dinero; pero en muchas ocasiones ese financiamiento se empleó en el gasto corriente y no así en obras del sector público; ocurrió en México donde en algunas ocasiones gran parte de créditos sirvió para pagar sueldos y salarios.

Ahora, ¿cuál es el problema de la deuda y cómo renegociarla? Muchas veces me he preguntado por qué en 1982 México negoció bilateralmente

con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Internacional de Pagos, el BID, incluso con el Pentágono, a condición de ventas a futuro de petróleo para la reserva estratégica. Desde finales de los ochenta a principios de los noventa había un fervor latinoamericano y de alguna manera México tenía una presencia muy importante en América Latina. Cuando se produce la debacle de la deuda externa en agosto de 1982, Argentina y Brasil pidieron que se formara el famoso cartel de deudores y en ese momento no hubo la posibilidad. Aquí es necesario ver qué hicieron los gobiernos, estudiar la canalización de la deuda externa que hizo Argentina entre 1977 y 1983 con los militares en el poder, si tuviéramos un poco de duda de lo que pasó con esos créditos que lograron en el mercado internacional, y también el caso de Brasil.

Lamentablemente esto no se hizo; pero yo creo, y esto sí lo pongo en la mesa, que al día de hoy los países latinoamericanos hemos transferido muchísimo dinero y a pesar de que el indicador de deuda con relación a las exportaciones ha decrecido; es un tema que debemos debatir, debe ser negociado y debemos dejar de pagar tanto. Es necesario transformar el ambiente que existe ahora en la región latinoamericana, hay que disminuir la pobreza y canalizar más al gasto social, a educación, salud, vivienda. Mientras no logremos que haya una mayor masa de personas con empleo y con un mayor consumo, difícilmente vamos a recuperar el crecimiento, no obstante que ahora el ciclo es muy favorable para los exportadores de materias primas; pero ese ciclo va a tener un fin, no podemos seguir exportando nuestros productos. Además, lo que está sucediendo en las bolsas de valores de México o Hong Kong, por ejemplo, que están cerrando a la baja, nos hace ver que esa tendencia puede repercutir también en los precios de las materias primas y de los famosos *commodities*. Esto lo dejaría para el debate.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Vivir con Deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público*, Informe Progreso Económico y Social. Washington, D.C.

Cline, William (1995). *International Debt Reexamined*. Inglaterra, Institute International Economics, 535 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. Chile, varios años.

Cooper, Richard (1992). *Economic stabilization and debt in developing countries*. Inglaterra, The MIT Press, 193 p.

Dornbusch, Rudiger; Makin John y Zlowe, David (1990). “Soluciones a los problemas de la deuda de los países en desarrollo” en *El Trimestre Económico*, Lecturas 68. México, Fondo de Cultura Económica, 1990, 172 p.

Eichengreen, Barry y Lindert, Peter (1991). *The international debt crisis in historical perspective*. Inglaterra, MIT Press, 282 p.

Girón, Alicia (1995). *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin. Argentina, Brasil y México*. México, Cambio XXI, IEEc-UNAM, 191 p.

Green, Rosario (1988). *La deuda externa de México: 1973-1987 de la abundancia a la escasez de créditos*. México, Nueva Imagen, 425 p.

Léonard, Jacques (1997). *Les mouvements internationaux de capitaux*. Francia, Económica, 204 p.

MacDonald, Scott; Lindsay, Margie y Crum, David (1990). *The global debt crisis*. Gran Bretaña, Bristol, 206 p.

Oliveri, Ernest (1992). *Latin American debt and politics of international finance*. Estados Unidos, Preager, 235 p.

Pastor, Manuel (1992). *Inflation, stabilization and debt*. Inglaterra, Westview Press, 175 p.

Stallings, Barbara y Kaufman, Robert (1989). *Debt and democracy in Latin America*. Inglaterra, Westview Press, 1989, 232p.

Wionczek, Miguel (1979). *Endeudamiento externo de los países en desarrollo*. México, Colmex, 535 p.

Zak, Paul (1999). *Currency crises, monetary union and the conduct of monetary policy*. Inglaterra, Edward Elgar, 141 p.*

* El debate de esta ponencia se encuentra disponible en la página web del CEDLA: www.cedla.org

DEBATE: PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Abraham Pérez – Instituto de Investigaciones Económicas de la UMSA

Lo expuesto nos hace recordar también los acontecimientos en torno al endeudamiento externo de América Latina. Yo recuerdo que había un político que enjuició a un dictador y uno de los motivos fue que estaba dejando una deuda tremenda; había dejado a Bolivia y lo mataron, esa fue la vía más rápida para librarse de ese juicio. Durante el ciclo neoliberal en Bolivia, el endeudamiento fue destinado a reformas estructurales; los organismos dieron préstamos para diseñar leyes, que a la final fueron malas traducciones del inglés al español, eso entre otra serie de barbaridades que ocurrieron, es lo que se escucha en comentarios de corrillo.

Hay dos posiciones en Bolivia, una es la de la Iglesia que está dedicada, a partir de la Fundación Jubileo, al estudio, al análisis y a reflexionar sobre la deuda externa, que en última instancia propone el perdón de todo ese endeudamiento. La otra posición es la gubernamental, por lo menos antes de este gobierno se planteaba el olvido, el perdón, lo que significa en realidad borrón de cuenta, y en lo posterior comprometerse a utilizar la deuda externa en la articulación del crecimiento. Pero el perdón y el olvido pueden fácilmente retornarnos a ciclos de mala utilización de la deuda.

El hecho de que Bolivia y Argentina hayan tenido un comportamiento por encima del promedio latinoamericano me trae a la memoria también que precisamente son los dos países más obedientes, los mejores alumnos respecto a las medidas que tomaron para el pago de la deuda externa; en el caso de la Argentina se quiso apelar a la disminución de las rentas de los jubilados y en el de Bolivia, entre otras medidas, se planteó el famoso impuesto a la renta de las personas que derivó en el enfrentamiento de febrero de 2003.

Participante varón

En el marco del tratado que firmó México con Estados Unidos y Canadá, el NAFTA⁴ y de una futura experiencia que pueda tener Bolivia ¿cuáles fueron los efectos de la liberación, el comportamiento en cuanto a la deuda externa y su situación actual?

Alicia Girón González

En relación a la cancelación de la deuda externa y al Jubileo sólo se concreta para países que se consideran de extrema pobreza, y entre ellos están algunos países africanos y sé que a Bolivia se le condonó gran parte de esa deuda. Es importante, definitivamente, que se condonen las deudas, porque esto es como el cuento de Eréndira y su abuela desalmada de García Márquez. El incendio quema la casa de la abuela y después la nieta tiene que pagar esa deuda que se convierte en la deuda eterna, nunca hay manera de terminarla. Por tanto, las reducciones a los intereses de la deuda externa, al servicio del capital de la deuda externa e incluso las quitas al capital son necesarias. Los países de América Latina han pagado demasiado. Simplemente sumando lo que se pagó en la década del noventa, el monto está por encima del total de lo que nos han prestado en toda nuestra historia de países independientes.

Creo que son importantes las cancelaciones de la deuda externa, pero el crédito es indispensable y es importante que los países lo canalicen hacia obras de gran infraestructura que el sector privado no va a hacer, aunque se nos vendió que las empresas privadas construirían las carreteras, las presas; pero eso solamente se puede hacer vía el Estado y vía los grandes acreedores, y principalmente la banca multilateral.

Por otro lado, efectivamente estos procesos de liberalización, de regulación, de privatización, iban a dar la oportunidad al sector privado

4. Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN o también TLC, más conocido como NAFTA por sus siglas en inglés (North American Free Trade Agreement).

de hacer lo que el Estado hacía mal, y a algunos sectores les fue bien, pero a otros no. En el caso de México se sigue insistiendo en la privatización de los energéticos, y recientemente se vuelve a discutir sobre la necesidad de que el sector privado participe en las carreteras cuando su participación hace seis años fue un fracaso. Yo sí comparto que quizás hay sectores que se deben privatizar, pero no todos.

Por ejemplo, en el caso de Argentina, donde viví seis meses para poder realizar un estudio sobre el sistema financiero, la economía no solamente son números, la economía se siente, está en el estómago y además se huele; mi primera impresión cuando llegué en 2004, época en que ya había una recuperación, fue en el *subte*, que es el metro que se lo vendieron a los españoles. En estos años los españoles sólo pusieron uno que otro carro nuevo y ampliaron tres estaciones; entonces me pregunto por qué el Estado, en vez de seguir pagando deuda, no hace tramos más grandes y crea mejores condiciones de transporte para sus habitantes, porque en México tenemos una masa de coches, si uno quiere ir al trabajo tiene que salir a las seis de la mañana y regresar a las 10 de la noche, porque el tráfico es imposible; por qué una persona normal como yo no puede ir en tren al trabajo, por qué todos necesitamos un coche para trasladarnos, eso no es desarrollo. Yo también he tenido la oportunidad de vivir en Japón y el coche nadie lo utiliza, es más los directores tienen prohibido llegar a la Universidad en coche, todo el mundo llega en el servicio colectivo, que es uno de los mejores, entonces por qué yo en un país subdesarrollado necesito un coche.

Otro problema es la privatización de la basura, aquí no me pueden dejar mentir, cuando uno llega la primera vez ve el fenómeno de los cartoneros, y después uno se acostumbra; pero ese drama hace ver que no fue una buena medida haber privatizado la basura. Ahora estamos en un proceso nuevo, ahora estamos con la mano izquierda y está bien que el Estado retorne, pero tiene que ser eficiente, una empresa estatal no tiene por qué tener pérdidas, puede tener ganancias. Y de ahí que el Estado necesite el crédito externo y también necesite ser soberano

en su política monetaria. El poder de ser monetariamente soberano para un Estado es prioritario. Hay dos circuitos monetarios, el del dólar y el de la moneda nacional. Ser soberano monetariamente depende de que el Estado tenga una mayor ingerencia en la política fiscal y financiera.

Sobre cuáles fueron los efectos del comportamiento de la deuda externa y si este tiene una posición política, yo creo que la deuda externa es un tema no solamente económico sino social y político, y en relación a la liberalización que tiene México creo que ya contesté la pregunta.

Aldo Caliarì

La última pregunta era sobre si el NAFTA ha ayudado a México. Una interesante conclusión de las cifras que ha presentado Alicia es que este tema, el ajuste estructural que de algún modo se nos vendió al inicio de los ochenta, era motivado por la deuda, al igual que el impulso de las exportaciones para la generación de divisas destinadas a salir de la situación de deuda. Y nos vemos en la situación actual, aún pagando la deuda; en algunos casos las exportaciones han mejorado dependiendo la década que se mire. En los años noventa las exportaciones en Latinoamérica se han duplicado y tenemos más deuda de la que teníamos antes. Entonces algo anda mal en el modelo y creo que México es un ejemplo concreto de esto, que parece ser la tendencia agregada en Latinoamérica. Y creo que parte del problema pasa por la relación que se visualiza entre exportaciones.

Tomando como ejemplo los años noventa, Latinoamérica multiplicó las exportaciones enormemente y sin embargo el crecimiento de la región en el mismo período es muy inferior a cualquiera de las tres décadas anteriores. Eso nos dice que las exportaciones, como supuesto motor de crecimiento, quizás no es el indicador que se debe enfocar; y creo que más pasa porque se pueden multiplicar las exportaciones y captar el valor; sin agregar valor a las exportaciones qué se está haciendo y también sin que el Estado facture ganancias dentro de las exportaciones, qué se está haciendo. Son dos cuestiones que se deben mirar detenidamente

y hay que ver si las políticas que se implementaron permitían ayudar en esos aspectos específicos. Que se exporte más y nada de esa ganancia vaya al Estado, de ninguna manera le sirve a un Estado endeudado, porque es el Estado el que tiene que pagar la deuda.

Estos son indicadores que quizá hay que ver en la próxima generación de estudios, es decir relación entre deuda y comercio, para tener una visión un poco más matizada de cuáles son, cuál es el potencial y cuáles son las limitaciones del puro incremento de las exportaciones para salir de la situación del endeudamiento.

Participante mujer

Quisiera conocer alguna idea respecto de la participación y mayor incursión de las entidades bancarias privadas internacionales, como por ejemplo los bancos españoles ligados a los sistemas de seguridad social a largo plazo, porque en Bolivia, por ejemplo, tenemos a la AFP Previsión que está ligada al Banco BBVA. Esto es interesante en la medida en que no solamente es Bolivia la que tiene este sistema de seguridad social a largo plazo, ya que también está en otros países.

Alicia Girón González

No sé si entendí bien la pregunta. Una pregunta sería en relación a las utilidades de la banca extranjera y la otra es a la fundación que tiene el BBVA. La información que saqué de las utilidades de la banca están en el Internet, eso lo pueden ver, incluso hace unas semanas salió una evaluación de la banca comercial en América latina, la calificadora se llama fitch.com. Lo interesante es observar que provienen de los servicios financieros y no tanto del crédito, o sea cuando ellos adquieren estas empresas, porque los bancos son empresas financieras, una de sus primeras medidas es el recorte de personal, incluso, en algunos casos, cierre de sucursales, y elevan el costo de los servicios financieros, la tarjeta de crédito, por ejemplo, pero no es en función del crédito.

En el caso de México, el crédito otorgado por las instituciones financieras, por los bancos comerciales, hasta antes de 1994, no ha sido alcanzado hasta el día de hoy por esas nuevas instituciones. Eso llama muchísimo la atención. Entonces uno se pregunta de dónde salen las utilidades, pues salen del costo financiero.

La otra pregunta es en relación a las pensiones. Ellos están ganando muchísimo, porque ellos también las manejan. En México tenemos las famosas afores, me imagino que aquí tiene otro nombre, pero el caso es que estos bancos también las manejan. Otra cosa que también es muy importante, sobre todo para el caso boliviano, es el tema de la migración que lleva implícitas las remesas. Los bancos extranjeros no están detrás de ellas; yo creo que no lo percibieron, porque sino ya tendrían la infraestructura para captar gran parte de las remesas. Las instituciones que manejan las remesas todavía no son muy fuertes; por ejemplo los españoles, hace como menos de un mes, han comprado dos bancos fronterizos y me imagino que están en negociaciones con otros bancos, incluso creo que con el Bank of America, para traer parte de las remesas, para tener parte de esas ganancias, pero es otro tema.

Participante varón

Estoy sumamente preocupado, porque de acuerdo a sus propios datos está demostrando que en la última década todos los países, el conjunto de América Latina, ha bajado el coeficiente de exportaciones/PIB, se ha alejado totalmente del umbral crítico de 225%, que es lo que se calcula, ha bajado a 160 y el coeficiente del servicio de la deuda respecto a las exportaciones ha bajado a 16%. Dos preguntas, dos respuestas muy concretas de parte suya. Tiene tres alternativas para explicar esta situación. Una, que las medidas de corte, las medidas aplicadas, las reformas han tenido pleno éxito. La segunda es que las condonaciones de la deuda, que han efectivizado los organismos internacionales, han tenido éxito y, tercero, que nuestro volumen de exportaciones ha crecido de una manera tan inusual en el comercio

mundial que, obviamente, ha impactado en esta división de los coeficientes que usted misma expresa.

Alicia Girón González

Las exportaciones son un éxito, uno no las puede negar; pero también ahí los indicadores son muy importantes. Hay que ver qué empresas son las que están exportando, si estas empresas son públicas o son privadas, o son de consorcios internacionales. En el caso de México, la gran parte de las exportaciones está en función de las empresas de automóviles y maquilas; entonces está bien exportar, siempre y cuando los beneficios de esas ganancias vayan para la población.

Respecto a las condonaciones, éstas son un éxito. Entre más condonaciones de deuda, mejor. Por las exportaciones, o sea la reducción del servicio, cuando se ve que los indicadores —el del PIB, el de deuda externa en relación a las exportaciones— han bajado es porque se exporta más. Y ¿por qué la deuda se ha reducido? No estamos tomando en cuenta los flujos de capital y otras cosas.

La orientación de la política fiscal de Bolivia en el Plan Nacional de Desarrollo

*Mauricio Castillo Landa**
Representante del Ministerio de Hacienda

Entre las características de la economía hasta 2005 podemos observar: reducidas tasas de crecimiento del PIB, una pésima distribución del ingreso, bajos niveles de ingresos tributarios y elevado déficit fiscal. El déficit fiscal tiene, fundamentalmente, dos componentes: el pago de pensiones a jubilados y el servicio de la deuda.

A partir de 2006, cuando se elabora el Plan Nacional de Desarrollo surgen ciertos planteamientos. Uno de los principales es considerar la estabilidad macroeconómica como una condición necesaria. Sobre la base de la estabilidad macroeconómica se establecen los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. ¿Qué es lo que se busca? El objetivo es realizar cambios estructurales en la orientación del desarrollo en materia económica; en el Plan se mencionan varios aspectos, pero en materia económica lo que se persigue es una diversificación de la economía, una diversificación en la producción.

Existen ciertos lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo en lo que respecta al crecimiento económico. Tenemos la diversificación económica para que el crecimiento económico dependa de diversos sectores; actualmente existe cierta prevalencia en el PIB de los sectores extractivos y se aspira a modificar esta situación. Para ello se procuran ciertas modificaciones que van a incidir en la “industria manufacturera”, provocando mayor desarrollo en la “industria metalúrgica”, pues para el tiempo en que se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo se tenía previsto licitar el Mutún y adjudicarlo a alguna empresa, es decir, facilitar

* Economista con maestría en economía de Mayrrn. Analista Fiscal en Jefe ai de la Red de Análisis Fiscal (RAF) del Ministerio de Hacienda de Bolivia.

la explotación del hierro existente en el Mutún. Ahora se han incorporado dos sectores, uno de ellos es el “sector eléctrico” y lo que se persigue es lograr mayor inversión fiscal en él; aparte, con las modificaciones que han habido y con las propuestas del actual Gobierno, lo que se pretende es conseguir una mayor “industrialización del gas”, fundamentalmente en petroquímica o GTL (*Gas to liquids*), o una serie de proyectos que tengan que ver con la industrialización del gas.

