



**¿Un respiro político hasta
el 2007?**

Realidades y apariencias del Plan
Mesa

Nº 6

La Paz, marzo de 2004

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
EL PRIVILEGIO DE LA ESTABILIDAD FISCAL DE CORTO PLAZO.....	3
LA CRISIS FISCAL Y LA POLÍTICA NEOLIBERAL	3
LA AUSTERIDAD PROMETIDA.....	4
REDUCCIÓN DEL GASTO CORRIENTE.....	4
<i>Reducción de gastos en servicios personales.....</i>	<i>5</i>
<i>Prohibición de remuneraciones adicionales.....</i>	<i>6</i>
<i>Remuneraciones de las autoridades del Poder Ejecutivo.....</i>	<i>6</i>
REDUCCIÓN DE OTROS GASTOS CORRIENTES	7
<i>Reducción de gastos específicos.....</i>	<i>7</i>
<i>Reducción de gastos en consultorías.....</i>	<i>8</i>
<i>Disminución en gastos en materiales y suministros y activos reales.....</i>	<i>8</i>
DISCURSO Y REALIDAD DE LA AUSTERIDAD	9
LA CONTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN A LA DISMINUCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL	10
<i>El Impuesto a las Transacciones Financieras.....</i>	<i>10</i>
<i>El Impuesto al Patrimonio Neto.....</i>	<i>13</i>
UNA DE CAL Y MUCHAS DE ARENA: LAS POLÍTICAS PARA LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO	15
COMPRAS ESTATALES, EL TÍMIDO RETORNO DEL ESTADO.....	15
EXCLUSIVIDAD PARA PRODUCTORES NACIONALES	15
CALIFICACIÓN PREFERENTE DE PRODUCTOS NACIONALES	18
PARTICIPACIÓN DE ASOCIACIONES DE PRODUCTORES EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS.....	18
LIMITACIONES DE LA NORMA Y LIMITACIONES DE CONTEXTO.....	19
LA ORIENTACIÓN EXPORTADORA: ¿UNA NUEVA VISIÓN DE LA ECONOMÍA?.....	20
MEDIDAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES: ¿CAMBIO O CONTINUIDAD?	21
¿POLÍTICAS DE EMPLEO O JORNADAS DE TRABAJO PRECARIOS PARA TIEMPOS DE EMERGENCIA? 22	
LIBRE MERCADO, DESEMPLEO Y POLÍTICAS DE EMERGENCIA	23
TOTAL.....	23
LOS "EMPLEOS DE EMERGENCIA" DEL GOBIERNO DE MESA.....	24
<i>El Plan Nacional de Empleos de Emergencia.....</i>	<i>24</i>
<i>Construcción de viviendas.....</i>	<i>25</i>
<i>Transformación de vehículos.....</i>	<i>26</i>
<i>Gas domiciliario.....</i>	<i>27</i>
UN PROGRAMA QUE NO RESPONDE A LA DEMANDA DE EMPLEO DE LA GENTE	28
INCENTIVO PARA EL DESARROLLO DEL CRÉDITO PRODUCTIVO.....	30
FINANCIAMIENTO DEL PLAN VIAL.....	32

POSIBLE IMPACTO	33
LOS BENEFICIOS Y LOS COSTOS ESPERADOS	34
HOSPITAL DE EMPRESAS	36
SITUACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO Y DE LAS EMPRESAS.....	37
ALCANCE DE LA MEDIDA.....	37
PERSPECTIVAS.....	38
HIDROCARBUROS, LA POLÍTICA PENDIENTE	39
EL DESCONGELAMIENTO PAULATINO DEL PRECIO DEL GLP.....	39
EL APARENTE RETORNO DE LA PROPIEDAD ESTATAL DE LOS HIDROCARBUROS.....	39
LAS MENTIRAS DEL ICH Y LA ECUACIÓN QUE NO CUADRA	40

Presentación

El plan económico presentado por el Presidente Carlos Mesa, el 1 de febrero de 2004, buscó responder a una demanda social que emergió de los hechos de octubre del pasado año. Su presentación, difundida ampliamente por los medios de comunicación, se esmeró en revestir de equidad sus medidas, quizás buscando contraponer los intereses de los actores económicos y sociales para equilibrar una balanza siempre con un plato más pesado que otro.

No obstante estas intenciones, lo que es preciso ver y debatir en torno a estas medidas, más allá de los discursos, es si tendrán el impacto anunciado para la gran mayoría de la gente o si continuarán con los privilegios que sostuvieron 19 años de gobiernos neoliberales.

En esta dirección, cabe señalar que el plan gubernamental reitera la vigencia de las principales políticas económicas fundamentadas en la excelencia del libre mercado, la exclusión del Estado de las actividades económicas y la neutralidad de sus políticas, la orientación exportadora y la virtuosidad de la apertura comercial, confiando la solución de los problemas sociales de pobreza y exclusión social a las fuerzas del mercado.