También se logra identificar grandes potencialidades productivas en el sector agropecuario y agroindustrial, para lo cual se establece en el Plan que, aparte de la asignación de tierras, se daría un mayor apoyo a los productores de estos sectores.

En cuanto a la sostenibilidad fiscal, en el Plan Nacional de Desarrollo se plantea una reducción del déficit fiscal, pero a lo largo del tiempo; éste es un cambio respecto a lo que sucedía anteriormente. Se plantea también una trayectoria sostenible para el saldo de la deuda pública y, como una de sus funciones, el Ministerio de Hacienda pretende evaluar la ejecución presupuestaria, teniendo en cuenta el criterio de presupuesto por resultados.

Con el objeto de conseguir la sostenibilidad fiscal, también se pretende: una reducción de los préstamos no concesionales; iniciativas para prepagar la deuda contraída en condiciones onerosas y aquí comienza a haber un cambio en cuanto al financiamiento externo, el nuevo financiamiento externo se orientará a la inversión pública, de acuerdo a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo; en materia tributaria, la política de recaudaciones considera una base tributaria más amplia (lo que se intenta es ampliar el universo de contribuyentes y crear mecanismos que eliminen la evasión tributaria y arancelaria).

Otro planteamiento es la transparencia fiscal, facilitando el acceso a la información sobre las finanzas públicas. Se pretende reorientar el gasto, consolidando el ahorro nacional y la inversión productiva.

Sobre el Régimen de Pensiones, el Plan Nacional de Desarrollo plantea una adecuación de la normativa (actualmente se están haciendo otros estudios al respecto); se plantean además nuevos instrumentos que procuren límites razonables al financiamiento interno, o sea conseguir nuevos instrumentos que permitan el financiamiento de la parte del gasto relacionado con pensiones y que pueda lograrse una sostenibilidad fiscal. También se ha visto que existen ciertas falencias en el Régimen de Pensiones, por lo cual se han implementado rígidos instrumentos de control que luego serán señalados.

Todo lo relacionado con materia fiscal, que se encuentra planteado dentro del Plan Nacional de Desarrollo, tiene como resumen lo avanzado en la gestión 2006 y algunos aspectos que se piensan tocar en 2007.

Lo que se llega a establecer primero es que la sostenibilidad macroeconómica del país está consolidada, es decir, que se está cumpliendo con la condición necesaria que había planteado antes. Pero, qué es lo que se ha hecho en determinados sectores, en los cuales se han establecido políticas para generar ingresos permanentes: ampliación de la base tributaria; el ejemplo más claro es la incorporación del transporte interdepartamental al Régimen General; luego la nacionalización de los hidrocarburos y la negociación de nuevos precios para el gas en los contratos de exportación.

No solamente se ven acciones por el lado del ingreso, sino también por el lado del gasto. Por ejemplo, lo que se ha procurado en la gestión 2006 y hacia adelante, es optimizar el gasto público, a través de políticas de austeridad y de lucha contra la corrupción. Sobre la austeridad y la anticorrupción: se han establecido ciertos mecanismos de ahorro en la administración central; se han detectado irregularidades de fraude en morosidad en el sistema de reparto; se ha extendido el registro de la huella dactilar, con el sistema biométrico, para el pago de pensiones.

Con relación al presupuesto, se ha reformulado el Presupuesto General 2006 para adecuarlo a la nueva estructura estatal. Para el año

2007 se ha elaborado el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007 de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo; aquí hay un cambio cualitativo, pues es de conocimiento que no había eso hasta 2005, no había un Plan Nacional de Desarrollo, tampoco una estrategia.

Se está redistribuyendo el ingreso, a través de ingresos por actividades que no tributaban. Existe una nueva orientación de la inversión pública y del gasto público, y aquí hay algo importante que se señaló en la exposición de la mañana, que tiene que ver con la soberanía económica: no se amplió el programa de *Stand by* con el FMI (desde el 31 de marzo de 2006), es decir, por primera vez el Ministerio de Hacienda establece un programa monetario financiero independiente y acordado con el Banco Central. Para el año 2007 se ha diseñado un programa similar.

Entre los resultados que se presentan para el año 2006, el más significativo es que por primera vez, en los últimos 36 años, se obtuvo un superávit fiscal. Podemos ver que desde 1970, es en el 2006 que se consigue un superávit del sector público no financiero, equivalente al 5% del PIB. Éste es otro cambio cualitativo que está haciendo sostenible el endeudamiento público.

Considerando la sostenibilidad del endeudamiento público, se ha podido observar (entre los resultados que se presentan para el año 2006) que hay una modificación en la composición de la deuda pública. Antes el mayor componente era la deuda externa, pero ahora, por las condonaciones de deuda, casi se ha logrado un equilibrio, aunque una mayor proporción le corresponde a la deuda interna que a la deuda externa. Para hacer sostenible el endeudamiento público se ha procurado contraer deudas, pero a plazos más largos y con tasas más bajas, evitando el préstamo en dólares.

Algo que también se ha observado (como resultado en 2006) es que se han incrementado las recaudaciones por impuestos internos y gravámenes aduaneros.

Finalmente, otro resultado es que la economía boliviana ha dejado de ser altamente dolarizada, esto está cambiando. Por las cifras que manejamos se ha sobrepasado el 25% en el empleo de la moneda nacional, es decir, se ha modificado el manejo del dólar con respecto al boliviano; ahora los bolivianos se manejan casi en un 25%, mientras que el dólar ha perdido cerca de 25% de la posición que tenía hasta antes del 2005.*

* El debate de esta ponencia se encuentra disponible en la página web del CEDLA: www.cedla.org

DEBATE: PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Raúl Manjón – Ministerio de Planificación

Trabajo en el área de Planificación Estratégica Plurianual. Lo que hace falta complementar son dos cosas fundamentales que prevé el Plan Nacional de Desarrollo: plantea un presupuesto plurianual que vincula los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo con el presupuesto anual, y plantea un Fondo de Estabilización del Desarrollo con la renta petrolera, con una perspectiva de más largo alcance. También trata las metas explícitas de inflación, que son las que tienen que ser desarrolladas por el Banco Central de Bolivia, y luego —en función de esos elementos, que hacen a la cobertura y a la política fiscal— se introduce el presupuesto por programas, una base tributaria mucho más amplia. Otro elemento básico es que se sustenta una inversión pública muy fuerte, el doble de lo que se tenía en 2005, para fines del año 2011, y hay otra serie de aspectos que abarca el Plan Nacional de Desarrollo en materia de política fiscal.

Lic. Mauricio Castillo Landa

Tengo conocimiento de lo que se ha planteado. He preferido no mencionar el Fondo de Estabilización, los programas plurianuales, ni las metas explícitas de la inflación que se señalan en el Plan Nacional de Desarrollo, porque he procurado relacionar lo que está en el Plan y lo que se está haciendo. Al menos el Ministerio de Hacienda está haciendo estudios sobre, por ejemplo, el Fondo de Estabilización del Desarrollo, pero como no existe algo todavía definido, pues no lo he querido mencionar, aunque sí tengo conocimiento de esos puntos.

Lucio Mamani – Federación Profesionales de La Paz

¿Qué medidas se han adoptado para eliminar la evasión impositiva? porque hasta ahora no se ven, ¿o no se ha hecho nada? En la Federación de Profesionales hemos analizado bastante el tema, especialmente lo relacionado con las políticas que podría adoptar el Gobierno.

En el caso de Impuestos Internos no se están aplicando las políticas del BID, o las que tienen otros organismos internacionales, en la contratación de auditorías externas, en sentido de que solamente pueden tener sus auditorías externas durante dos años. El Gobierno no está tomando en cuenta que una auditora que trabaja por tiempo ilimitado con una empresa termina trabajando a favor de quien la ha contratado. Lo mismo ocurre con la evasión de la renta aduanera.

En cuanto a la eliminación de la corrupción ¿qué medidas se están tomando al respecto? Alguna vez nos hemos debido preguntar dónde está la mayor corrupción y por qué hemos sido campeones mundiales, y precisamente la corrupción se encuentra en las adquisiciones; tenemos un modelo de contratación de bienes y servicios que no tiene los controles necesarios para eliminar la corrupción. Por ejemplo, una consultora de auditoría externa que quiera adjudicarse un trabajo, necesariamente tiene que pagar su cuota del 10, 20, 30 por ciento, un diezmo que sagradamente cobran, y eso no se ha tocado como política fiscal.

Respecto al déficit fiscal es cierto que por primera vez se dio un superávit. Se ha acumulado bastante efectivo y no se han hecho inversiones; al no haber inversiones entonces se ha acumulado el dinero. Sería conveniente tener datos más exactos para demostrar que el porcentaje que se muestra es real o no, aunque considero que no es real; ese superávit es el resultado de las importaciones y exportaciones; más que todo por la exportación de los hidrocarburos se ha tenido efectivo inmovilizado, se ha paralizado el Estado, y el superávit no ha contribuido en nada al crecimiento del país.

Lic. Mauricio Castillo Landa

Tal como se ha establecido en el Plan Nacional de Desarrollo se está trabajando sobre una serie de iniciativas para evitar la evasión impositiva, tanto en los impuestos internos como en los gravámenes aduaneros. Una de las medidas del Plan Nacional de Desarrollo es incrementar el

número de fedatarios, esa es una de las opciones que se plantea; pero se estudian otros mecanismos para evitar la evasión impositiva.

Sobre la corrupción, no me atrevería a afirmar que continua habiendo lo que la persona denominó el diezmo o que existe algún dinero que debe darse para realizar algún tipo de trabajo o prestar algún tipo de servicios. Lo único que puedo mencionar es que de acuerdo a Transparencia Internacional, Bolivia estaba entre los países más corruptos a nivel mundial y esa situación se ha modificado.

En cuanto al superávit fiscal, si cualquier representante del Ministerio de Hacienda viene a realizar una exposición, por seriedad no se puede trabajar con cifras que estén alejadas de la realidad. De todas maneras hay una serie de explicaciones, lo que se debe hacer es analizar las operaciones consolidadas del sector público no financiero para poder tener una idea de cuáles son las razones; pero he mencionado que hay una reducción del gasto, hay un incremento de ingresos tributarios por la ampliación de la base tributaria, el incremento en el universo de contribuyentes. Son cuestiones que explican las exportaciones, sin lugar a dudas, que han incrementado los ingresos, y también mayor eficiencia en la recaudación de los tributos. Todo esto explica el superávit del sector público no financiero.

Fernando Orenas Campero – Impuestos Nacionales

Respecto al análisis muy técnico que debe hacer cada país para aplicar políticas económicas, fiscales y otras, vemos con preocupación el tema de la institucionalidad, es decir todos estos análisis y propuestas que pueden hacerse para elaborar una política económica y fiscal adecuada al país, con relación al entorno en que vivimos, ameritan definitivamente técnicos especializados. ¿Qué piensa hacer el Ministerio de Hacienda respecto de la institucionalidad, va a dar recursos para esto, va a darle continuidad?

Lic. Mauricio Castillo Landa

Esos son temas muy específicos de cada viceministerio. No podría responder qué es lo que se va a realizar sobre la institucionalización de los cargos públicos, porque eso depende del Viceministerio de Política Tributaria. Por lo que yo tengo conocimiento, en este momento están más ocupados en la elaboración de ciertas propuestas que no tienen que ver con la pregunta, pero seguramente ya después tendrán tiempo para ocuparse de esto.

María Félix – Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape)

Hemos visto los costos fiscales que traerían consigo los acuerdos comerciales o las liberaciones en los temas impositivo y arancelario ¿el Ministerio de Hacienda está pensando registrar esos costos o los ingresos negativos que significan, o imputarlos como costos en el registro de las cuentas fiscales, ya que hasta el momento no se lo hace? Desde hace años la CEPAL ha sugerido, así como esta mañana, que estos costos se imputen en las cuentas fiscales ¿están pensando incluirlos? ¿Y qué va a pasar con las compras de bienes y servicios si el país firma el Tratado de Libre Comercio? Esta mañana nos señalaban que eso también va a tener un costo, porque además no se va a poder aprovechar lo que es el Compro Boliviano ¿el Ministerio de Hacienda está haciendo algunos análisis respecto a los costos fiscales que nos pueden traer estas liberaciones?

Lic. Mauricio Castillo Landa

Debo mencionar que actualmente existe un Manual de Finanzas Públicas de 2001 que fue publicado por el Fondo Monetario Internacional. En este manual hay una serie de procedimientos para el manejo de las estadísticas de las finanzas públicas y lo que se busca es armonizar con los países de la CAN (Comunidad Andina de Naciones) la forma en que cada país mejorará el registro de las finanzas públicas. Puede ser que en

estos momentos no se consideren los ítems de la pregunta, pero yo creo que sí se va a llevar probablemente un registro adecuado de todo lo que tiene que ver con las finanzas públicas.

Con relación al TLC, esto lo está manejando el Viceministerio de Comercio Exterior que depende del Ministerio de Producción y Microempresa. El momento en que ellos elaboren una propuesta seguramente la harán conocer al Ministerio de Hacienda, y entonces nosotros vamos a comenzar a hacer la evaluación de cuáles podrían ser los efectos de la liberación o las exenciones por suscribir los acuerdos. En primera instancia el TLC está siendo trabajado por el Ministerio de Producción y Microempresa; una vez que se tenga una propuesta formal el Ministerio de Hacienda recién podrá trabajar sobre el tema.

Participante mujer

El Ministerio de Hacienda es el órgano rector de las normas básicas del sistema de administración de bienes y servicios; entonces, si bien el TLC es un tema del Viceministerio de Exportaciones, el órgano rector del sistema de las normas básicas del sistema, de la administración de bienes y servicios, es el Ministerio de Hacienda. En la mañana el consultor indicaba que el TLC está amarrado a todo lo que son compras estatales, y sabemos que el Estado es el mayor comprador de bienes y servicios. Entonces ¿cómo nosotros nos podemos resguardar para que nuestro Compro Boliviano más bien se profundice dentro del Plan Nacional de Desarrollo que tiene el Gobierno?

Lic. Mauricio Castillo Landa

Justamente en el Plan Nacional de Desarrollo están consideradas las compras estatales, además se está pensando apoyar a la micro y mediana empresa. A través del Plan Nacional de Desarrollo inicialmente se pretende fortalecer los sectores de micro y medianos empresarios. Lo que sucede es que no sé hasta qué punto se esté considerando seriamente en este momento un TLC con Estados Unidos; es algo que puede ser que se tome; según declaraciones de algunos viceministros,

el período sería como de cinco años. Entonces, es algo que no es inmediato, por esa razón el Ministerio le ha delegado la iniciativa al Viceministerio de Comercio Exterior, que depende del Ministerio de Producción y Microempresa.

Participante mujer

Es más una aclaración. En su exposición, el representante del Ministerio ha señalado que había un gran déficit fiscal o bajos niveles de recaudación en la gestión 2005, y no es así. Desde gestiones anteriores, 2004, 2005 y siguientes, el Servicio de Impuestos Nacionales ha ido elevando sus niveles de recaudación más allá de lo programado, y también en cuanto a los impuestos aduaneros. En 2006 se ha tenido un repunte, pero no solamente por efecto de los impuestos a los hidrocarburos sino también por los impuestos internos. En cuanto a la base imponible de la recaudación, si bien se ha ampliado a los transportistas, lo que más repuntó en las recaudaciones ha sido la participación activa de la administración tributaria en planes de auditorías, de visiones, de presencia fiscal, de modificaciones normativas, una serie de controles informáticos que se han ido implementando. Son estos factores, sobre todo, que han elevado la recaudación.

Otro aspecto es que la auditoría que realiza la administración tributaria posiblemente no esté muy clara, no esté orientada; la administración tributaria ejecuta planes de auditoría, planes de control adecuado, teniendo una perspectiva clara sobre sus objetivos; eso es lo que quería aclarar.

Lic. Mauricio Castillo Landa

Los datos mencionados corresponden al período comprendido hasta antes de 2005, no exclusivamente 2005. Cuando hago el análisis estoy mencionando un período que es hasta 2005, podemos pensar desde 1985 hacia adelante, y posteriormente se inicia otra situación a partir de 2006.

Martín Palmero – Udape

Al analizar la evolución de la deuda interna lo que se observa es que en los últimos años ha ido en ascenso y que el componente de mayor crecimiento son los bonos AFP. Estos bonos han tenido un efecto muy grande en las finanzas porque su vencimiento es a largo plazo y los pagos a capital se van a realizar a partir de 2010; sin embargo, hay que tener en cuenta que este es un endeudamiento complicado, ya que es imposible hablar de una condonación pues se trata de fondos que provienen de las futuras pensiones de los bolivianos. Entonces, ¿en materia de administración de deuda interna, qué se está pensando en el Ministerio de Hacienda?

Otra cosa que llama la atención es el proceso pro cíclico del gasto. Hay varios planteamientos, como el Fondo de Estabilización; sin embargo, todavía no se están aplicando en Bolivia. Lo que se esperaría ver en un período de auge fiscal, como el del año pasado, es que el endeudamiento interno se reduzca o se pague la deuda. En ese sentido ¿qué está haciendo el Ministerio de Hacienda para analizar la sostenibilidad de sus instrumentos y cómo se está recomponiendo la cartera? ¿Se están buscando mejores instrumentos y qué tipo de instrumentos se están aplicando?

Lic. Mauricio Castillo Landa

Lo que se está tratando de evitar es justamente ese tipo de préstamos no concesionales y aquellos préstamos que han resultado onerosos para el país. Por lo tanto, lo que se piensa hacer es evitar la contratación de ese tipo de deuda y modificarla con otro tipo de instrumentos que impliquen una contracción de deuda, también va a ser interna, pero con plazos más largos, tasas de interés más cortas y, además, que no sean en moneda extranjera.

Emilse Escóbar – Alicia por Mujeres Nuevas

Se está hablando mucho de números, pero me llama la atención saber sobre la calidad de la deuda y si esos créditos han permitido un

crecimiento. Hay que hacer un análisis de la calidad, porque nos dicen que no ha subido la deuda, que hay condonación, pero por otro lado la deuda no ha traído bienes ni calidad de vida a la población.

Además para promover una cultura de pago de impuestos, el Gobierno y el Ministerio de Hacienda deben transparentar o mostrar más claramente a dónde van los impuestos. Por ejemplo, en El Alto muy pocos sectores pagan impuestos, porque la mayoría de la población, el 80%, trabaja en un sector informal; por otro lado, las normas tributarias tienen un carácter represivo y no ayudan realmente a fomentar que la gente pueda contribuir, y son muy burocráticos. Un caso muy particular es el de una asociación de mujeres de Curahuara de Carangas que saca su NIT¹; estas personas, que tienen muchas limitaciones en el idioma, que inclusive han hecho sólo hasta primaria, tienen que pagar una multa de 10 meses porque no tuvieron información. El Gobierno está fallando en la comunicación; cuando te dan obligaciones, la obligación del Estado también es informar. Son temas que habría que profundizar.

Lic. Mauricio Castillo Landa

Para que la situación fiscal llegue a ser sostenible, lo que se establece en el Plan, y que se considera revelante, es procurar la reducción del déficit público a lo largo del tiempo. Reduciendo el déficit público se haría más sostenible la deuda. Ciertamente el crédito externo antes no se destinaba a la inversión productiva; lo que ahora se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo es cambiar esa orientación y destinar el financiamiento externo a lo establecido en el Plan. Es decir que el crédito se canaliza directamente a proyectos productivos. Respecto a los impuestos, es muy complicado hablar sobre el desempeño de funcionarios de ciertas instituciones y lamento no poder responder la pregunta.

1. Número de Identificación Tributaria

Principales elementos de la
política fiscal en Bolivia: una
mirada desde el *Public
Expenditure Review*
(PER - revisión del gasto público)

Julio Loayza*
Economista residente del Banco Mundial

Introducción

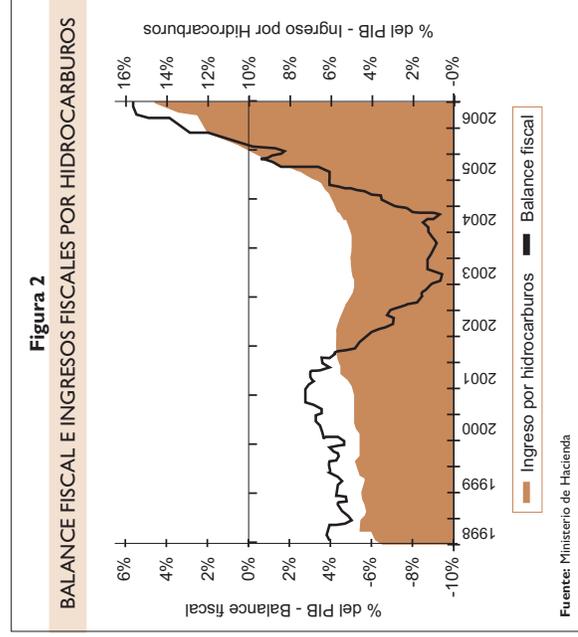
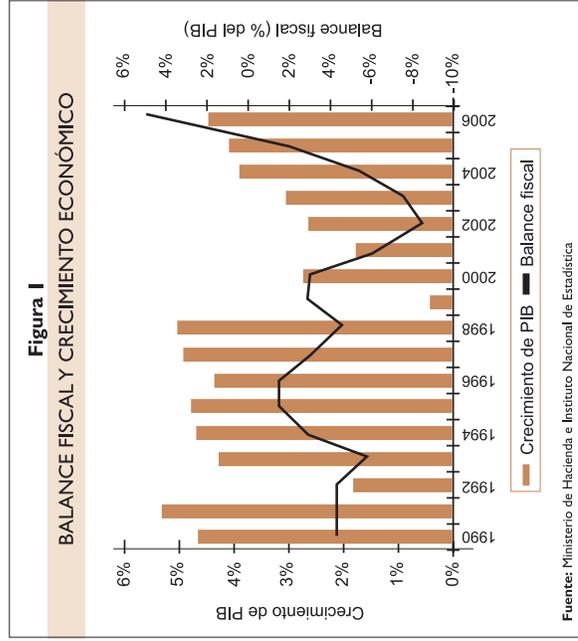
En el marco de sus actividades, el Banco Mundial presta dos tipos de apoyo a los países miembros: créditos de inversión para el desarrollo de proyectos y estudios especializados en diferentes áreas ligadas al desarrollo.

Uno de los estudios realizados por el BM es la evaluación del gasto público (PER, por sus siglas en inglés) que analiza principalmente dos aspectos: por un lado, la sostenibilidad de la deuda pública, dentro una descripción de conjunto de la situación fiscal, y, por otro lado, la eficiencia y equidad del gasto público, que es probablemente el elemento más importante de la herramienta. Esta presentación resumirá el documento realizado por el Banco, manteniendo su estructura; así, en la primera parte se presentará la evaluación de la situación fiscal en Bolivia y la segunda parte discutirá con mayor detalle temas de equidad y de eficiencia del gasto público. El documento ha sido elaborado en la gestión 2004 y actualizado en detalle el año 2006.

Revisión de la situación fiscal

Una primera constatación es que el crecimiento económico tiene una marcada relación con la situación fiscal. Por ejemplo, hasta 1998 se observa un ritmo de crecimiento razonable, cercano aunque por debajo del 5%; en 1999 se produjo una disminución muy brusca, por debajo de 0,5%, que continuó luego con una recuperación gradual hasta el momento en que tenemos otra vez un ritmo de crecimiento bastante razonable, pero sin alcanzar aún los niveles de fines de los años noventa. Es clara la relación del crecimiento con el déficit fiscal; cuando se presentó la crisis de 1999, el déficit rápidamente empezó a aumentar desde un nivel menor al 4% ese año, hasta un nivel cercano al 9% en 2002, y cuando se retomó la senda de recuperación económica, el déficit

* Economista de la Universidad de Ginebra, Suiza. Es economista residente del Banco Mundial en Bolivia encargado de elaborar estudios de investigación sobre temas específicos de la economía boliviana y venezolana.



fiscal empezó a disminuir lográndose incluso un superávit cercano al 5% en 2006 (ver Figura N° 1).

El crecimiento se ha recuperado debido a un fuerte incremento de las exportaciones, en particular del gas; la demanda interna también se ha recuperado pero en mucho menor medida que las exportaciones; por otro lado, el ritmo moroso de la inversión privada interna puede generar problemas de crecimiento a futuro. Ligado en alguna medida al crecimiento real, el sector financiero ha recuperado solidez, la cartera ha crecido así como los depósitos, la mora se ha reducido y existe mayor liquidez en las entidades de intermediación financiera; con las reservas internacionales netas del Banco Central de Bolivia (BCB), que están muy por encima de los tres mil millones de dólares, se ha roto un récord histórico. A pesar de la dinamización de la economía, se ha mantenido una cierta estabilidad de la inflación. Esta gestión comenzó con un nivel de inflación algo elevado en enero, y es necesario estar atentos con su evolución, pero —según la expectativa oficial— probablemente se mantenga un nivel razonable este año también.

Es importante notar, sin embargo, que el crecimiento de 4,5% con una población que crece aproximadamente al 2,5%, no alcanza para reducir radical y rápidamente la pobreza. Veremos con mayor detalle este tema en la segunda parte.

En lo que se refiere al balance fiscal y su relación con los ingresos por hidrocarburos, ésta es muy clara. El balance fiscal siempre ha tenido que ver con los ingresos provenientes de los hidrocarburos; pero el crecimiento muy fuerte que éstos han tenido, en particular en los últimos dos años, ha generado una correlación bastante elevada entre ambas variables. En otras palabras, si hay una razón mayor que explique el paso de un déficit fiscal crónico al superávit observado en 2006 es, en nuestro caso, el ingreso adicional por hidrocarburos (ver Figura N° 2).

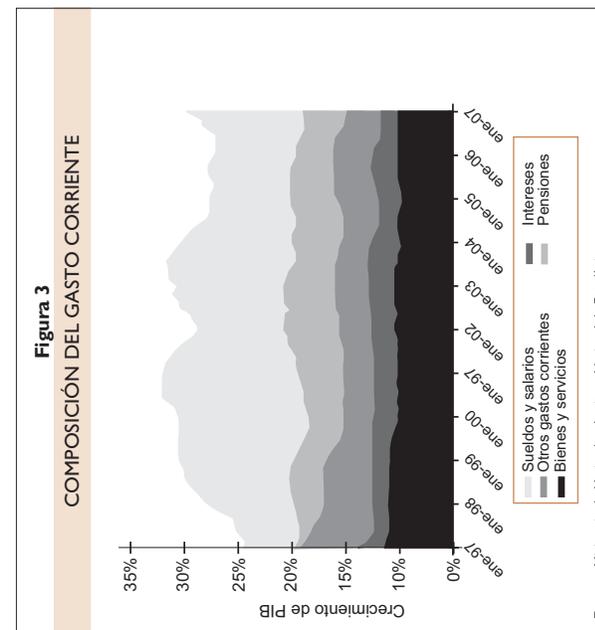
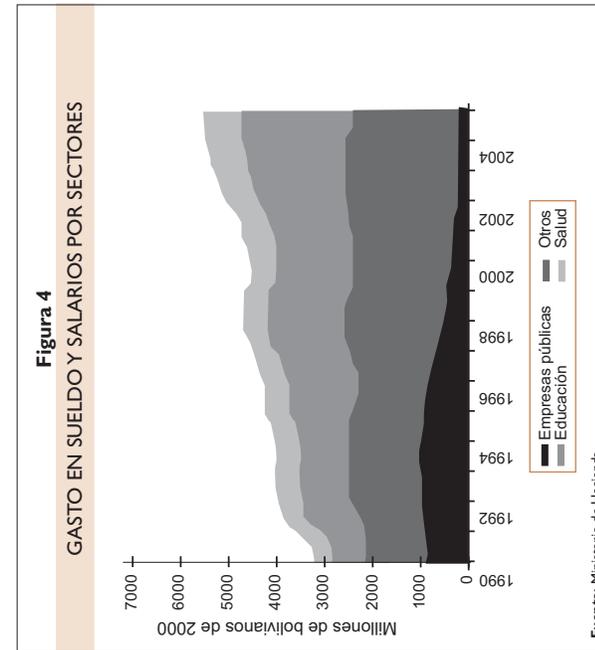
Una aclaración con respecto al rol del Tesoro General de la Nación (TGN): el superávit mencionado es del sector público no financiero en

su conjunto, pero es importante señalar que el Tesoro, que es uno de los componentes del sector público no financiero, ha estado más bien equilibrado durante la gestión pasada, con un muy ligero superávit. Las entidades que han aportado en mayor medida al superávit son, sobre todo, los municipios y las prefecturas, no el TGN. Este elemento crítico exige mantener un análisis separado del Tesoro, cuando se evalúa la estabilidad del sector público.

Sobre el gasto público y sus componentes

El balance fiscal es, básicamente, gastos menos ingresos, y de existir diferencia (déficit) hay que cubrirla con préstamos u otras fuentes. El gasto público en Bolivia, integrado por el gasto corriente y el gasto de capital (las inversiones públicas), suma aproximadamente un tercio del PIB. Es un nivel relativamente elevado, aunque depende de cuál es el objetivo asignado por el país a su sector público en la economía; pero es alto comparándolo con las economías latinoamericanas.

Veamos algunas características de los componentes del gasto. En la composición del gasto corriente existen algunos componentes que son muy inelásticos (ver Figura N° 3). Por ejemplo, la fuerte presencia de sueldos y salarios que representa, a *grosso modo*, entre el 9 y 10 por ciento del PIB, y que es muy estable en el tiempo. Asimismo, después de la reforma de pensiones crecieron los gastos cubiertos por el Estado en pensiones y no han disminuido sustancialmente, como se esperaba al inicio, manteniéndose algo por debajo del 4% hasta hace poco. Hasta el momento sigue siendo un esfuerzo importante para el TGN cubrir este costo, cuando se había pensado que iba a ser absorbido en un tiempo mucho menor. Intereses de la deuda pública es también un rubro significativo en el gasto público, rondando el 2%, que ha ido creciendo en el tiempo, sobre todo por el incremento del costo de la deuda interna, aunque en el último período ha rebajado, lo que está ligado a los *perdonazos* de deuda a los cuales el Banco Mundial ha aportado. Y por último está el rol de los bienes y servicios. Todos estos rubros son bastante inflexibles: hay que pagar los salarios, hay que pagar la deuda, etc. Cuando la liquidez



del Tesoro no es suficiente, lo que se puede dejar de comprar son los bienes y servicios, esa es la variable de ajuste en el gasto públicos.

a) Gasto en salarios

En el caso de los salarios, su crecimiento ha sido sistemáticamente mayor al de la inflación; el mayor aporte a este incremento proviene sobre todo de los sectores de educación y salud, donde crece el número de empleados, pero sobre todo aumenta el salario individual (ver Figura N° 4). En el resto de los sectores más bien se ha ahorrado un poco. Lastimosamente, este crecimiento real de salarios, fuerte y consistente, que absorbe un 40% del gasto corriente, no ha sido acompañado por un incremento similar de la calidad, que es muy baja en la educación primaria, secundaria y terciaria. A esta tendencia se suman otros requerimientos importantes de educación primaria universal ligados a las metas del Milenio. Bolivia se ha comprometido a alcanzar las metas del Milenio y eso demanda gasto adicional.

La descripción anterior implica que lograr un equilibrio en lo que se refiere a salarios es un tema complicado. ¿Qué iniciativas están en curso? Entre el SNAP² y el Ministerio de Hacienda se está realizando actualmente una reforma de la política salarial, una revisión de la carrera administrativa y un proyecto sobre el Registro de Funcionarios. Este proyecto, que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, incluye también el registro del sector pasivo (pensionistas) y permitirá disminuir el fraude en el cobro de salarios y pensiones, así como acelerar el proceso de pago a través del uso de la huella dactilar.

Las recomendaciones inmediatas en este sector, después del diagnóstico efectuado, son las siguientes: continuar con el análisis de la estructura salarial ¿estamos seguros de estar pagando lo correcto a los sectores que queremos pagar o simplemente reaccionamos ante el sector que presione más, sin evaluar si ese gasto está siendo recompensado

con mayor calidad o podría ser mejor utilizado en otro sector? Esta es una evaluación que tiene que hacer el Gobierno en representación de todos. Sin embargo, en educación se sugiere crear incentivos sobre la base del desempeño y evaluar con los gobiernos subnacionales, incluyendo universidades, la utilización de los recursos. Hay que finalizar el trabajo que están realizando el SNAP y Hacienda para la reestructuración de la política salarial en la carrera administrativa y continuar el registro de funcionarios públicos.

b) Gasto en pensiones

Es sabido que los costos de las pensiones están ligados a varios factores, además del efecto directo de la reforma. Entre estos factores se pueden mencionar los cambios incorporados en la aplicación de la reforma, como el incremento de pagos a los jubilados que no estaba calculado inicialmente. También hay que considerar el fraude que, según estimaciones del sector, parece implicar montos importantes. El Gobierno se encuentra consciente de estas dificultades y está tomando medidas concretas al respecto.

En todo caso, la presión sobre el TGN se mantiene cercana al 4% del PIB. Este es un elemento importante porque los beneficiarios de esta reforma, los que reciben esos recursos, son el 2% de la población que no pertenece al sector más empobrecido y el volumen del dinero involucrado del TGN es importante. Estos son recursos administrados por el Tesoro, entidad que maneja los recursos de la población en su conjunto. El Gobierno también está consciente de estas dificultades y ha asumido medidas para luchar contra ese problema, incluyendo entre el refuerzo institucional del Senasir³, mejoras de los procedimientos de registro, de la automatización, etc.

Las recomendaciones que se derivan del diagnóstico detallado son: continuar con el fortalecimiento del Senasir, luchar contra el fraude y

acelerar la venta de activos del antiguo sistema. El Gobierno heredó los pasivos y los activos del anterior sistema; está pagando los pasivos, y mucho más de lo que pensó, pero no está pudiendo liquidar los activos con el mismo ritmo y así generar ingresos adicionales. Además, se ha mencionado bastante en estos últimos tiempos de reformar la reforma; obviamente el Gobierno es libre de hacerlo, pero la sugerencia es tener mucho cuidado con los potenciales efectos de cualquier reforma.

c) Gasto de capital

Pasando al asunto de capital, vemos que el gasto público en inversión en Bolivia se ha mantenido entre 7 y 9 por ciento del PIB de los últimos años, lo que sumado a los 7 u 8 por ciento de inversión privada da una cifra relativamente pequeña —inferior al 15%— insuficiente para conseguir un crecimiento sostenido en el tiempo. Se necesitaría por lo menos 20 ó 22 por ciento de inversión total para crecer de manera acelerada; el nivel actual de inversión es visiblemente insuficiente. Al igual que las compras de bienes y servicios del gasto corriente, el gasto en capital de la inversión pública suele ser una variable de ajuste; en otras palabras, si el sector público, en particular el Tesoro, no cuenta con dinero tiene tendencia a sacrificar la inversión pública, porque no puede dejar de cubrir gastos corrientes inflexibles como salarios, pensiones y deuda.