En este marco, reitera su inclinación por la estabilidad antes que por el crecimiento, dirigiéndose a resolver de manera preferente el desequilibrio fiscal y circunscribiendo las acciones en favor de la reactivación productiva a la reedición o continuación de medidas dispuestas antes por el gobierno de Sánchez de Lozada. Si sumamos a este panorama el retroceso mostrado por este Gobierno en las medidas impositivas ligadas a sectores empresariales de la agroindustria del Oriente boliviano y la modificación del régimen legal de los hidrocarburos, toda la cáscara progresista de su discurso se cae a pedazos.

El análisis que se presenta a continuación provee información que permite identificar la apariencia y la realidad del Plan Mesa, volviendo visibles los mecanismos que todavía sostienen un modelo económico y político que no está a la altura de los desafíos que le planteó la población boliviana al promoverlo como Presidente de la República aquel 17 de octubre de 2003.

La Paz, 11 de marzo de 2003

Introducción

La situación social y política en Bolivia, hasta antes del 1 de febrero del 2004, se caracterizaba por la incertidumbre de la población acerca del futuro del Gobierno de Carlos Mesa, situación que dependía fuertemente de la respuesta que éste diera a las demandas sociales exteriorizadas en octubre del 2003. El asedio de los partidos políticos de derecha, marginados de algunas esferas del poder por su complicidad con el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, era el contrapunto de las amenazas de las organizaciones sociales, que demandaban el cumplimiento de los ofrecimientos hechos por Mesa el momento de su posesión como Presidente de la República.

En el plano económico existía la certeza de que el país ya no aguantaba más tiempo sin la aplicación de medidas que tendiesen a superar la crisis o, por lo menos, redujesen el acelerado deterioro de todas las variables. En este marco, se daba por hecho, y el propio Gobierno deslizaba comentarios a través de los medios de prensa en ese sentido, que el plan económico incluiría algunas medidas duras como el descongelamiento de los precios del GLP y los carburantes y la creación de nuevos impuestos a los ingresos o al consumo, con el objeto de cubrir el elevado déficit fiscal. Es como respuesta anticipada a esa posibilidad que las organizaciones laborales advertían al Gobierno que inmediatamente anunciado el plan oficial, comenzaría una serie de movilizaciones que podrían desembocar en una nueva "guerra". Los grupos políticos de derecha, a su vez, esperaban que la expectativa social respecto al Gobierno de Mesa se diluyese rápidamente como producto de los efectos que las medidas económicas tendrían sobre los sectores sociales pobres.

Este momento, el de la inflexión, el más crítico en términos políticos, fue salvado por el Gobierno de una manera hábil: ni hubo "garrafazo", ni anuncio de nuevos impuestos; por el contrario, el discurso del presidente Mesa se encargó de reforzar la sensación -desacertada, en nuestro criterio- de que el actual es un Gobierno distinto a sus predecesores en todo sentido. El Presidente recurrió a varios expedientes para producir esa sensación inicial: primero, mostró a un Ejecutivo dispuesto a compartir el sacrificio, denunciando y renunciando a los dispendiosos gastos en materia de sobresueldos, luego anunció que no se impondrían nuevos sacrificios a los ciudadanos -especialmente a los más pobres-, ratificando la permanencia de los subsidios a los hidrocarburos, y, finalmente, anunció que los hidrocarburos volvían a ser de los bolivianos y que se impondría a las empresas extranjeras un nuevo impuesto que repondría los ingresos estatales en la magnitud de antes de la capitalización. Estos mecanismos tuvieron el efecto de enfriar las expresiones sociales de descontento, aumentando el apoyo de algunos sectores al Gobierno y produciendo la indiferencia de otros que no vieron afectados sus intereses; asimismo, lograron el importantísimo efecto de alinear detrás del objetivo gubernamental de estabilizar políticamente al régimen, con el anuncio de la recuperación de los hidrocarburos, a la principal fuerza política parlamentaria de raigambre popular, el Movimiento al Socialismo (MAS), preocupada por mantener la calma social y asegurar el éxito de su estrategia electoral.

Con todo, un análisis más detenido del Plan Mesa nos permite caracterizarlo como un programa de gobierno cuyo alcance es de corto plazo y que se inscribe en la concepción neoliberal, asumida por los sucesivos gobiernos durante las últimas dos décadas.

En efecto, el plan gubernamental reitera la vigencia de las principales políticas económicas fundamentadas en la excelencia del libre mercado, la exclusión del Estado de las actividades económicas y la neutralidad de sus políticas, la orientación exportadora y la virtud de la apertura comercial, etc., confiando la solución de los problemas sociales de pobreza y exclusión social a las fuerzas del mercado. En este marco, reitera su inclinación por la estabilidad antes que por el crecimiento, dirigiéndose a resolver de manera preferente el desequilibrio fiscal y circunscribiendo las acciones en favor de la reactivación productiva a la reedición o continuación de medidas dispuestas antes por el gobierno de Sánchez de Lozada.

Su preocupación principal parece ser la de alcanzar, así como parece haberlo hecho en el ámbito social, un respiro para su Gobierno encargado de administrar un período de crisis, pero sin la pretensión de cuestionar la responsabilidad del modelo en ella. Es más, en el delicado tema de los hidrocarburos, el plan gubernamental se dirige a incluir modificaciones muy tibias que, contradictoriamente, en un proceso que podríamos denominar de “negociación de concesiones”, pueden abrir el camino para la futura aceptación del propósito de las empresas extranjeras de exportar el gas, mayoritariamente como materia prima, a través de un puerto chileno.

Es preciso señalar que la asunción de esta orientación, revela una suerte de combinación entre el cálculo de los riesgos políticos que enfrenta el sistema y la necesidad de cumplir con los condicionamientos externos (organismos financieros internacionales y gobiernos), que precisaban de señales claras sobre el sacrificio que el Gobierno estaba dispuesto a imponer a la población, antes de disponer cualquier apoyo financiero. Ello explica que el Ejecutivo haya optado por las soluciones fiscales -aunque con más tino que el anterior Gobierno- y que señale abiertamente su disposición a continuar con la negociación de convenios de libre comercio (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA y los Tratados de Libre Comercio, TLC's).

A despecho de quienes creen ver que el nuevo Gobierno abandona el neoliberalismo y de los que, sospechosamente, alertan sobre el retorno del Estado benefactor, un plan que busca el tiempo del respiro y subestima el implacable avance de la crisis económica, puede producir tempranamente el desencanto de quienes, por diversos motivos y en diferente grado, manifiestan su simpatía por el Gobierno, pero que pueden enfrentarse a irrelevantes efectos positivos en el empleo y los ingresos.

En los siguientes apartados, el presente documento intenta una lectura inicial de las principales medidas del Plan del Gobierno de Carlos Mesa, caracterizando su orientación y enfrentándolas a sus posibles efectos.

El privilegio de la estabilidad fiscal de corto plazo

La crisis fiscal y la política neoliberal

La crisis fiscal, de la que el elevado y creciente déficit es el principal síntoma, se explica por la persistente aplicación de políticas económicas neoliberales que han dejado al fisco al borde de una virtual quiebra, como resultado de la pérdida de fuentes de ingreso y por la asunción de los elevados costos de las reformas exigidas por los organismos internacionales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y otros.

En el caso de los ingresos, la política ha tenido una orientación consistente en favorecer a las empresas privadas en detrimento del ciudadano trabajador, priorizando la obtención de ingresos a través del cobro de impuestos indirectos (IVA, IT, IEHD, ICE) que afectan a los ingresos de los trabajadores, y disponiendo una serie de exenciones y amnistías para los empresarios evasores.

Antes de la reforma tributaria (1987), los ingresos corrientes provenían mayoritariamente de las operaciones de las empresas estatales: venta de bienes y servicios. A partir de la reforma se produce un aumento paulatino de los ingresos provenientes de impuestos, por la caída sostenida de los ingresos provenientes de la actividad productiva del Estado, producto de las sucesivas privatizaciones y la capitalización de las principales empresas en 1997. El hecho que debe remarcarse es que este recambio en el orden de importancia de las fuentes de ingresos no significó una mejora en la cuantía de éstos; es decir, que el aumento importante de los ingresos por impuestos no alcanza para suplir la caída producida en los ingresos operacionales que provenían de las empresas públicas, por lo que la insolvencia estatal se torna en una constante que obliga al Estado a extender la mano en busca de recursos externos.

Asimismo, el destino que se da a los ingresos extraídos forzosamente a la población, no muestra ninguna legitimidad, pues una buena parte de los recursos están destinados a un creciente gasto de funcionamiento (remuneraciones y compras), al interior de un gasto corriente que permanece en niveles exageradamente altos y a la cancelación de obligaciones -servicio de la deuda pública- que no repercuten, en la mayoría de los casos, en la mejora de las condiciones de vida de los bolivianos.

En síntesis, es la propia orientación de las políticas de ajuste la responsable principal de la vulnerabilidad creciente del erario nacional: políticas que han acabado entregando el patrimonio público a manos del capital transnacional, destruyendo la capacidad del Estado para orientar el desarrollo nacional y fortaleciendo sus funciones de administrador de los intereses empresariales y de represor de la protesta social.