La inversión social consiste, básicamente, en gastos ligados a salud, educación, agua, saneamiento básico, caminos. Un elemento interesante de los últimos años es la mayor participación de los gobiernos municipales, desde la Participación Popular. Últimamente, gracias al IDH⁴, se ha reforzado asimismo la participación de las prefecturas en la inversión pública y, en menor medida, del Gobierno central.

Sobre los ingresos fiscales

En lo que concierne a los ingresos fiscales de los últimos años, ha sido indudablemente el IDH el que ha generado un mayor crecimiento.

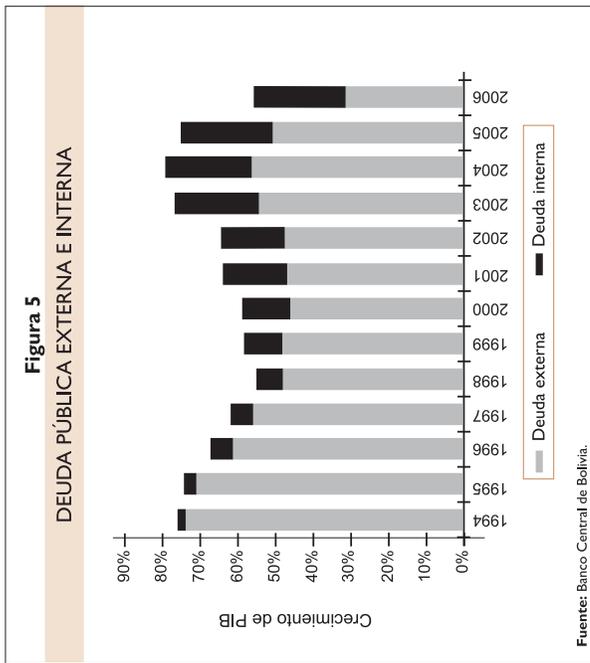
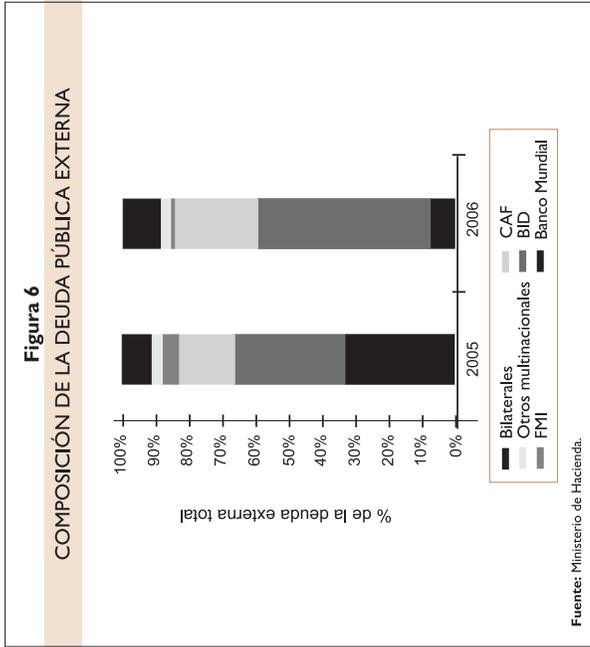
El IDH posee ahora una participación importante, que no tenía hace tan sólo dos años. Sin embargo, es bueno hacer notar que los otros impuestos también han tenido un buen comportamiento: hay una tendencia ligeramente creciente desde hace algunos años y mucho más fuerte en los años recientes, ligada a la recuperación del crecimiento pero también al incremento de la eficiencia en la administración impositiva, en particular de Impuestos Internos.

El Tesoro ha sido quizás el menos beneficiado con el incremento de los impuestos y con la repartición de los impuestos nuevos; en teoría el Tesoro recibe alrededor de un tercio del IDH, pero hay mecanismos de compensación entre departamentos que son productores, que no son productores y otros, y al final, en términos netos, la participación del Tesoro probablemente se acerca más al 20 ó 22 por ciento de la recaudación del IDH, cuando se ha mantenido en el Tesoro la mayor parte de las responsabilidades de gasto.

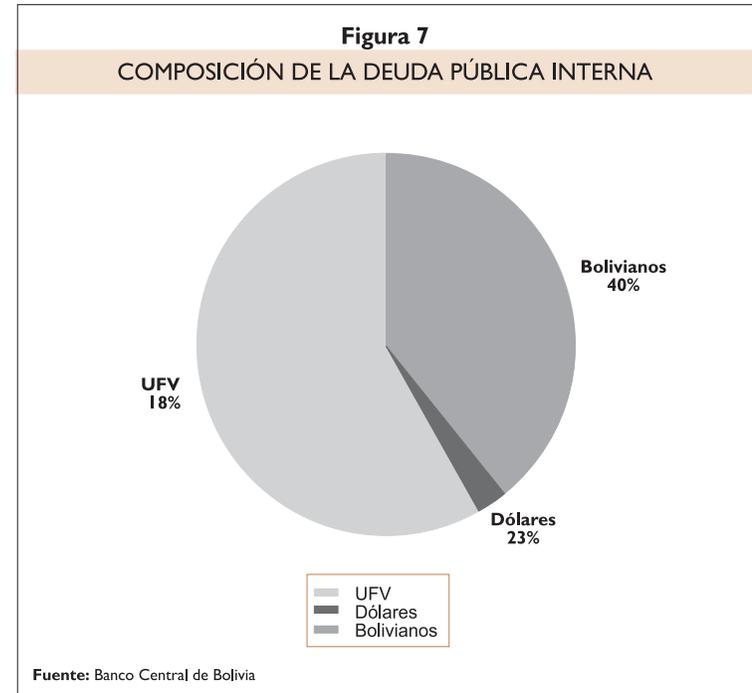
Sobre la deuda pública

Cuando se produce una diferencia negativa entre los gastos y los ingresos es preciso cubrirla y usualmente se recurre a los préstamos. La deuda pública tiene dos componentes: la deuda externa y la deuda interna. Después de la crisis de 2002 ha surgido una tendencia constantemente decreciente de la deuda externa. ¿Significa esto que la cooperación internacional, principal fuente de recursos externos, ha dejado de apoyar a Bolivia? En realidad, ocurre lo contrario. La cooperación recurrentemente ha ido perdonando porciones de deuda contraída por la República y ha evitado así el repago de esta deuda; en el último año hubo una tremenda disminución de la deuda pública externa ligada a la última iniciativa de Reducción Multilateral de Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés), lo que determinó que la deuda interna y la deuda externa tengan ahora pesos similares en cuanto a *stock*, aunque no en cuanto a costo, porque la externa es más barata que la interna. En efecto, la deuda pública total ahora suma poco más del 55%, correspondiendo a la deuda externa cerca al 30 por ciento (ver Figura N° 5).

4. Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).



¿Quiénes participan de la deuda externa? El Banco Mundial ha reducido su participación, lo que no significa que haya dejado de prestar; por ejemplo, este año el Banco va a desembolsar en principio unos 30 millones de dólares, y quizás algo más, y, si todo va bien, va a comprometer unos 80 millones adicionales; el próximo año va a comprometer otros 60 millones (ver Figura N° 6). Claramente hay un apoyo activo del Banco para Bolivia. Este aspecto debe además añadirse al muy bajo costo de los créditos del BM. El aporte del BID crece en términos porcentuales, simplemente porque la deuda total ha caído. Además, el monto de deuda con el BID disminuirá también en breve, ya que este organismo participará del *perdonazo* de deuda ligado al MDRI, como ya lo ha anunciado oficialmente. Lo que crece activamente es la deuda de la Corporación Andina de Fomento (CAF), institución que además ha descartado totalmente su participación en la iniciativa de reducción de deuda y que,



en promedio, tiene condiciones significativamente más caras que los otros multilaterales. Por ejemplo, los créditos típicos del Banco Mundial para Bolivia son a 40 años plazo con 10 años de gracia y, prácticamente, sin ningún pago de interés; el BID tiene una línea similar, aunque no tan amplia, y la diferencia con otras fuentes de financiamiento no concesionales como la CAF son realmente abismales.

En el caso de la deuda interna ha habido un crecimiento relativo, porque la deuda externa (y por tanto la total) ha bajado en volumen. Nos hemos prestado más del mercado local, eso no es necesariamente malo porque buena parte de la deuda interna es en bolivianos. Esta deuda incluye tanto la del Gobierno como la del Banco Central, que también hace operaciones de deuda para sus objetivos monetarios. Un tercio de la deuda interna es en bolivianos, dos tercios en Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV) y una muy pequeña parte en dólares (ver Figura N° 7). Eso es importante, porque lo que se emite en bolivianos es en principio más fácil de pagar; pero el costo financiero es más elevado que el de los créditos concesionales. Además, en los últimos años el Gobierno ha hecho un esfuerzo para ampliar los plazos de vencimiento, que aunque no se acercan aún a los plazos de 40 años de la deuda concesional del BM, de todos modos hace que la deuda interna sea más fácil de administrar. Un punto que tal vez es muy conflictivo es la fuerte concentración de la deuda en manos de un pequeño grupo de agentes, en particular las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que tienen el 13% del PIB en deuda interna, lo que representa un nivel muy elevado.

Sobre la sostenibilidad de la deuda pública

Hemos descrito brevemente los gastos, los ingresos y el estado de la deuda. Hemos encontrado mejores ingresos, un gasto razonablemente controlado y una deuda externa muy reducida por los mecanismos de disminución. En resumen, encontramos un escenario de sostenibilidad mucho más sólido. El Banco realiza regularmente ejercicios de sostenibilidad de deuda. Es importante evaluar la situación de la deuda

a mediano y largo plazo. Por ejemplo, el hecho de que el año pasado hubiese mejorado sustancialmente la situación fiscal por los ingresos de hidrocarburos y de que se hubiese accedido a un *perdonazo* de deuda externa, no implica que a futuro se pueda incrementar el gasto de manera desahogada. Por ejemplo, con un crecimiento de 3,5, tal vez un poco por debajo de lo que en realidad está ocurriendo, igual sería necesario un superávit primario del 1%; en otras palabras, a pesar de la situación estructuralmente mejorada del sector público no financiero, el esfuerzo fiscal a futuro tiene que mantenerse (ver Tabla N° 1). Lógicamente, si el crecimiento es más rápido —4,5%— el esfuerzo fiscal tiene que ser menor (al menos medio por ciento de superávit primario los siguientes años, llegando a 1,3% en 2020).

Las recomendaciones para mantener un equilibrio de largo plazo y una estabilidad de la situación fiscal son las siguientes: mantener el superávit primario; revisar las transferencias; esto se encuentra ligado a la fragilidad descrita del Tesoro, pues el sector público puede encontrarse más sólido, pero no el Tesoro; trabajar en el diseño e implantación de un Fondo de Estabilización, es decir aprovechar las vacas gordas de estos años con los ingresos del gas, para ahorrar y tener un respaldo en la época de vacas flacas, que tarde o temprano llegará; revisar la política tributaria, pues ahora hay una muy fuerte dependencia del IDH, lo que está ligado con el tema del Fondo de Estabilización, además este impuesto depende críticamente de una variable volátil que es el precio del petróleo; revisar la cobertura, el porcentaje de gente que paga impuestos en Bolivia, que es absurdamente bajo; y revisar la progresividad, entre otros temas. Por ejemplo, uno de los impuestos vigentes es el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA) que, aunque no es un impuesto al consumo, funciona de manera similar a uno; el RC-IVA es regresivo, porque quienes más pagan, proporcionalmente hablando, son los pobres, debido a que son los que consumen más porcentaje de su ingreso, los de mayor ingreso ahorran más y por tanto pagan este impuesto en menor porcentaje. En necesario revisar esto.

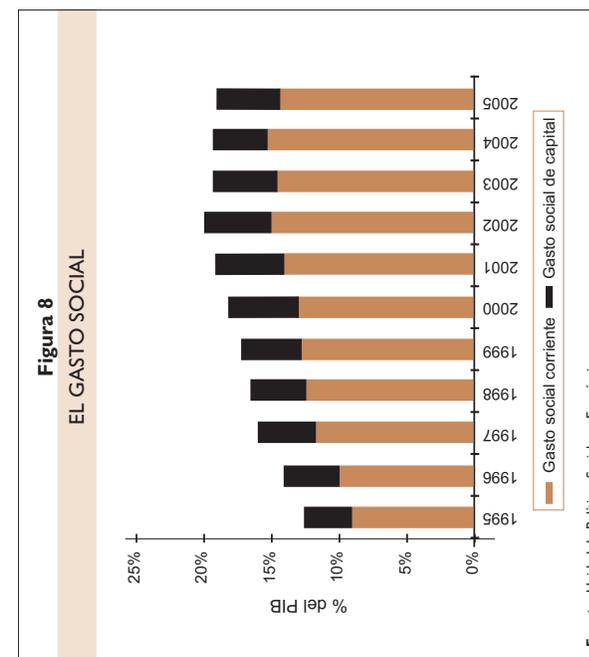
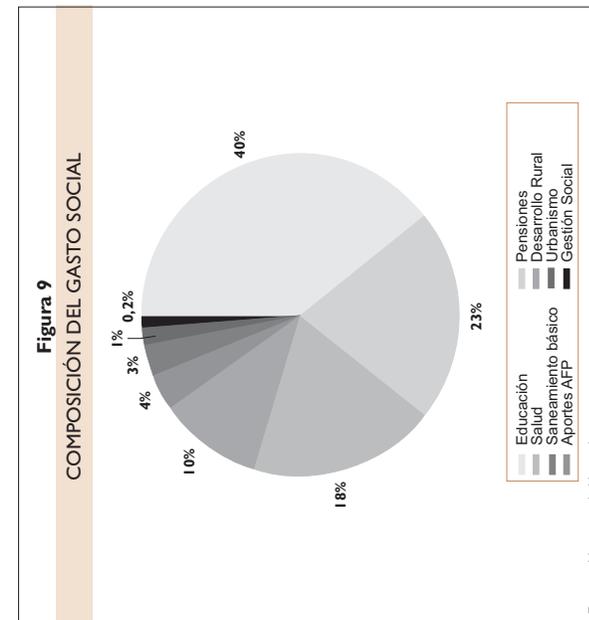
Tabla I

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA
Sensibilidad de superávit primario requerido,
según supuestos de crecimiento económico (Porcentajes del PIB)

| Tasa de crecimiento | 2007 | 2010 | 2015 | 2020 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| 2,5% | 1,5% | 1,7% | 2,0% | 2,3% |
| 3,0% | 1,2% | 1,4% | 1,7% | 2,1% |
| 3,5% (Escenario base) | 0,9% | 1,1% | 1,5% | 1,8% |
| 4,0% | 0,6% | 0,8% | 1,2% | 1,5% |
| 4,5% | 0,4% | 0,6% | 0,9% | 1,3% |

Fuente: Elaboración propia del autor.

Por otro lado, es necesario también alcanzar y mantener un nivel sólido de crecimiento. Es una recomendación fácil de expresar, pero es bastante más difícil tomar las medidas que aseguren que ese sólido crecimiento se alcance y se mantenga en el futuro. Por ejemplo, se deben mantener mayores niveles de inversión pública: el volumen actual no es despreciable, pero debe reforzarse. Por otro lado, la inversión privada debe crecer substancialmente. Sin embargo, por un lado, la calidad de la inversión pública deja que desear y, por otro, se percibe que en el último período se ha degradado el clima para la inversión privada. El Plan Nacional de Desarrollo identifica clara y correctamente a la inversión privada como un elemento clave para mantener el crecimiento a largo plazo; pero la inversión privada ha estado muy frágil en los últimos años. Exceptuando un puñado de sectores de muy alto crecimiento, como minería o petróleo, en los otros se ha visto un pobre nivel de inversión privada. También es importante diversificar las exportaciones y no depender de dos o tres productos; se debe ampliar la base de producción y de exportación para no ser tan vulnerables a los cambios de precios.



Además, es necesario revisar el proceso presupuestario, implantar el presupuesto plurianual y mejorar la programación. Actualmente, el presupuesto no es una herramienta adecuada para implementar y ejecutar las políticas que ya poseen un instrumento de largo plazo, que es el Plan Nacional de Desarrollo. Esta insuficiencia se debe a que el presupuesto no cuenta con un proceso de programación razonable, se basa en hipótesis que no son sólidas y, en los hechos, quien termina definiendo las prioridades de gasto no es el presupuesto sino el responsable del flujo de caja y de la tesorería. Otro elemento de esta insuficiencia en la programación se refleja en las diferencias entre lo proyectado y lo ejecutado; el Gobierno central sí tiene una ejecución cercana a lo ofertado, pero en los municipios no se están gastando los montos previstos y probablemente no se está gastando en los sectores en los que se había pensado gastar.

El gasto social, su eficiencia y equidad

En la segunda parte de la exposición presentaremos la parte cualitativa del gasto público, referida a equidad y eficiencia, en particular del gasto social. El gasto social ha crecido mucho en Bolivia en los últimos años, de situarse ligeramente por encima del 10% ha alcanzado el 20% y curiosamente en un año —2002— en que el déficit fiscal estaba entre los más altos de los últimos años. Esto ocurrió porque, a pesar del fuerte déficit, hubo una reducción significativa del crecimiento y el gasto se había destinado a disminuir el efecto de la crisis en los sectores vulnerables (ver Figura N° 8).