De ello se desprende, entonces, que la posibilidad de hallar fuentes adecuadas de financiamiento del Estado, reside en la reorientación de la política impositiva, buscando que dicho financiamiento provenga de los sectores y segmentos sociales que se apropian del excedente producido en la economía nacional. En otras palabras, las fuentes genuinas no pueden ser otras que las relacionadas con la extracción de excedentes económicos o plusvalía: las ganancias empresariales de sectores como el de hidrocarburos, los servicios financieros o las exportaciones. Medidas de política fiscal que sólo realicen modificaciones superficiales, como en el presente caso del Plan Mesa, sólo alargarán la agonía del erario nacional, profundizando, al mismo tiempo, la crisis económica que asola al país.

La austeridad prometida

La disciplina fiscal es una de las mayores exigencias que desde la implantación del modelo neoliberal los sucesivos gobiernos nacionales tuvieron que cumplir para ser favorecidos con la ayuda de los organismos internacionales como el FMI y el BM y, de esta manera, mantener la estabilidad económica del país.

Sin embargo, en los últimos años esta exigencia no pudo ser cumplida a cabalidad, debido a un mayor crecimiento de los gastos públicos en comparación con un menor ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales. Esta situación provocó la generación de un cuantioso déficit fiscal que alcanzó al 9% del Producto Interno Bruto (PIB) en la gestión pasada.

Para reducir el déficit fiscal, el actual Gobierno intenta seguir los clásicos caminos conocidos; es decir, por una parte reducir el gasto público total (gasto corriente y gasto de inversión) y por otra parte incrementar los ingresos públicos mediante impuestos: al patrimonio neto, a las transacciones financieras y a los hidrocarburos, más la ayuda internacional expresada en créditos y donaciones.

El 31 de enero, el actual Gobierno dio a conocer su Plan Económico que abarca una serie de decretos entre los cuales el DS. 27327 está destinado a racionalizar el gasto de las entidades públicas.

Este propósito ya había sido anunciado por anteriores gobiernos que también manifestaron la intención de reducir de manera drástica el gasto corriente. Así, por ejemplo, a fines de 1999 el gobierno de Hugo Banzer expresaba que esta reducción alcanzaría al 15% para la gestión 2000. El año 2003 el ex presidente Sánchez de Lozada demagógicamente proclamaba que no cobraría ningún sueldo. Pero esto no sucedió, más al contrario el déficit fiscal siguió creciendo. Estas experiencias ponen, por tanto un razonable margen de duda sobre si se cumplirá o no el anuncio gubernamental de reducir el gasto corriente en un 5%.

La austeridad pretende alcanzar a todas las instituciones del Poder Ejecutivo. Empero, esta medida no abarca a los poderes Legislativo y Judicial, los Gobiernos municipales y las Universidades públicas por ser gobiernos independientes e instituciones autónomas. No obstante, el Ejecutivo sugiere que estas entidades adecuen sus normas al contenido de la austeridad propuesta.

La reducción del gasto corriente se efectuará en diferentes grupos y partidas del Presupuesto General de la Nación (PGN), siendo los más importantes: Los servicios personales y no personales, las adquisiciones de materiales, suministros y activos reales. Por otra parte, y a pesar de ser montos de consideración y de mucho peso porcentual en el Presupuesto General, no se contemplan medidas para disminuir el servicio de la deuda pública ni las transferencias por concepto de pensiones y jubilaciones.

Reducción del gasto corriente

El presupuesto aprobado para gastos corrientes de la presente gestión es de Bs 26.662.942.243, que representa un incremento del 12% respecto al presupuesto del año 2003. El Gobierno ha dispuesto una reducción del 5% en estos gastos con la finalidad de ahorrar unos 35 millones de dólares como una medida para disminuir el déficit fiscal. La reducción del gasto corriente no abarca a todo el sector público, las entidades afectadas son: Administración Central, Instituciones públicas descentralizadas, Prefecturas Departamentales (excepto los SEDUCAS y SEDES), Instituciones de Seguridad Social y Empresas públicas. A pesar de la pretendida reducción de los gastos corrientes, en la práctica existiría un incremento del 7% sobre lo programado el año pasado.

Reducción de gastos en servicios personales

En el cuadro 1 se observa el Presupuesto programado para Gastos en Servicios Personales de las diferentes instituciones públicas (exceptuando Gobiernos municipales). El porcentaje de participación de estos gastos respecto al presupuesto general alcanza al 18%. La reducción de las remuneraciones en estas reparticiones abarcará: a) al personal permanente (nivel jerárquico) que obtiene sueldos y salarios mayores a los 4 mil bolivianos y b) personal no permanente. Se excluye de esta reducción al personal de los Servicios Departamentales de Educación y Salud, por lo que los presupuestos de las Prefecturas Departamentales en este grupo presupuestario no sufrirán grandes modificaciones.

Cuadro 1
Presupuesto de Servicios Personales Sector público año 2004
(en bolivianos)

Institución	Monto	Participación (%)
Administración Central	2.955.757.633	37,8
Instituciones Descentralizadas	581.260.220	7,4
Prefecturas Departamentales	3.500.556.405	44,8
Instituciones de Seguridad Social	519.205.622	6,6
Empresas Públicas	178.716.878	2,3
Total Sector Público no Financiero	7.735.496.758	98,9
Total Sector Publico Financiero	74.694.256	1,1
Total General	7.810.191.014	100,0

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

El cuadro 2, de evolución de los Gastos en Servicios Personales en el periodo 1998-2003, correspondiente a la Administración Pública Central, muestra que este tipo de gasto tiene un alto porcentaje promedio de ejecución, que alcanzó en el periodo al 88%, y una tasa de crecimiento anual (presupuesto ejecutado) del 8%. Esta situación obedecería, por una parte, a que una vez incorporados los funcionarios y empleados a las diferentes reparticiones de la Administración Central, éstas tienen que cumplir con regularidad los compromisos contraídos en el pago de remuneraciones y que los gastos por concepto de servicios personales tienen un alto grado de inflexibilidad. Por otra parte, el crecimiento de los gastos en Servicios Personales es producido por la presión que ejercen los partidos políticos para incorporar a sus militantes, (estén capacitados o no) a ejercer cargos públicos, además del crecimiento vegetativo anual que se presenta.

Cuadro 2
Evolución de Gastos en Servicios Personales Administración Central
(en miles de bolivianos)

Presupuesto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Programado	1.987.172	2.091.110	2.191.123	2.545.895	2.889.787	2.935.935	2.955.758
Ejecutado	1.678.208	1.813.788	2.070.580	2.326.373	2.391.454	2.583.623*	
% Ejecución	84,4	86,7	94,5	91,4	82,7	88*	
Tca**		8,1	14,2	12,3	2,8	8,0	

* Calculado con el porcentaje de ejecución del periodo, por no contar con información oficial.

** Tasa de crecimiento anual.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Para la presente gestión la Administración Central tiene un presupuesto programado para los Servicios Personales de Bs 2.955.757.633, que representa un incremento de menos del 1% respecto a la gestión 2003 (Bs 2.935.934.661). Esto podría ser resultado de una menor presión sobre los cargos públicos, dado el debilitamiento de los partidos políticos que tendrían menos influencia para exigir “pegas” para sus militantes.

Sin embargo, si se compara el presupuesto aprobado del año 2004, con el presupuesto estimado de ejecución (88% de tasa promedio) del 2003, se establece que se programó un crecimiento del 14% en el gasto para Servicios Personales. Una auténtica medida de austeridad supondría mantener o incrementar ligeramente el gasto en los montos efectivamente ejecutados, y no programar presupuestos inflados para luego simular ficticios recortes.

Prohibición de remuneraciones adicionales

Una práctica ilegal aplicada por años y en cierto modo institucionalizada en la Administración Pública, son los pagos adicionales en favor de los funcionarios jerárquicos, que a través de esta maniobra aumentan sustancialmente sus ya jugosas remuneraciones mensuales, y que se constituían en ingresos netos puesto que ni siquiera pagaban impuestos.

La prohibición de estos pagos extraordinarios es, sin duda, una medida acertada en el propósito de reducir los gastos por concepto de remuneraciones y de transparentar el manejo de los recursos públicos. No obstante se espera que haya un total cumplimiento de dicha disposición por todos los involucrados así como por los encargados de su control.

De acuerdo a la clasificación presupuestaria, los gastos por el concepto de remuneraciones extras están contemplados bajo la partida “gastos específicos de la Administración Central” del grupo 20000. En secciones posteriores se analiza este gasto.

Remuneraciones de las autoridades del Poder Ejecutivo

Como medida para disminuir el gasto corriente se anunció reducciones en las remuneraciones que perciben las máximas autoridades del Poder Ejecutivo, como el Presidente de la República con menos el 10% y otras autoridades con menos el 5%. Sin embargo, estas reducciones en la práctica se ven ampliamente compensadas mediante los gastos de representación que las incrementan en un 25%, como se observa en el cuadro 3. Asimismo, no se establece el porcentaje de gastos de representación correspondientes al Presidente y Vicepresidente de la República, suponiéndose que estos incrementarán las remuneraciones de estos dignatarios en más del 25%.

Cuadro 3
Remuneraciones mensuales (en bolivianos)

Cargo	Año 2003	Año 2004 DS 27327	Gastos Rep. (25%)	Total Ganado
Presidente	29.880	26.900	ND.	ND.
Ministros de Estado	20.947	19.900*	4.975	24.875
Viceministros	18.842	17.900	4.475	22.375
Directores Generales	17.789	16.900	0	16.900

ND: No Disponible

* Otras Máximas Autoridades Ejecutivas de las entidades públicas (Prefecto, Superintendentes, etc.) tendrán también este nivel máximo de remuneración.