Los recursos destinados al gasto social se concentran básicamente en tres conceptos: educación, salud y pensiones, y en bastante menor medida a desarrollo rural y otros (ver Figura N° 9). El gasto social ha tenido efectos positivos claros en cuanto a equidad e impacto; en los últimos años han mejorado sustancialmente los índices ligados a la alfabetización, la mortalidad, el acceso al agua potable, etc. Sin embargo, aún queda mucho por hacer. Por ejemplo, la educación primaria ha tenido un amplio desarrollo en cuanto a cobertura, aunque resta mejorar

la calidad. En el caso de la educación terciaria, la universitaria es particularmente regresiva. ¿Qué significa eso? Que de la universidad se benefician básicamente los sectores de la población que tienen mayores ingresos. El Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) ha tenido un excelente rendimiento en cuanto a la cobertura de salud para las madres y los hijos, y el año pasado —en 2006— se ha ampliado la cobertura a las mujeres en edad fértil, así como varios servicios, lo que obviamente tendrá un mejor impacto, que debe medirse.

En infraestructura se mejoró de manera importante el acceso a la electricidad, el acceso al agua, a las comunicaciones, etcétera, pero lastimosamente de forma muy desigual. Simplificando un poco, esa importante mejora se ha visto concentrada en las ciudades y no, por ejemplo, en el campo o en las zonas pobres de las ciudades; en los rubros mencionados, la desigualdad probablemente no se ha reducido, a pesar de las mejoras del promedio.

Efectos de la descentralización sobre el gasto social

Otro elemento que describe al gasto social es el rol creciente, muy importante, de los gobiernos municipales. Sin embargo, el mayor rol de este nivel de gobierno tropieza con su debilidad institucional, algo que afecta también, y quizá en mayor medida, a las prefecturas, pese a la gran importancia que tienen en el gasto y en la inversión pública, en particular en la inversión social. Esta debilidad institucional se constituye en una limitante o en un obstáculo para que estas instituciones ejecuten adecuadamente sus programas de inversión y de gasto. Obviamente hay excepciones, como el municipio de La Paz, uno de los más sólidos y estructurados.

Además, en los últimos años se ha observado una delegación desordenada de tareas en estos niveles de gobierno, que complican las relaciones entre ellos y el gobierno central. De manera más general, la descentralización genera problemas fiscales adicionales que dificultan la ya complicada administración del equilibrio fiscal, en contraposición

Tabla 2

RAZONES DE DESCENTRALIZACIÓN ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY DE HIDROCARBUROS (2004-2006)

| Prefecturas | Antes 2004 | Después 2006 |
|---|------------|--------------|
| Prefecturas | | |
| Razón de gasto centralizado | 8,6 | 13,2 |
| Razón de impuestos descentralizados | 0,5 | 0,4 |
| Razón de dependencia a las transferencias | 96,6 | 99,3 |
| Municipalidades | | |
| Razón de gasto descentralizado | 18,3 | 21,5 |
| Razón de impuestos descentralizados | 5,4 | 4,5 |
| Razón de dependencia a las transferencias | 67,6 | 74,2 |
| Gobiernos subnacionales | | |
| Razón de gasto descentralizado | 26,9 | 34,7 |
| Razón de impuestos descentralizados | 5,8 | 4,9 |
| Razón de dependencia a las transferencias | 66,6 | 73,1 |

Fuente: Elaboración propia del autor.

con las legítimas necesidades de servicios públicos, en particular de los sectores más pobres. El proceso de descentralización, que comenzó en los municipios en los años noventa y ahora tiende a ser departamental, ha disminuido significativamente el rol del gobierno central en la inversión pública. Hace unos pocos años, el gobierno central era responsable de la mitad de la inversión pública y ahora apenas llega a un tercio; el resto de esa responsabilidad se ha transferido a las prefecturas y los municipios. ¿Cuáles son los inconvenientes de esta descentralización? Además de los problemas mencionados de coordinación, se genera una alta dependencia de las transferencias: así, las prefecturas dependen en un 99% de las transferencias del gobierno central, los municipios en un 74% (ver Tabla N° 2). Debido al IDH, esto ha empeorado; por ejemplo,

en el caso de los municipios la dependencia de los recursos distribuidos por el gobierno central sólo llegaba a los dos tercios.

Otra crítica más conceptual sobre el gasto social es que se lo ha diseñado con una óptica asistencialista y que se ha descuidado el rol productivo, que puede ser mucho más útil a largo plazo; es mejor que las comunidades o el área rural aprendan a crecer por su cuenta. Un aspecto positivo es que el Plan Nacional de Desarrollo hace énfasis en el crecimiento a través de variables productivas, en particular en comunidades rurales.

Las recomendaciones sobre el gasto social descentralizado se pueden resumir de la siguiente manera: revisar la responsabilidad de cada sector de gobierno; lograr que la asignación de recursos sea más eficiente; fortalecer a los gobiernos municipales, tarea que el Ministerio de Hacienda ya asumió a partir de programas de desempeño que tratan de asegurar que las alcaldías mantendrán un comportamiento financiero equilibrado; y reforzar la institucionalidad en los niveles de gobierno central, municipios y prefecturas.

Gasto social por sectores

En cuanto a los sectores, salud es relevante con un gasto que equivale al 4% del PIB, 80% del cual está destinado a salarios. Sin embargo, presenta un déficit de recursos humanos, que además se encuentran mal distribuidos geográficamente. También se observa una fuerte dependencia de los recursos de la cooperación internacional; en los últimos años el BID y el Banco Mundial han aportado con el 60% de la inversión, muy fuertemente concentrado en el exitoso programa del SUMI, las brigadas móviles de Extensa, el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y la cobertura a enfermedades transmisibles, medicamentos y vacunas. Se han obtenido avances significativos en estos aspectos.

Con relación a las metas del Milenio relativas a salud, la mortalidad ha bajado de 89 a 54 por mil entre 1989 y 2003, la meta para el 2015 es de 30 por mil; en vacunas se ha pasado de 68 a 84 por ciento entre 1994

Tabla 3

RESUMEN DE INDICADORES SOCIALES

| | Década de los noventa | Año más reciente | MDM - 2015 |
|--|-----------------------|------------------|------------|
| Cobertura neta del nivel primario | 96,4 2000 | 94,0 2005 | 100 - |
| Tasa de término a octavo de primaria | 55,4 1992 | 77,8 2005 | 100 + |
| Tasa de analfabetismo entre 15 y 44 años | 6,6 1999 | 5,1 2004 | 0 + |
| Brecha de género en la tasa de término de primaria | 6,6 1992 | 0,3 2005 | 0 + |
| Brecha de género en la tasa de término de secundaria | 3,4 1992 | -0,4 2004 | 0 + |
| Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos | 89,0 1989 | 54,0 2003 | 30 + |
| Cobertura de vacuna prenatal en menores de un año | 68,0 1994 | 84,5 2005 | 95 + |
| Tasa de mortalidad materna por 100 mil nacidos vivos | 416,0 1989 | 229,0 2003 | 104 + |
| Cobertura de partos institucionales | 24,0 1994 | 61,9 2005 | 70 + |
| Cobertura de agua potable | 57,5 1992 | 71,7 2005 | 79 + |
| Cobertura de saneamiento | 28,0 1992 | 43,5 2005 | 64 + |
| Disponibilidad de energía eléctrica | 65,4 1996 | 64,9 2003 | - = |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

y 2005, y se debe llegar a 95; la tasa de mortalidad materna por cada 100 mil nacidos ha bajado de 400 a 200 entre 1989 y 2003, hay que bajarla a 100; la cobertura de partos institucionales ha pasado de 24 a 62 por ciento, entre 1994 y 2005, hay que llegar a 70 (ver Tabla N° 3). Los logros son notables ¿Cuáles son los problemas? La gestión es aún poco eficiente, salvo en algunos aspectos, como el SUMI que tiene un buen sistema de seguimiento; otros elementos del gasto de salud no están bien evaluados respecto a sus resultados; la coordinación entre diferentes niveles de gobierno es deficiente lo que afecta a muchos sectores y, finalmente, el acceso fuertemente inequitativo a todos los servicios. Se ha mejorado significativamente en el área rural, se ha mejorado de manera importante en el área urbana, pero el retraso en la parte rural es enorme con respecto a la parte urbana.

Las recomendaciones: priorizar resultados, no solamente el volumen de gasto; mejorar los recursos humanos y readecuarlos geográficamente, reforzar la infraestructura en lo que se ha avanzado, pero queda aún mucho por hacer; revisar la dependencia de la cooperación internacional y adecuar los servicios a las idiosincrasias del país, aspecto que se encuentra considerado en el Plan Nacional de Desarrollo.

En educación la cobertura ha mejorado de manera importante. La cobertura neta del nivel primario se encuentra en el 94%, el objetivo para las metas del Milenio es de 100; sin embargo, hay que considerar que los primeros 5% de cobertura son mucho más fáciles de lograr que los últimos 5%, que probablemente se encuentra muy disperso. El analfabetismo, por ejemplo, entre 15 y 44 años es de solamente 5%, vale decir que sólo 5% de la población boliviana en ese rango de edad era analfabeta en 2004; todavía queda una brecha que parece pequeña pero, de nuevo, ese último 5% es mucho más difícil que el primer 5%. La brecha de género refleja la relación entre varones y mujeres en la escuela, si es positivo significa que hay más varones que mujeres en las escuelas, el óptimo es cero. Con un nivel de 0,3 en la escuela primaria en 2005 y

de -0,4 en la escuela secundaria en el mismo año, estamos prácticamente con la meta cumplida.

El problema en educación es que ésta es de muy baja calidad en Bolivia; la cobertura es muy buena, pero sensiblemente el resultado es muy pobre. Se presenta un alto nivel de abandono (sobre todo en el nivel secundario) y de repetición, y también hay una marcada desigualdad en la distribución de los recursos entre niveles. Respecto a los recursos, de 100 pesos que se gastan en educación primaria 24 van a los más pobres y 18 a los sectores con mayores recursos. En ese sentido, la educación primaria es progresiva ¿Qué pasa con la educación terciaria, universitaria? De 100 bolivianos que se gastan 52 van a los sectores más ricos y únicamente dos se dirigen a los más pobres. Eso es lo que se denomina un gasto regresivo (ver Tabla N° 4).

En lo que se refiere al volumen de gastos, según datos de 2004, la mitad va a primaria, lo que es adecuado, a pesar de los fuertes problemas de calidad mencionados; pero lastimosamente, un tercio de los recursos va a la educación terciaria, que es un gasto regresivo y también de poca calidad. La educación secundaria, que requiere más apoyo y tiene más rentabilidad para la economía y para las personas que estudian, recibe apenas 12%; eso demuestra una muy mala distribución de los recursos entre los niveles de educación.

En infraestructura, el tercer elemento del gasto social, la inversión social es una parte muy importante del total de la inversión pública, y es creciente. La gran mayoría va a transporte: de 170 millones en 1997 ha pasado a 400 millones de dólares en 2006, la mayor parte corresponde a recursos extranjeros. Ha mejorado la cobertura y la equidad en la inversión social. En agua y saneamiento, por ejemplo, se están alcanzando las metas del Milenio. En 1992, la cobertura de agua era de 58%, en 2003 llegó al 72% y la meta es del 79%; estamos muy cerca. En saneamiento, de igual manera, ha habido una mejora importante; la cobertura ha pasado de 28% en 1996 a 44% en 2005, aunque falta aún mucho por hacer para alcanzar la meta de 64%.

Tabla 4
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR QUINTIL DE INGRESO
(Porcentajes del total)

| | Quintil 1 20% más pobre | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 20% más rico | Total |
|--------------------------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|---------------------------|-------|
| Educación primaria | 24 | 23 | 21 | 18 | 14 | 100 |
| Educación secundaria | 12 | 20 | 21 | 22 | 25 | 100 |
| Educación universitaria | 2 | 4 | 14 | 28 | 52 | 100 |
| Otra educación terciaria | 6 | 9 | 19 | 29 | 37 | 100 |

Fuente: Elaboración propia del autor.

En todos los casos descritos, el problema común es el mismo: mientras hay ciudades de Bolivia que hace tiempo han alcanzado todas las metas del Milenio, otras del campo y otros sectores vulnerables todavía no se acercan a los objetivos.

Comentario de cierre

En conclusión de las dos partes de la presentación, el mensaje central es que hay que tener mucho cuidado para conservar el equilibrio de la situación fiscal a largo plazo, necesario para mantener un crecimiento sostenible, y al mismo tiempo hay que tratar de cubrir los grandes requerimientos de gasto social con los recursos limitados disponibles, de manera de que éstos sean eficientes y con equidad, y que lleguen con mayor prioridad a los pobres.*

Desigualdad y desarrollo humano

*Antonio Aranibar Arze**
*Economista del equipo de Desarrollo Humano
del Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD)*

DEBATE: PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Participante varón

¿Qué recomienda hacer, desde su punto de vista personal y desde su institución, para que el crecimiento real de sueldos en salud y educación vaya acompañado de calidad en esos dos sectores? ¿Cómo es posible lograr que la universidad no sólo beneficie a quienes tienen más acceso a la riqueza?

Julio Loayza

Una recomendación general es que cualquier incremento de la remuneración esté ligado a los resultados de rendimiento, en lugar de que los aumentos sean automáticos. Claro está esto tiene que ser reforzado y complementado con programas de formación de los educadores, por ejemplo. Actualmente, las decisiones de los montos salariales en salud y educación están basadas en la relación directa entre la agrupación de maestros y médicos y el Gobierno.

Respecto a la regresividad de la universidad, es importante evaluar que si bien la educación primaria es casi universal, sólo tres cuartas partes de los niños que terminan la primaria acceden a la secundaria, mientras que el resto probablemente tenga que abandonar su educación y trabajar; hay una relación muy fuerte entre el nivel de riqueza y la cantidad de estudiantes que concluyen la secundaria.

Lo aconsejable es reforzar la educación secundaria con recursos adicionales que podrían venir de los recursos universitarios y esto se volvería progresivo; bonos como el Juancito Pinto son eficaces para incentivar la asistencia a la escuela.

Participante varón

Tomando en cuenta que el Banco Mundial ha participado activamente en la reforma de pensiones ¿cuál fue el cálculo inicial del peso de las pensiones, tomando en cuenta el incremento de la renta y el fraude, en

el déficit fiscal y cuál es la situación del sistema de pensiones de otros países que han aplicado reformas similares a las de Bolivia?

Julio Loayza

En el cálculo inicial de la reforma de pensiones¹ efectivamente hubo errores en la estimación demográfica del flujo de jubilados y en determinar cuánta gente se quedaría en el sistema antiguo y cuánta pasaría al nuevo sistema. Mucho más de eso no puedo mencionar.

Sobre la reforma, sin ser especialista, es posible decir que este proceso ha arrastrado algunos problemas ligados al sistema anterior, especialmente la falta de recursos para cubrir las rentas, debido a la ineficiencia en la recaudación, la disminución de trabajadores que aporten y el fraude. El Tesoro General de la Nación, que debía asumir las diferencias para el pago a los jubilados, en cierta forma ha heredado una parte de esos problemas. En el nuevo sistema cada quien ahorra por su cuenta, se entrega el dinero a una administradora que en el tiempo establecido devuelve ese ahorro como renta de jubilación, incluyendo los intereses por las inversiones que debe realizar. El administrador, en principio, tendría que ser libre para elegir los instrumentos en los que quisiera invertir los aportes, pero la norma dispone que las AFP obligatoriamente deben transferir una parte de ese dinero y transferirla al Tesoro como préstamo; esta entidad, a su vez, tiene que pagar el interés correspondiente y el capital. En resumen, hay una especie de contaminación entre el sistema anterior y el nuevo sistema. Ahora, preguntarse qué pasaría si el sistema fracasa es complicado y difícil; hasta el momento los saldos de los ahorros para la jubilación están disponibles, lo que no se podía decir en el anterior sistema.

Emilse Escóbar – Alicia por Mujeres Nuevas, El Alto

Me llama la atención que a los impuestos que provienen de la minería, en un momento en que los precios están altos, no se les dé la misma

1. Ley de Pensiones del 29 de noviembre de 1996.

importancia que a los del IDH, por un lado. Por otro lado, los recursos destinados a la educación no deberían ser considerados como un gasto sino como una inversión en lo social y además tendría que ponerse más énfasis en la educación inicial, como ha ocurrido en otros países, porque por ahora la prioridad está en el centro y se destinan más recursos a la educación universitaria.

Julio Loayza

Los ingresos mineros sí están considerados; lo que sí es cierto es que el aporte porcentual de la industria minera a los impuestos es menos proporcional a su importancia en el ámbito económico; tal vez estén subrepresentados en los impuestos. En cuanto al término de gasto social, se trata de una terminología que se puede llamar erogación social, pero eso no cambia el fondo del asunto.

La educación inicial, por otro lado, si bien no está considerada en la presentación, claramente, es un tema importante y se menciona en el documento. El asunto de la educación inicial antes que la primaria es un tema absolutamente crítico y le doy toda la razón.

Participante mujer

¿Cuál es la recomendación para que exista eficiencia en el gasto, es decir cómo evitar que se produzca un desequilibrio entre la recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y su distribución?

Julio Loayza

Sobre la distribución de los impuestos, es una tarea de todos repensar este asunto; el IDH es un caso fuerte, pero no es el único. Es evidente que hay desequilibrios, primero entre niveles de gobierno, que dejan un poco vulnerable al Tesoro, y también en el ámbito regional. La recomendación es reflexionar entre todos cómo ha surgido esa distribución, si es racional, por *lobby* o presión, y qué queremos realmente.

En cuanto a cómo lograr eficiencia en el gasto, es importante considerar que la eficiencia está ligada a varios factores. Lo primero es que la decisión de inversión sea el resultado de un proceso de programación del crecimiento, a través de un instrumento que es el presupuesto que nos permita ejecutar lo que el país cree que son sus prioridades de inversión; y ahí nos falta mucho, aunque el Gobierno está haciendo un esfuerzo con el Plan Nacional de Desarrollo que tiene ambigüedades, pero también hay un impulso para que se concrete.