Fuente: Elaboración propia en base al DS 27327.

La disposición que establece que ninguna Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) podrá ganar más que el Presidente de la República y que uniformiza los niveles entre las distintas

autoridades del Poder Ejecutivo, trata de corregir distorsiones y excesos conocidos en el pasado y que además existan autoridades que sean consideradas de primera, segunda o tercera categoría, siendo que generalmente tienen la misma responsabilidad y carga de trabajo.

A pesar de la reducción de las remuneraciones de las máximas autoridades, subsiste una enorme diferencia con las remuneraciones de los demás trabajadores de la Administración Pública, que conforman la gran mayoría y que son los encargados de operativizar el funcionamiento del aparato público.

Por otra parte, el Gobierno ha dispuesto la reducción del gasto para la contratación de personal eventual, como otra medida para disminuir el gasto en servicios personales. Sin embargo, es necesario hacer notar que este tipo de personal se halla entre los más desprotegidos puesto que generalmente tienen menor remuneración, no tienen aguinaldo, sin derecho a beneficios sociales, vacaciones ni seguridad social. Si bien esta reducción tendrá algún efecto en la reducción del gasto corriente, tiene la desventaja de profundizar el desempleo, ya que no se vislumbran otras alternativas de trabajo para estas personas.

Los diferentes partidos políticos que estuvieron en función de gobierno pugnaban por llenar con sus militantes los cargos vacantes (acefalías), sin embargo estos enfrentamientos ocasionaron paralizaciones en el llenado de esas vacancias, en tanto no se resolvían estas disputas inter partidarias. La disposición de suprimir estas acefalías encuentra su justificación en el hecho de que si un cargo no es ocupado en tres meses es que no se lo necesita.

Reducción de otros gastos corrientes

La reducción del gasto corriente establecido por el Gobierno además de afectar a los Servicios Personales, también abarca a otros grupos y partidas presupuestarias.

Reducción de gastos específicos

Como producto de la presión social acerca de la utilidad y ninguna transparencia en el uso de los gastos específicos de la Administración Central, el Gobierno ha decidido reducir en 44,9% los denominados gastos reservados, respecto al año 2003. En el cuadro 4 se indica las instituciones que manejan estos gastos, observándose que ya desde el año 2000 se estaba presentando una disminución de estos gastos. Según información oficial, se presupuestó para la gestión pasada Bs 124.302.000 y para la presente gestión Bs 68.510.000, por lo que la disminución real sería de 55,8 millones y no de 83 millones de bolivianos como afirman algunas autoridades.

Cuadro 4

Gastos Reservados, según Institución de la Administración Central (en bolivianos)

ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*
Vicepresidencia	208.000	192.000	192.000	128.000	0	192.000	
Min. Gobierno	119.295.247	131.959.498	144.692.516	142.678.908	138.644.117	123.510.000	
Min. Presidencia	646.200	600.000	600.000	400.000	0	600.000	
Total	120.149.447	132.751.498	145.484.516	143.206.908	138.644.117	124.302.000	68.510.000
TCA**		10	10	-2	-3	-10	

*Programado **Tasa de Crecimiento Anual

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

La reducción de estos gastos es una medida exigida por la población, puesto que además de servir para el pago de remuneraciones adicionales a las máximas autoridades, son empleados para reprimir a los movimientos sociales y a la población descontenta con las

políticas neoliberales. Es de esperar que se cumpla esta disposición y que no sea disfrazada bajo otra modalidad de gasto, como son por ejemplo los gastos de representación, más días de viáticos, etcétera.

Reducción de gastos en consultorías

La escasez de recursos calificados en la Administración Pública para la realización de diferentes estudios, proyectos e investigaciones, hace que sea necesario contratar consultores especializados en múltiples campos del conocimiento, y para ello se cuenta con este tipo de presupuesto. Empero, la falta de control y supervisión técnica y financiera por parte de los organismos estatales sobre las consultorías contratadas ha dado lugar a una serie de actos de corrupción y cuestionamientos sobre su conveniencia y utilidad. Es probable que éste sea el motivo por el cual se ha decidido efectuar un recorte del 10% en este gasto.

Cuadro 5

Evolución de los Gastos en consultorías (en miles de bolivianos)

PARTIDA	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*
25200 Estudios e Investigaciones	164.316	310.267	195.984	222.138	279.873	200.068	300.953
25800 Estudios e Investigaciones para Proyectos de Inversión	0	0	0	53.167	248.410	396.057	791.586
46200 Estudios y proyectos para inversión en const. de bienes						246.331	218.635
TOTAL						842.456	1.311.174

*programado

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Como se observa en el cuadro anterior, los gastos por concepto de consultoría para la presente gestión tienen un notable incremento (56%) respecto a la gestión pasada, por lo que a pesar del recorte a efectuarse el incremento sigue siendo significativo. De todas maneras, y de concretarse la reducción propuesta, ésta alcanzaría a Bs 131.117.424 que significa aproximadamente 17 millones de dólares, que es un monto importante de ahorro.