Lo segundo en importancia es la ejecución del gasto de inversión que exige solidez institucional; lo que, por el momento, es una dificultad. En resumen, la eficiencia implica una buena programación del gasto, programación adecuada de la inversión, buena distribución del dinero y buena ejecución para obtener los resultados esperados.

Participante varón

¿Qué están haciendo el Banco Mundial y el FMI, y cómo pueden apoyar para que el pedido de los países en desarrollo de convertir la inversión en un activo, en lugar de que sea un gasto, sea una decisión más expedita? Por otra parte, el Gobierno y organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID impulsan la otorgación de préstamos a entidades subnacionales con una crónica debilidad institucional, entonces ¿cómo se compatibiliza la necesidad de que provincias y municipalidades, por ejemplo, asuman la responsabilidad fiscal y que al mismo tiempo se favorezca la toma de préstamos directos?

Julio Loayza

El primer punto está ligado al registro del patrimonio del Estado. Si una empresa invierte, la inversión se queda como parte del patrimonio; en cambio, los registros del sector público solamente se concentran en flujos: lo que ha ingresado en el año y lo que se ha gastado en el año. Ese es un tema conceptual que no es de competencia del Banco Mundial sino del Fondo Monetario Internacional, pero es un asunto pertinente.

Sobre el segundo punto, la responsabilidad fiscal subnacional es un tema crítico porque el equilibrio del país depende de que cada municipio mantenga también el equilibrio; de nada sirve que el Tesoro haga esfuerzos por equilibrarse si otras entidades públicas no lo hacen. En los últimos años los gobiernos han impulsado programas para seguir de cerca el comportamiento de los municipios y el Banco Mundial no tiene restricciones para apoyar estas iniciativas, porque si bien les otorga préstamos directamente el Estado es quien toma la responsabilidad del crédito. Hay estimaciones de que la deuda municipal ya es del cinco por ciento del PIB, no es terrible pero sí significativo.

Zenobio Quispe – Foro Indígena

La asignación de los recursos del IDH no es la adecuada porque relega a los pueblos indígenas, a pesar de ser una mayoría de la población. Por ello se ven las diferencias en cuanto a la educación y al acceso al trabajo en las ciudades, incluso para indígenas que se han profesionalizado; además, en las ciudades la pobreza se concentra más. Con ese dinero debería ampliarse el apoyo a los sectores productivos.

Julio Loayza

Quizás no sería muy recomendable predeterminar qué porcentaje del IDH tendría que ir a determinado concepto, porque precisamente esto da lugar a malos direccionamientos y coberturas deficientes porque el gasto no debería estar ligado al volumen de ingreso, sino a las prioridades que se definan, por ejemplo, a través del presupuesto o del Plan Nacional de Desarrollo.

Respecto a la educación no puedo más que darle la razón. El hecho de que haya indígenas que se profesionalicen aquí o en el exterior es una prueba obvia de algo que nadie duda: que no hay ningún problema de materia prima, sino de calidad de la oferta educativa.

El equipo de Desarrollo Humano del PNUD, del cual formo parte, está elaborando un trabajo de investigación, el informe de desarrollo humano de Bolivia, que será publicado próximamente; el estudio se llama “El estado del Estado” y, entre distintas aproximaciones al Estado, incluye una radiografía fiscal, es decir un análisis sobre dónde recolecta sus ingresos y en qué gasta esa “máquina” burocrático-administrativa que los bolivianos estamos reformando en la Asamblea Constituyente. Sobre este tema colocaré algunos hallazgos en esta mesa de debate.

Un dato que muchos conocen es que Bolivia es uno de los países más desiguales en América Latina y que este continente es el más desigual del mundo. Este es un rasgo característico de nuestra estructura económica que, creemos, es un obstáculo para el desarrollo. La desigualdad es un impedimento central para el crecimiento económico en Bolivia y, a juzgar por distintos datos, ésta se ha incrementado entre 1989 y 2002; en las áreas urbanas el coeficiente de Gini —una medida de desigualdad que toma el valor 1 cuando una persona se queda con todo el ingreso producido en la sociedad y el valor cero cuando todos nos repartimos equitativamente ese ingreso— ha pasado de 0,5 a 0,55 y en las áreas rurales, que es donde se encuentra la mayor desigualdad, está por encima de 0,6.

Son niveles muy altos e inaceptables de desigualdad que impiden el desarrollo humano en Bolivia y que la política fiscal debe atacar. Por supuesto, la respuesta para atacar este problema no sólo está en la política

* Licenciado en Economía por la Universidad de ParísIX (Francia). Candidato a Doctor en Modelización Económica Aplicada por la Universidad Autónoma de Madrid (España).

fiscal —y por tanto en las transferencias de ingresos entre hogares— sino también en la distribución de activos generadores de ingreso —llámese tierra, llámese educación—. Probablemente, Bolivia necesita un *shock* redistributivo, tema que será abordado en el informe de desarrollo humano 2008.

Ahora bien, con qué plata se puede hacer ello si en los últimos cinco años el país ha vivido una permanente crisis fiscal. Y es más, un rasgo característico de la historia económica de Bolivia ha sido el déficit público crónico, que alguna literatura presenta como una de las particularidades centrales de los Estados débiles; entre 1960 y 2000 el déficit público ha sido constante y en momentos de grandes crisis, como a mediados de los años ochenta con la hiperinflación, e incluso como en los momentos más complejos de la crisis actual, en 2002-2003, el déficit fiscal ha llegado a acercarse al 10%. Esto muestra la debilidad estatal, lo que a su vez se asocia a la debilidad y estrechez de la base económica del país.

La presión tributaria entre 1987 y 2002 ha pasado del cuatro al 14%, es decir que antes se pagaban muy pocos impuestos y ahora se paga algo más; pero durante mucho tiempo, entre 1995 y 2002, este nivel se ha estancado entre 12 y 14 por ciento del PIB, cuando para cerrar la brecha fiscal —la diferencia entre ingresos y gastos— el Estado necesitaba recaudar muchos más impuestos. Durante la presidencia de Carlos Mesa, el mandatario solía hablar de la debilidad crónica del Estado y pedir a la gente que pague más impuestos; los resultados de las encuestas que evaluaban esos discursos decían que el 84% de la gente apoyaba al Presidente Mesa, el 80% estaba consciente de que el país atravesaba una brutal crisis estatal y fiscal, pero el 72% de las personas no estaba dispuesta a pagar más impuestos.

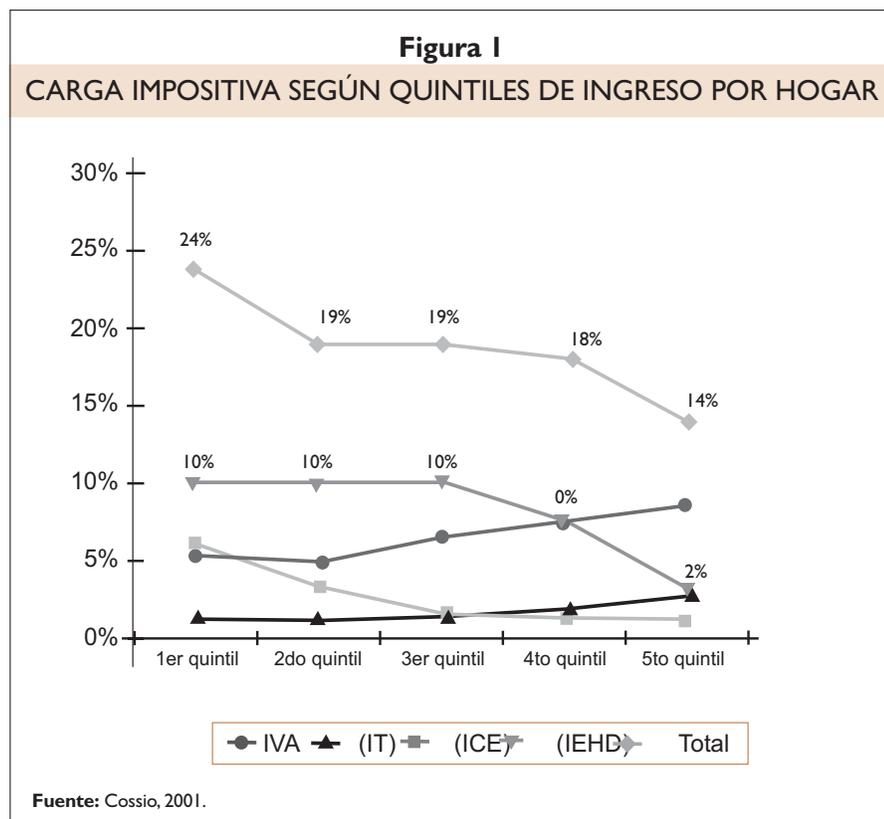
De repente, gracias al milagro del gas, el país ha pasado de una situación terrible de déficit a otra de un superávit fiscal del 6%. Esto ha cambiado todas las coordenadas del debate; sin embargo, es muy

importante preservar en mente la cuestión histórica de la estrechez fiscal del Estado boliviano. El milagro del gas se ha asociado a una coyuntura externa bastante favorable para los precios de las materias primas de exportación de la región latinoamericana; por lo tanto, lo que es un dato para Bolivia, el superávit, también es un dato para la mayoría de los países de la región. La mayoría de los países han registrado una variación positiva de sus ingresos y tienen superávit, y en términos regionales Bolivia ha pasado de estar entre los países con menos presión tributaria a estar entre los países con más presión tributaria.

Entonces, claramente han cambiado las coordenadas del debate y la discusión puede centrarse ahora sobre qué hacemos con esos recursos. Este es un buen punto y, tal vez a diferencia de otras exposiciones, la primera idea de esta exposición, basada en los estudios de la CEPAL, es que hoy por hoy sí es bueno gastar. Tenemos un 6% de superávit, hay que gastar, pero hay que preguntarse ¿cuánto de este incremento de ingresos fiscales es estructural y cuánto es transitorio? Lo que es estructural gastémoslo en cosas que tengan “rentabilidad” de más largo plazo, y para lo que es transitorio hay que remover barreras de crecimiento de corto plazo.

En todo caso, hay un margen de maniobra para gastar y hay que aprovecharlo, pues el país tiene una enorme deuda social acumulada; pero no tenemos que perder la vista que la ilusión de la fortaleza del Estado depende del gas. Además, el gas tiene otro efecto: está haciendo que nuestro sistema fiscal pase de ser un sistema regresivo, donde quienes tienen menos pagan más, a un sistema más progresivo, esto quiere decir que los que tienen más pagan más. Los impuestos directos que pagábamos en la década de los noventa apenas estaban entre un 20 y 30 por ciento de los impuestos totales, con el gas están entre el 45 y el 50 por ciento y pueden seguir creciendo. Teóricamente los impuestos directos son más progresivos, los impuestos indirectos son más regresivos. Por ello, con el gas tenemos la ilusión de la fortaleza fiscal y de la progresividad fiscal. Hay que estar preparados para cuando el gas se acabe.

¿Por qué decimos que, sin tomar en cuenta el gas, el sistema fiscal boliviano es regresivo? Dos estudios, uno de Nina y Nina, y el otro de Muñoz, muestran los diferentes tipos de impuestos y cuál es su impacto en los más pobres y en los más ricos de la sociedad. Claramente los impuestos indirectos, en particular el Impuesto Especial a los Hidrocarburos, son muy regresivos. El 20% más pobre paga el 24% de sus ingresos en impuestos mientras que el 20% más rico sólo paga el 14%. Y los dos estudios se ponen de acuerdo, raro que los economistas se pongan de acuerdo. Los dos dicen que el Impuesto Especial a los Hidrocarburos es tremendamente regresivo.



Volviendo a la pregunta que hacía el presidente Carlos Mesa a la gente, ahora podemos entender mejor por qué segmentos importantes de la gente no querían pagar impuestos... porque ya pagaban demasiado. En medio de la crisis, la pregunta era ¿qué tipo de medida fiscal estaría usted dispuesto a aceptar y contra cuál se revelaría? Los bolivianos decíamos que nos íbamos a revelar a un gasolinazo, porque ese impuesto, como lo demuestran los dos estudios citados, es el más regresivo de todos. ¿Y cuál aceptaríamos? Sí estaríamos de acuerdo en que se cobre un impuesto a los salarios altos, de más de 1.800 bolivianos.

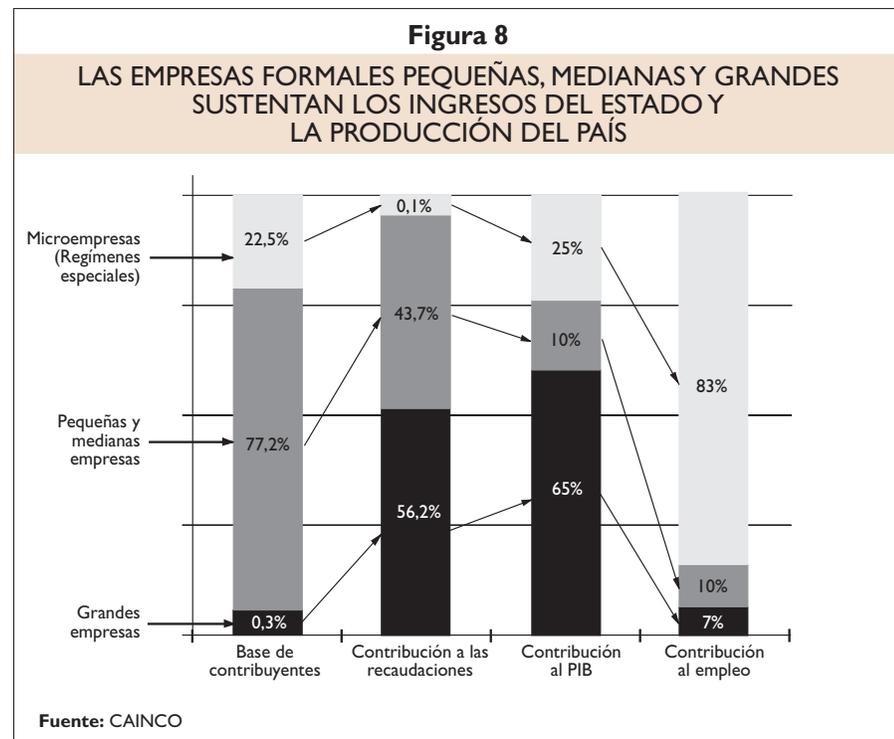
Por lo tanto, cuando le preguntamos a la gente si las medidas económicas que se vayan a dictar en los próximos meses lo afectarán directamente ¿usted qué hace? Paga o evade. Los pobres dicen evadimos, los ricos decimos tenemos un margen para pagar. Eso está mostrando que el sistema es regresivo y la gente lo sabe. Por eso hay segmentos que no estarían dispuestos a hacer más sacrificios, y tienen toda la razón. A nivel territorial, claramente los municipios más pobres recaudan y generan menos impuestos, y la base impositiva está muy centrada en La Paz y en Santa Cruz. Por lo tanto, son los sectores más pobres en los departamentos y ciudades más ricas los que están más penalizados por el sistema tributario.

La segunda idea es, por lo tanto, que si tenemos un superávit fiscal ¿por qué no pensamos en eliminar progresivamente el peso de los impuestos más regresivos de nuestro sistema tributario? Ese podría ser perfectamente, a mediano plazo, un tipo de política: sustituir unos impuestos por otros, para que nuestro sistema fiscal se vuelva progresivo, es decir ayude a disminuir la desigualdad.

Si hemos hablado de las personas, ahora hablemos de las empresas. ¿Cuáles son las empresas que pagan impuestos en Bolivia? La base de la imposición a las empresas es bastante estrecha. Tenemos que de 1.500 grandes contribuyentes se recauda el 56% de los impuestos, y por el otro lado casi 400 mil micro y pequeñas empresas aportan el 0,1% de

lo recaudado. El dato importante es la situación de las pequeñas y medianas empresas (las PyMes): éstas pagan el 44% de los impuestos, es decir son casi tan importantes: como los grandes contribuyentes. Más aún, en relación a éstos el esfuerzo fiscal que realizan es mucho mayor: los grandes contribuyentes pagan el 50% de los impuestos pero generan el 65% al PIB, o sea tienen plata para pagar estos impuestos; pero las PyMes no. Las PyMes pagan el 44% de los impuestos, cuando sólo generan el 10% del PIB, por lo tanto el esfuerzo fiscal que están realizando es enorme, y es precisamente para este nicho, el de las PyMes, que el Estado tiene, paradójicamente, menos políticas específicas de apoyo.

Entonces, la tercera idea es ¿por qué no fortalecemos a las PyMes? Las microempresas, que se han puesto de moda en los años noventa, no



pagan impuestos y generan empleo de menor calidad que las PyMes, empleo de subsistencia, que está bien cuando no tenemos alternativa, pero que no puede convertirse en el horizonte deseado por todos. Las unidades productivas tienen que pagar impuestos y si el Estado mirara más a las PyMes sería un gran incentivo para que las micro se asocien y paguen impuestos. Por supuesto, ello ocurrirá si el Estado responde con políticas de apoyo a quien le paga impuestos y genera empleos de mejor calidad.

Por el lado del gasto, lo primero que hay que decir es que el Estado, en los últimos 15 años, ha dedicado buena parte de sus esfuerzos a la inversión social; hemos pasado de un promedio del 10% del total de la inversión pública destinada al sector social, a mediados de los ochenta, al 50% en los noventa, y en el camino el Estado boliviano se ha olvidado casi plenamente del apoyo a la producción y ha disminuido la inversión en infraestructura.

Lo social ha sido una preocupación, y eso se ve en el gasto que se llama pro pobre: el Estado ha destinado un promedio de 1.100 millones de dólares en los últimos años a educación, sobre todo primaria y secundaria, a salud, saneamiento básico y urbanismo. A pesar de este esfuerzo, en comparación con el resto de los países de América Latina tenemos un rezago: en México se ha destinado hasta el 60% de la inversión pública al gasto social.

El gasto público va normalmente a tres grandes actividades: servicios generales, educación y seguridad pública. Dentro de estos rubros la mayoría de los recursos se destina al pago de salarios y de servicios personales, aun así el Estado empleador boliviano gasta menos que el promedio latinoamericano. En cuanto al perfil de los empleados, la mayor parte del gasto público está yendo a contratar funcionarios públicos que pertenecen al segmento de ingresos superiores.

En los últimos 10 años, el Estado ha creado tipos de puestos para directivos, para profesionales y para técnicos; en cambio hemos perdido

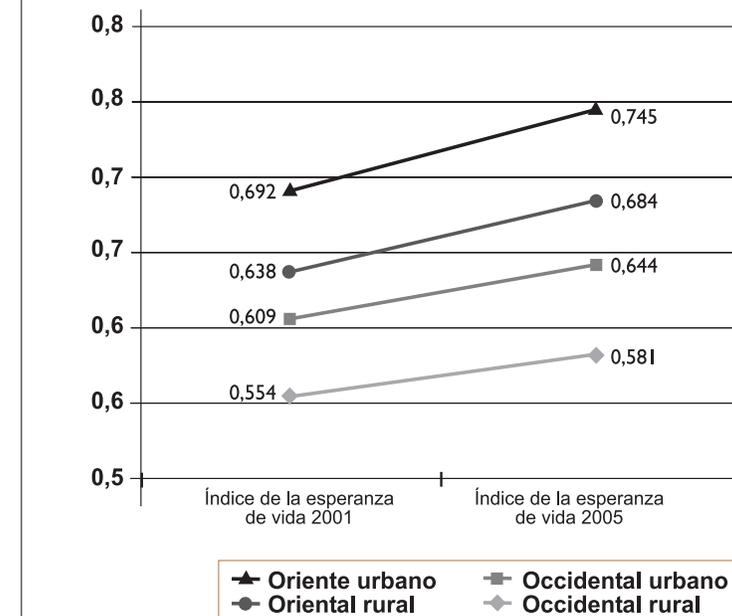
empleos para obreros y funcionarios de baja cualificación. Y esto responde a este giro social. Si queremos salud, nos tiene que atender un médico; si queremos educación tenemos que pedir la presencia de maestros. Este giro ha hecho que el Estado termine contratando más a este tipo de gente que pertenece a las clases medias, porque la correlación entre ingreso económico y nivel educativo en Bolivia es fuerte, y mientras sea así ese va a ser el perfil de gente que emplee el Estado.

En educación, en salud y en servicios vemos que en el quintil superior se encuentran los empleados, los contratados por el Estado; agricultura o servicios de baja productividad se encuentran en los quintiles inferiores. Entonces, la cuarta idea de esta exposición es que ¿para que la intervención del Estado disminuya la desigualdad, tenemos que convertir al Estado en un empleador de obreros, de empleados de baja cualificación? Con el fortalecimiento de YPFB¹ y de otras empresas públicas es posible que se incremente el número de obreros, de empleados que formen parte del Estado; pero la idea central es que el empleo NO se tiene que generar directamente en el Estado, el empleo se tiene que generar en la esfera privada y creemos que las PyMes son un nicho central que hay que fortalecer.

Miremos el caso de la Policía, la oficialidad pertenece a niveles socioeconómicos medio típico o medio alto, y la tropa pertenece a niveles medio bajo o bajo. Pero estamos hablando que incluso a nivel de la tropa policial, la mayoría tiene niveles de bachillerato y al menos ha tenido un año de formación. Los policías de base pertenecen mayoritariamente al nivel medio bajo urbano, no al nivel bajo urbano y menos rural, donde la Policía no tiene presencia. Es decir, para cumplir sus funciones, el Estado requiere contratar gente que no es la más pobre del país, incluso en algunos puestos de menor nivel de formación. Por ello, si por el lado del ingreso el Estado desiguala, también lo hace por el lado del gasto corriente, es decir la planilla de sueldos.

Esos funcionarios públicos que ocupan la mayor parte del gasto público están fundamentalmente en La Paz y en menor medida en Cochabamba y en Santa Cruz; por supuesto, si habláramos en términos *per cápita* aparecería Pando y probablemente Tarija, con una densidad de funcionarios públicos *per cápita* bastante importante. En todo caso, algo se ha avanzado en materia de descentralización, pero es muy importante la cantidad de funcionarios que quedan en La Paz, y en instituciones como la Policía esto es muy fuerte; el 60% de la tropa policial ha nacido en el departamento de La Paz, donde, a pesar de concentrar sólo el 30% de la población, está la mitad de policías. Por lo tanto, si hay una concentración de funcionarios públicos en el departamento de La Paz

Figura 3
ÍNDICE DE SALUD 2001 - 2005



Fuente: Cossio, 2001

1. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

no son raras las demandas de autonomías y de mayor descentralización. Además, en una institución como la Policía Nacional, que capta una buena parte del gasto del Estado, la mayoría de sus integrantes está en las ciudades capitales, el 92% de los 25 mil policías está en las 10 ciudades principales del país, sólo el 8% está fuera. Las poblaciones más pobres están en las áreas rurales y la Policía no llega ahí, aunque representa buena parte del gasto del Estado.

En materia de educación y salud la situación está un poco mejor y claramente el Estado ha llegado a lugares adonde no había llegado antes, gracias a la Ley de Participación Popular²; pero eso no ha impedido que haya ciertas incongruencias. Por ejemplo, en lugares casi vacíos y remotos hay una infraestructura que no está siendo aprovechada, de tal manera que es muy importante pensar cómo se hará el gasto. Se han generado municipios y se ha pensado que la equidad está en que cada municipio tenga su propia posta, eso tiene efectos positivos, pero también genera ciertas inconsistencias.

Para saber si el gasto en capital, es decir la inversión —que se ha dado principalmente en salud y en educación esta última década—, ha incrementado o disminuido la desigualdad, tenemos que preguntarnos si ese gasto —llamado pro pobre— ha permitido cerrar brechas territoriales y sociales o si, al contrario, las ha ampliado. Estos son, por supuesto, estudios que deben verse con más detenimiento; sin embargo, algunos indicadores básicos del Índice de Desarrollo Humano dan cuenta de que las brechas entre el occidente rural —donde están los municipios más pobres del país— y el oriente urbano —donde están los municipios con mayor nivel de desarrollo humano— han tendido a ampliarse; en educación, en el mejor de los casos, las brechas se han mantenido. Entonces, desde el lado del gasto en capital también es probable que el Estado no esté siendo equitativo.

Por ello, tanto desde la perspectiva del ingreso como del gasto, hay evidencia bastante importante que muestra que el Estado boliviano en vez de contribuir a revertir el incremento de la desigualdad en Bolivia, ha ayudado a ampliarla.

Por ello, vale la pena estudiar cómo ampliar la estrecha base tributaria; no podemos depender sólo de los ingresos del gas. Ciertamente son importantes, y han generado condiciones distintas para revertir la crisis fiscal. Ya no necesitamos pagar impuestos para salir de la crisis, pero sí tenemos que empezar a pagarlos para generar una base fiscal más amplia y ésta tiene que darse sobre una base de progresividad. ¿Qué temas deberían estar en la agenda de discusión? El rol de las PyMes y de los gobiernos descentralizados en la ampliación de la base fiscal y en la articulación del gasto público, por un lado, y la generación de un pacto fiscal en torno al uso de las rentas de los recursos naturales, específicamente del gas, por el otro.

Creemos que hay que dos nichos importantes de generación de impuestos: las PyMes y los gobiernos descentralizados; ambos son espacios para la generación de impuestos, pero también para dinamizar todo un circuito que va desde el crecimiento, las recaudaciones fiscales, el presupuesto, la inversión que va a generar un círculo virtuoso en cuyo centro tienen que estar estos actores (cf. esquema 1). Sin duda, la gente estará más dispuesta a pagar impuestos en su propio municipio, donde tiene mayor nivel de participación y tiene espacios de control social, que en el gobierno central, del cual muchas veces tiende a desconfiar.

Es importante profundizar la descentralización y hay que orientar el gasto con criterios de eficiencia y de equidad. En los próximos 10 años las brechas entre el occidente rural y el oriente urbano, entre el occidente urbano y el oriente rural, tienen que irse cerrando desde un piso en el cual progrese todos.

Que ello no ocurra y esas brechas se profundicen es uno de los temores fundamentales detrás del NO al régimen autonómico. La mayoría

2. Ley N° 1551 del 20 de abril de 1993.

de los bolivianos en los departamentos donde ha ganado el NO e incluso donde ha ganado el SI piensan que una profundización de las autonomías conducirá a que el país sea más inequitativo, que los departamentos más ricos resulten beneficiados y que, dentro de los departamentos más ricos, las personas más ricas resulten beneficiadas.

Es un tema central para que un diseño autonómico sea aceptado por la población: las autonomías tienen que ser solidarias. Si no, es previsible que se siga reforzando la dinámica de migración de los últimos 25 años. Los flujos migratorios netos han pasado de zonas con bajos niveles de desarrollo humano y altos niveles de densidad poblacional a zonas con mayores niveles de desarrollo humano y menor densidad poblacional, este es el flujo migratorio y claramente responde a estas inequidades territoriales.

Por último, es fundamental promover un pacto fiscal en torno al uso de las rentas del gas. Los bolivianos sabemos que el gas o que las materias primas no son sinónimo de desarrollo y es vital generar un vínculo entre gas y desarrollo. Para el equipo de Desarrollo Humano y para el PNUD el desafío es generar una economía de base ancha que se apoye en una base fiscal también ancha. Las rentas tienen que ser repartidas nuevamente con criterio de equidad y de eficiencia; es cierto que la cultura rentista es muy fuerte en Bolivia, pero el 86% de los bolivianos dice “nuestros recursos naturales nos pertenecen a todos” y el 86% señala que es en el aprovechamiento eficiente y equitativo de estos recursos donde están las posibilidades del desarrollo. Probablemente el debate sobre el uso de las rentas del gas tiene que partir del análisis de cuál es esa parte del incremento de ingresos que es estructural, qué es más estable y cuál es más transitorio. Y esa parte estable hay que utilizarla con criterios de equidad social y territorial en materia de gasto social y desarrollo productivo.*

Conclusiones

*Javier Gómez Aguilar**
*Coordinador de la Unidad de Reformas
del Estado y Políticas Públicas - CEDLA*

* El debate de esta ponencia se encuentra disponible en la página web del CEDLA: www.cedla.org

DEBATE: PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Participante varón

Cuando decía que a mayor capacitación, a mayor educación mayores ingresos y viceversa, ocurre que ahora mucha gente indígena que está en las ciudades egresa de la UMSA, son profesionales indígenas al igual que en las normales de la ciudad de La Paz, y lo mismo pasa en otras ciudades. Pero toda esta gente indígena está excluida; lo que no ha dicho por ejemplo en el caso de la Policía, es que los policías de la oficialidad no son indígenas, alguno que otro Quispe o Mamani ha logrado entrar, y ganan bien; tienen mecanismos de exclusión bien interesantes que todos conocemos abundantemente por las denuncias. En cambio, la tropa es indígena, los indios son los que están de tropa y ganan menos. Cuando habla de las micro y pequeñas empresas en ciudades como El Alto, éstas están integradas estrictamente por indígenas, son aymaras y quechuas de Alto Chijini, Villa Nuevo Potosí o de toda la zona, los que hacen zapatos, camisas, chamarras, todo tipo de producción. El tema central es el de la exclusión, habría que hacer un trabajo, ponernos de acuerdo para que el acceso a todos estos niveles sea real.

Participante mujer

Usted señala que el Estado debe seguir apostando por fortalecer al sector privado para que genere empleo y demás, y la historia nos cuenta que durante muchos años, desde los setenta, se ha estado fortaleciendo al sector privado vía préstamos primero, luego durante la privatización y la capitalización también se ha fortalecido al sector privado, el Estado ha ido achicando su participación en el sector productivo, en el sector de generación de empleos, para solamente limitarse al aspecto administrativo y eso ha generado más desempleo, y las empresas privadas que se han creado y las que debían crearse y no se crearon han sacado del país el capital que se hubiera invertido. Entonces ¿por qué seguir apostando al sector privado? si durante décadas ha demostrado que no genera empleo, no genera riqueza, no genera crecimiento económico.

La historia nos ha demostrado que debería ser al revés, que el Estado debe fortalecerse, y es lo que creo que está ocurriendo ahora, se está fortaleciendo y volviendo a generar mayor empleo, a capacitar a mucha gente para darle cabida dentro del mismo Estado para evitar la migración de bolivianos.

Participante varón

La exposición muestra lo que está pasando en la actualidad y muestra que el Estado está ocupando a profesionales, a gente con bastante instrucción, intelectualidad y también técnicos profesionales y otros. El expositor señala que para gente que no tenga la suficiente instrucción están las PyMes. ¿No debería ser el Estado, a través de la inversión productiva, el que provea trabajo a las personas que carecen de instrucción, a los que son altamente profesionales y a los técnicos medios? Si bien las PyMes absorben la mano de obra, se trata de fuentes laborales que no tienen la misma calidad en términos de seguridad social, el trabajo es totalmente desregulado a pesar de la abolición del artículo 55 del Decreto Supremo 21060³.

Participante mujer

¿Qué debería hacer el Estado para que la sociedad pueda aportar conscientemente, para que comience toda una cultura de pagar impuestos, sabiendo que también va a recibir los beneficios? En la exposición se ha señalado una cosa interesante y es que la ley tributaria solamente penaliza a los pobres y eso se puede comprobar. En cuanto a la diferenciación entre la formación profesional universitaria y la formación autodidacta de nuestros artesanos que, entre comillas son artesanos pero son artistas, es todo un trabajo que también tiene que ver con lo cognoscitivo, lo intelectual y lo manual; el problema no sólo es de discriminación, sino que se está desvalorizando nuestro capital humano

3. El Decreto Supremo 21060, del 29 de agosto de 1985, implantó el neoliberalismo en Bolivia con la aplicación de una nueva política económica.

y no se están diseñando políticas para esto. Los intelectuales, los de formación universitaria, tampoco generan muchos empleos como los artesanos; al menos el 80% de la población en El Alto es la que aporta y no recibe del Estado. Sería bueno reflexionar sobre este tema.

Participante varón

En el caso de Bolivia, ¿cuáles han sido los avances en materia de simplificación administrativa? porque casi es seguro que la simplificación administrativa se ha dado para favorecer los sectores que, de alguna manera, ya tienen algún tipo de beneficio y están bien relacionados con el exterior. Pero ¿qué pasa con la micro y pequeña empresa, donde prácticamente los niveles de organización, los niveles de capacitación, los niveles de acceso a los recursos son limitados? y eso ha impedido que ese sector, que está en el espacio informal, pase al sector formal de la economía.

Antonio Aranibar

Esta ronda permite ver que hay temas para el debate. Quiero comenzar con la pregunta sobre la discriminación. Es un dato importante, es un dato de la realidad, que arrastramos desde hace mucho tiempo. Esta discriminación se vive en dos niveles en relación con el Estado. En la vivencia diaria, cotidiana del Estado, los individuos son discriminados por su forma de vestir o de hablar, lo que muchas veces impide realizar correctamente trámites. Ese es un tema fundamental, porque, según un estudio que hemos hecho, en nuestra relación cotidiana con el Estado los bolivianos percibimos subjetivamente cuál es nuestro puesto en la escala social. La discriminación es algo fundamental, que debe atacarse en los próximos años con prioridad, y pasa primero por el uso de distintas lenguas en la prestación de los servicios estatales.

La discriminación también se vive en el mercado laboral, incluso con relación al Estado; distintos estudios muestran que dos profesionales un indígena y otro no indígena tienen niveles de salario distinto, a pesar de tener la misma formación. Se ha estudiado a fondo el caso de la

Policía y es probablemente uno de los lugares donde hay mayor discriminación, porque hay dos tipos de carrera diferenciada: los que están en la tropa, mayoritariamente indígenas, no tienen posibilidades de acceso a las carreras de la oficialidad. Es fundamental empezar a remover esas barreras de discriminación.

Lo segundo. Es muy importante saber que el sector privado somos todos nosotros. Cuando el Vicepresidente habla del capitalismo andino está hablando de distintos tipos de inversión privada, la inversión privada extranjera, la inversión privada grande nacional, pero sobre todo de dos pilares que están siendo fortalecidos: la inversión de los microempresarios y la inversión de los pequeños empresarios. Hay un entramado productivo muy fuerte que ha crecido estos últimos 20 años, no por nada tenemos casi 400 mil microempresarios en el país que el Estado debe visibilizar y apoyar. Cuando se habla de fortalecer al sector privado, se habla de apostar a estos otros dos sectores que no han sido objeto de política pública específica, lo que no significa descuidar a los otros, como las transnacionales en el sector del gas, con las cuales es fundamental tener unas relaciones estables y transparentes. El gas es la base de que estemos hablando ahora de un contexto abierto en el panorama fiscal.

Se han hecho estudios sobre las microempresas, uno de ellos el Informe de Desarrollo Humano sobre “la economía más allá del gas” y éstas tienen una dinámica productiva muy interesante; pero no hay incentivo a la asociación empresarial y hay problemas de escala; si no se asocia, una microempresa de uno a cuatro empleados difícilmente va a poder mejorar sus niveles de venta, la calidad del empleo y crecer. Esto nos ha sorprendido mucho; cómo en un país como Bolivia hay un capital cuando tenemos que hacer escuelas, cuando tenemos que hacer fiestas, pero no cuando tenemos que producir. El enorme capital social de los bolivianos no se usa para la producción. El momento en que un microempresario comienza a crecer se divide, somos especialistas en generar clones productivos y eso viene en buena parte por la desconfianza, por la falta de mecanismos institucionales que garanticen gestionar el

excedente; cuando hay mucha plata surge la desconfianza y frente a esa desconfianza preferimos separarnos.