Las reducciones de otros ítems comprendidos en los gastos por Servicios No Personales como ser: gastos de representación, teléfonos, comunicaciones, pasajes, viáticos también contribuirán en cierta forma a lograr la meta de reducir el gasto corriente, siempre y cuando se cumpla con las disposiciones que así lo establecen.

Disminución en gastos en materiales y suministros y activos reales

En el cuadro 6 se observa que el Estado efectúa un gasto por adquisición de diferentes materiales y suministros en promedio anual de Bs 421.364.184. En este grupo, la reducción abarcará principalmente a la compra de combustibles para los vehículos oficiales y alquileres de bienes.

Dada la política de estimular la producción nacional mediante las compras que realizará el Estado, se estima que la reducción de los gastos por concepto de materiales, suministros y activos reales se verán solo afectados en su componente de importaciones, básicamente compra de vehículos, aspectos que están contemplados en la disposición vigente.

Cuadro 6
Gastos en Materiales y Suministros (en bolivianos)

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Ejecutado	422.574.833	402.873.725	445.047.279	444.574.246	391.750.840	471.532.737
Promedio anual	421.364.184					

*programado

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Cuadro 7
Gastos en Activos Reales (en bolivianos)

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Ejecutado	403.666.069	394.762.680	411.499.778	441.747.009	374.971.513	410.370.030
Promedio anual	405.329.410					

* programado

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Discurso y realidad de la austeridad

Los diferentes recortes al gasto corriente se efectuaron del Presupuesto programado del 2004. Empero, en la práctica existe un incremento del 7% respecto al Presupuesto programado de la gestión anterior, incremento que es aún mayor si se lo compara con el gasto realmente ejecutado el año 2003. Por ello, es muy discutible la mencionada austeridad.

Si se mantienen los sueldos y salarios de la mayoría de los trabajadores públicos en los niveles del año pasado ¿por qué no se procede de la misma manera con el congelamiento de los otros gastos corrientes?

La reducción del gasto corriente dispuesto por el Gobierno y que tiene como meta los 35 millones de dólares, es factible de ser alcanzado, en la medida en que todas las disposiciones que así lo establecen sean acatadas por todas las autoridades y funcionarios públicos; es más, este objetivo gozará de un amplio respaldo de la población, sobre todo si la gestión pública se torna más eficiente y oportuna en la atención de las múltiples demandas de la sociedad.

Sin embargo, es necesario que los responsables de la formulación y control del Presupuesto público realicen un análisis detenido, serio e imparcial de cada aspecto del gasto corriente, a fin de prever efectos no esperados, como una mayor profundización del desempleo y de la crisis actual. Es necesario efectuar una adecuación del gasto público a las necesidades del desarrollo que tiene el país, el gasto bien orientado puede dinamizar la economía y con esto lograr mayores ingresos para el fisco, así como generar mayores recursos para la economía.

De igual forma, se tiene que considerar el efecto multiplicador que tiene para la economía en su conjunto el gasto público, ya que no sólo es cuestión de su simple reducción, sino que ésta debe estar acompañada de procesos transparentes en la utilización de los escasos recursos, de la aplicación de procesos destinados a lograr la modernización de la gestión pública así como de la reorganización de la burocracia estatal.

La contribución de la población a la disminución del déficit fiscal¹

Las variables fiscales muestran en los últimos tres años un ritmo pronunciado de deterioro, mayor al evidenciado en los años finales de la década de los noventa. El gasto público crece a un ritmo mayor que la captación de ingresos: en promedio en los tres últimos años el gasto público creció en 5%, mientras que los ingresos públicos lo hicieron a menos del 2,5%. El resultado fue un déficit corriente que alcanzó en el 2003 el 2,5% del PIB y un déficit global cercano al 9%. Para enfrentar esta situación, el Estado pretendió reducir los gastos fiscales disminuyendo las partidas de Servicios Personales y de Servicios No Personales, además de imponer reformas tributarias. Al fin de cuentas, los gastos en servicios personales se incrementaron y los intentos de imponer cambios en el sistema tributario fueron rechazados por la población.

Con el argumento de no afectar a la población pobre y que el peso recaería en los segmentos de población con mayores ingresos, más la capacidad de oratoria del Presidente antes que la comprensión de las medidas por los sectores sociales, el Estado ha logrado el apoyo de algunos sectores de la población para la incorporación de dos nuevos impuestos, estos son: el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) y el Impuesto al Patrimonio Neto (IPN).