Las PyMes representan un nivel de escala un poco superior, se trata de empresas que tienen apenas de cinco a 20 empleados. Si se generan políticas públicas específicas para ellas se generarán incentivos para que las microempresas se asocien, crezcan y empiecen a pagar impuestos. Hoy, las microempresas no pagan impuestos y el pago de impuestos es fundamental para visibilizarse como actores productivos, para que el Estado las reconozca como interlocutoras.

Sobre la simplificación administrativa, el Estado “trámite” es un dolor de cabeza. No se trata sólo de que haya desincentivos por la cantidad de trámites que hay que hacer, sino para qué hacerlos si al final de cuentas no van a rendir más. Tenemos todo un sector dinámico de la economía que está escapando a las “garras” del Estado, por ejemplo los cooperativistas y un montón de sectores productivos que son muy críticos del Estado, que le piden al Estado infraestructura, pero también apoyo, aunque quieren mantener su capacidad autónoma de producción y no quieren ser empleado del Estado. Los microempresarios no quieren ser empleados del Estado, quieren ser socios y para eso es fundamental que el Estado los visibilice y que ellos paguen impuestos.

¿Cómo se promueve una cultura de pago de impuestos? Ya hemos avanzado un buen trecho. Pero hay que preguntarse ¿cuáles son los factores que impiden que una persona pague impuestos? Claramente es la legitimidad del gobierno, ese es un factor que incide en Bolivia en el pago de impuestos. Si se percibe que estamos frente a un gobierno corrupto, que las instituciones se están manejando mal, ¿para qué vamos a pagar impuestos?

Sobre la equidad fiscal, si estamos haciendo un esfuerzo de pagar impuestos y vemos que seguimos siendo más pobres, pues también vamos a intentar evadir por necesidad, pero también por un cuestionamiento a la legitimidad. Y lo más importante, aunque este es

un factor de más largo plazo, es que quien pague impuestos tiene que ver la contraparte, tiene que ver para qué ha pagado impuestos. Una empresa que paga impuestos tiene que tener al Estado de socio, una persona que paga impuestos tiene que tener una posta sanitaria cerca y esos son factores que hacen a la legitimidad y a la cultura del pago de impuestos. En definitiva, es fundamental repensar por qué es estrecha la base tributaria y, a partir de este contexto, empezar a ampliarla. Hay sectores muy dinámicos y el Estado no los está visibilizando, esa es la corresponsabilidad en el pago de los impuestos.

Participante varón

Bolivia tiene cualquier cantidad de territorio fronterizo y, paradójicamente, lo que menos tenemos es gente que trabaje en las fronteras, que tenga mejores condiciones de vida; la gente migra a las ciudades. Alguna vez planteamos la idea de que se nacionalice todo en frontera; llegan los camiones, *trailers*, *containers* y pasan desde Tambo Quemado, Oruro, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz hasta cualquiera de los departamentos, Pando por ejemplo, o entran desde Santa Cruz y se nacionalizan en La Paz, es decir les dejamos entrar por todo el territorio nacional. Deberíamos, como sugerencia o política del Estado, hacer que la mercadería se nacionalice en frontera y que parte de esa recaudación aduanera se quede en las localidades donde se nacionalice.

En este momento, por ejemplo, los contrabandistas son los que dan vida a los pueblos; llega el contrabandista, invita cenas, paga a los transportistas, a los estibadores que le trasladan la mercadería por detrás de los recintos aduaneros, en realidad les ayudan, les dan trabajo; pero si se nacionalizara en frontera y parte de ese dinero se quedaría en las comunidades, la gente trataría de que todo ese comercio sea legal y pase por donde corresponde, es decir por los recintos aduaneros. Y con ese dinero se podría invertir en salud, educación, infraestructura y se generaría trabajo para la gente en la propia frontera.

Participante varón

Volviendo al tema de las PyMes, el seminario trata de ver cuál debería ser la orientación de la política fiscal. En la exposición se señaló que habría que definir si el Estado retorna al rol de empleador de 1952 o si va a apoyar a los empresarios privados. Creo que estamos de acuerdo en que no puede ser como el Estado de 1952, porque ha sido prebendal, corrupto, ha sido una fábrica de enriquecimiento ilícito. Se mencionó además que se debe identificar si los ingresos extraordinarios por los hidrocarburos tienen carácter estructural o transitorio, para ver si se pueden aplicar a reformas de largo o de corto plazo. ¿Por qué hago esto?, porque señalas que hay que apuntar a fortalecer las PyMes en una base ancha, siguiendo un poco la línea que tiene el PNUD, y mencionas una serie de trabas por las que tienen que atravesar las PyMes.

Las PyMes no pagan impuestos porque eso encarece los costos y quedan fuera del mercado definitivamente, ni siquiera sus salarios están en su estructura de costos. Ellos no se pagan salario, a eso le llaman utilidad. La característica fundamental es que no es empleo, sino una estrategia de supervivencia por la estructura pre capitalista que tiene la economía boliviana. En ese entendido, ¿por qué apuntar a asignar los recursos que están siendo generados o los excedentes que son generados por empresas capitalistas, que son dueñas de nuestros recursos, a empresas pre capitalistas en una economía realmente atrasada? ¿Por qué, si son ocupaciones de baja productividad, tanto en capital, como en trabajo? Su tasa de crecimiento, aunque se asocien, es infinitamente menor a las tasas de crecimiento de las empresas manufactureras en el mismo ramo en el mercado mundial, por más que asociemos a 20 zapateros en El Alto no van a tener la misma tasa de crecimiento que Adidas o Nike. ¿Por qué debemos hacer eso en Bolivia? Estaríamos de acuerdo, por ejemplo, en Europa, donde por ser una economía capitalista, por ser toda una región fuerte, se puede sumar y se puede creer que estas microempresas van a dar por resultado una empresa de tipo capitalista.

¿Cómo es que se justifica en el caso boliviano, si las restricciones son de orden estructural?

Participante varón

En la estructura de costos presentada se hacía una distribución entre los más pobres y los más ricos que pagaban menos; creo que hay un error en esa base que se toma, porque tomamos siempre la misma base tributaria que es la clase media alta, la clase media baja y la clase media media. Lo que no consideramos en estos indicadores es que hay una clase todavía más rica que evade impuestos y que no tiene registro, son los contrabandistas, comerciantes, vendedores de la Eloy Salmón, y ese es un sector que ningún gobierno ataca. El sector al que todos atacan es el que está bien identificado y es al que se tiene que hacer desaparecer; en otras palabras, es el empresario que de alguna manera aporta con trabajo sin que haya un costo para el Estado. Es ahí donde se tiene que reforzar; hemos tenido experiencia de un Estado estatal hasta 1985, el Estado no pudo funcionar en este país y seguimos intentando otra vez, pensando en que hemos cambiado nuestra manera de ser, pero va a pasar lo mismo y en unos cinco ó 10 años otra vez vamos a estatizar las empresas. El país tiene que apostar todos sus recursos a la empresa privada, porque es la única que genera empleo sin que le cueste nada al Estado y además aporta; más del 50% de lo recaudado es aporte del empresariado privado. ¿En el estudio que han hecho sobre la distribución entre sectores más ricos y más pobres están considerados los sectores que no figuran, como los comerciantes y contrabandistas?

Pedro Mariobo - Cepromin⁴

En la exposición se ha calificado a Bolivia como uno de los países más desiguales del mundo, con lo cual estamos de acuerdo, la pregunta es si el Estado ¿iguala o desiguala? Parece que la conclusión es que el Estado sigue reproduciendo los anteriores parámetros de desigualdad,

4. Centro de Promoción Minera.

pese a que se habla, desde 2005, de cambios en las políticas estatales. Todos los que nos han antecedido han hablado de las diferentes clases sociales, de la discriminación, de la escala desigual de tributación, de los pobres que tributan más y los ricos menos; pero es más, de lo menos que tributan los ricos todavía se les devuelven los impuestos que pagan en algún porcentaje, el Certificado de Devolución Impositiva (CDI) es una muestra de eso. Entonces, con todo este bagaje de ideas y de conocimiento, volvemos a la idea inicial que planteó Carlos Arze al inaugurar este seminario, él dijo que no podemos abstraernos del carácter de clase del Estado que hemos tenido desde la República hasta hoy, con algunos paréntesis en la revolución nacional y en algún otro momento histórico. Si este Estado no ha cambiado esencialmente en toda su historia republicana, qué tipo de Estado sería el que tuviéramos que buscar aprovechando esta coyuntura de emergencia social y los gritos desesperados por igualdad ¿Cuál es el pensamiento del PNUD?

Participante varón - Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia

La discriminación existe, por eso siempre hemos dicho que hay dos *Bolivias* y eso está a la vista, y de igual manera somos invisibles. Como se decía en la exposición, el que paga impuesto es visible, el que no paga no es visible aparentemente; sin embargo, somos nosotros los que subvencionamos a toda la ciudad capital con los productos que producimos; todo esto se convierte en una lucha de clases en este caso. ¿Y en qué momento vamos a cambiar este Estado para hacerlo igualitario, comunitario? Creo que será cuando nos entendamos, lo que no está pasando. Nos estamos enfocando más en los impuestos, porque resulta que cuando compramos una cerveza ya hemos pagado impuesto, cuando compramos cigarrillos ya hemos pagado impuestos automáticamente; mientras que el contrabando no paga impuestos, por el contrario las divisas se van afuera. Esto es muy importante para el movimiento campesino indígena originario.

Participante del Centro Khana

En un modelo neoliberal en el que ha vivido el país, una economía neoliberal que, en la lógica de que la empresa privada, es acumulación de capital, ¿cuál es la capacidad real de las PyMes de generar empleos en el país? En términos de la globalización que vive el mundo ¿cuál es la capacidad de competitividad de las PyMes a nivel interno, frente a las grandes empresas privadas nacionales? ¿Cuál es la capacidad de competitividad a nivel de mercado externo para las PyMes que pueda generar o que tal vez se pueda aplicar un régimen impositivo especial?

Participante de la Central Obrera Departamental (COD)

Con relación a las afirmaciones sobre los contrabandistas que no pagan, ellos pagan pero en la frontera. Parece que los que están controlando los recintos aduaneros no dan al Estado todo lo que han cobrado, ese es el problema y así nunca vamos a tener una reactivación económica. Por otro lado, se apoya a los empresarios privados, pero qué es lo que hacen los empresarios privados, meten tecnología de punta y trabajan con poco personal, yo creo que nunca van a generar empleo. Existe una sugerencia de que, tal vez con el dinero del IDH, en vez de crear bonos Juancito Pinto, sean creadas empresas del Estado para generar más empleos.

Antonio Aranibar

De antemano primero quiero disculparme, son muchos temas y probablemente no responda todos. Lo segundo es que el equipo de Desarrollo Humano es un proyecto del PNUD, pero no somos la voz oficial del PNUD.

Sobre el tipo de Estado estamos escribiendo un libro y va a salir pronto y me gustaría dejar ese debate para después, simplemente decirles que el enfoque de ese libro parte de una pregunta: ¿cómo es posible que en un país con semejantes niveles de exclusión, de desigualdad y de discriminación, se haya dado un cambio tan radical de elites políticas (y

esperamos que este cambio de elites políticas se traduzca también en un cambio de elites económicas) sin enfrentamiento y violencia? Esa es nuestra primera pregunta.

En 2001, cuando preguntamos: ¿usted quiere un presidente indígena en Bolivia?, 60% de los bolivianos respondió que no, incluso en el altiplano aymara había un 35% que decía que no. ¿Cómo se ha producido en este tiempo un cambio de semejantes proporciones? Si este Estado fuera monolítico, instrumento de una clase dominante y con una capacidad técnica consistente como para seguir imponiendo esto, ello nunca hubiera sido posible sin recurrir a la vía del enfrentamiento, de la violencia y del conflicto armado. No entendemos un cambio de semejantes proporciones en democracia, por la vía del voto, si no es en un Estado poroso, flexible, un “Estado con huecos” como señala el informe de Desarrollo Humano “El estado del Estado”. Simplemente quedar ahí e invitarlos, vamos a sacar el libro dentro de un mes y seguramente va a ser muy polémico.

Respecto al debate sobre el Estado empleador o el Estado que fomenta el empleo, lo que queda meridianamente claro para todos es que el rol central del Estado en esta época tiene que ver con la generación de empleo. Ahora, si lo hace creando directamente empresas estatales o si lo hace indirectamente fomentando la creación de empleo en ciertos nichos particulares —que nosotros insistimos pueden ser las PyMes— ese es uno de los debates centrales. Claramente hay gente que cree que el Estado tiene que generar empleo. Yo simplemente les he puesto un dato de una ligera contradicción, partiendo de esa demanda de todos los bolivianos de que se cumpla el derecho a la salud, a la vida, a la educación; todos queremos educación y salud, y le pedimos además al Estado que la provea. Al cumplir esos roles el Estado demanda cierto tipo de profesionales, ese es un dato de la realidad, y con ello se incrementa la desigualdad, no se da empleo a los más pobres.

Ahora si hay discriminación entre dos médicos y no se contrata a uno por ser indígena, esa es otra cosa, y sólo quiero darles un dato: hay señales de cambio. Si en 2001 la mayoría decía que no quería tener un

presidente indígena, hoy hemos hecho nuevas encuestas preguntando sobre temas distintos: ¿usted cree que la diversidad étnico-cultural es una ventaja para la democracia? La gente responde sí. El 70% está de acuerdo en que se apliquen usos y costumbres, 70% en elegir a sus propias autoridades, incluso un porcentaje alto está de acuerdo en que se tenga una participación más amplia sobre los recursos naturales, o sea hay un sentido común, y eso es parte de un proceso de cambio que se está viviendo. Hay un sentido común en relación a temas de discriminación y es importante que se sepa. Una fuerza que está impulsando este proceso es que hay demandas de participación y de equidad y esto hace al conjunto de la población boliviana; como mucho estamos hablando de una oposición dura a estos cambios que no pasa del 20%.

El tema, entonces, es cómo proceder y cómo se van cambiando estos mecanismos. Cuando decimos: hay que cambiar ese Estado que discrimina, con los datos que les he dado les estoy dando la razón. Existen mecanismos de ingreso y de gasto en materia fiscal y sólo analizando el presupuesto vemos que hay desigualdades y que el Estado las está promoviendo; hay que cambiar esos mecanismos, pero no es fácil, se requiere tiempo y espacio. Y cuando alguien decía que no se hace nada para que paguen impuestos los grandes empresarios que están ocultos en el Régimen Simplificado, es cierto. Por eso decimos que hay que transparentar esto, porque ahí va a saltar más de una sorpresa. Lo primero que hizo este Gobierno cuando llegó al poder es hacer pagar a los grandes transportistas un impuesto que nadie en la vida se había animado a hacerles pagar y esa es la dirección correcta. Siguiendo sobre la misma argumentación, dada la estructura de impuestos que he mostrado, la evasión impositiva a nivel de hogares es una medida progresiva. Paradójicamente, cuando la gente decide no pagar ciertos impuestos está impidiendo que el sistema sea aun más regresivo.

Sobre la capacidad real de las PyMes para competir, para ser un actor del desarrollo, hay datos y experiencias interesantes. Las políticas de

empleo para cualquier economista son las más complejas y más duras, al menos en América Latina. Para el Informe de Desarrollo Humano sobre “la economía más allá del gas”, hemos buscado experiencias concretas que generen empleo y que además sea empleo de calidad, bien pagado, estable y competitivo. Pues esas experiencias casi no existen en Bolivia, son experiencias muy frágiles, o favorecen la estabilidad laboral o favorecen la competitividad. Pero hemos encontrado este pequeño nicho de algunas PyMes que tienen un cierto espacio de exportación directa; pero sobre todo constituyen un entramado de apoyo a las empresas exportadoras, es decir que hay unas articulaciones que deben fortalecerse, que hay que privilegiar.

Las PyMes están en esa articulación; más que competir con la gran empresa, hay mecanismos para articularlas. En cambio ahora estas PyMes están siendo extorsionadas no sólo por el Estado, porque pagan un montón de impuestos, en términos relativos mucho más que los grandes contribuyentes —los grandes contribuyentes pagan 55% de los ingresos, pero generan el 65% del PIB, pero las PyMes aportan con el 44% de las recaudaciones fiscales cuando generan sólo el 10% del PIB—, también son extorsionadas por las grandes empresas que les compran toda su producción y les pagan menos. Por lo tanto, también en el mercado están siendo penalizadas. Entonces ahí hay un espacio para trabajar. Las microempresas son más estrategias de sobrevivencia, generan el 25% por ciento del PIB y el 83% del empleo, eso nos da un salario promedio bastante por debajo de la línea de pobreza; en cambio las PyMes generan el 10% del PIB y el 10% del empleo, por lo tanto es un empleo de mejor calidad.

El momento en que el Estado visibilice el espacio de las PyMes —hablamos de empresarios que tienen cinco trabajadores, o sea una familia ampliada, es el promedio de la familia boliviana, no estamos hablando de grandes empresarios— sí podríamos hablar de regulaciones laborales y de una serie de incentivos para que las microempresas empiecen a pagar impuestos y a asociarse, porque sabrán que van a ser

apoyadas por el Estado. Y este es el sector dinámico que demanda una mano de obra técnica o de baja calificación, y que, por lo tanto, puede generar buenos empleos para los sectores más pobres, que son también los sectores más amplios de la oferta laboral boliviana.