El Impuesto a las Transacciones Financieras

Cifras oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran que en los últimos años el detrimento de las variables fiscales fue un factor común en la economía de gran parte de los países de América Latina. En este marco, el ITF ha sido identificado como el instrumento ideal para generar nuevos ingresos, principalmente por los montos elevados de recaudación y el efecto nulo sobre la población pobre. Algunos de los países que tienen el impuesto son: Brasil, Colombia, Venezuela, Argentina y otros. En el caso de Brasil, el Presidente Lula además de mantener el impuesto lo subió a 0,38% pretendiendo recaudar anualmente alrededor de \$us 7.000 millones, para Colombia el Presidente Uribe pretende recaudar \$us 184 millones con un impuesto de cuatro por mil².

Otro elemento común en la implementación del ITF fue la supuesta vigencia temporal que tendría el tributo, empero, el éxito logrado en la recaudación de ingresos más las previsiones en la recaudación mencionadas anteriormente, ha determinado que la mayoría de los Gobiernos opten por la continuidad del impuesto. Si consideramos que en Bolivia los denominados gastos inflexibles aún mantienen un comportamiento ascendente —el gasto

¹ Mesa se rinde ante la presión de empresarios, ya no va el "impuesto a la riqueza". Como habíamos señalado, la decisión inicial del gobierno de Mesa de sujetar la definición de los nuevos impuesto a la negociación con los sectores empresariales, finalmente culminó en la imposición de los intereses empresariales. Los últimos hechos ratifica que el presidente es cada vez más, prisionero de la presión de los grupos de poder que, aceleradamente, se reconstituyen y recuperan espacios perdidos en octubre del 2003.

Esa es la naturaleza de la decisión gubernamental de sustituir el proyecto de Ley del Impuesto al Patrimonio Neto de las Personas (IPNP), por otro denominado Impuesto Complementario al Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI). Este nuevo impuesto cobraría por duplicado el monto de dicho tributo municipal -correspondiente a la gestión 2003-, destinando la mitad del monto total al Tesoro General de la Nación. Se exceptúa de este nuevo impuesto a la "propiedad inmueble agraria y de inmuebles urbanos cuya base imponible para el cálculo del IPBI sea igual o inferior a Bs. 400.000".

Con esta decisión, el gobierno ha cedido a la presión de los grandes empresarios del oriente, dueños de enormes latifundios que se opusieron tenazmente al pago del IPNP, y ha optado por hacer recaer el peso del nuevo tributo sobre los propietarios de inmuebles urbanos, con el agravante de que no se podrá deducir las deudas del propietario, como proponía el IPNP. Así, los propietarios de inmuebles deberán pagar el doble del IPBI, aunque estén cancelando todavía buena parte del valor del inmueble como deuda bancaria.

Las cartas parecen estar echadas. El gobierno ha demostrado con esta acción su enorme debilidad y ha demostrado de qué lado soplan los vientos que lo hacen tambalear.

² Ver www.americaeconomica.com.

social respecto al gasto total en la gestión 2002 es de 55,8 por ciento, un 5,6 por ciento más que el registrado en el 2001, que la deuda externa sobrepasa los \$us 5.000 millones, en tanto que la deuda interna deja un peso elevado en el servicio de intereses³—, estos elementos hacen suponer que el ITF podría ser la opción más atractiva de conseguir ingresos. Comparando los \$us 100 millones, que se espera obtener en el 2004 por el ITF, con lo recaudado por el Impuesto a las Transacciones, el ITF representa alrededor del 67%.

El artículo N° 1 del proyecto de Ley sobre el ITF lo inscribe como una contribución de los bolivianos y bolivianas a la disminución del déficit fiscal. Si bien este énfasis impone al ITF la idea única de generador de ingresos, también existe otro tipo de repercusiones que eventualmente pueden producirse:

1. *Instrumento de estabilización financiera.* En su aplicación el ITF impone un costo de transacción a ciertos movimientos financieros. Este nuevo costo podría limitar las decisiones de inversión de corto plazo debido a la incidencia del costo del ITF sobre las ganancias, es decir, las ventajas comparativas que brinda Bolivia a la tasa de ganancia del capital de corto plazo será afectada por el nuevo costo que significa el ITF, haciendo más atractivas las inversiones en otros países. Si bien lo anterior puede ser negativo, también se están alejando capitales que afectan a la estabilidad del sistema financiero.

La restricción al capital, mencionado anteriormente, no sería evidente en momentos de crisis económica, política o social; es decir, el inversionista preferirá pagar el impuesto antes que perder todo su capital. Un ejemplo de ello lo constituyen los efectos al sistema financiero causados por las movilizaciones de Febrero y Octubre del 2003. En el caso de Febrero, el retiro diario promedio en el periodo más crítico fue de \$us 19 millones, lo que representó en seis semanas el retiro total de \$us 225,2 millones; en Octubre durante tres semanas y media se retiró en total \$us 253,7 millones del sistema de intermediación financiera, registrando en el periodo más crítico en promedio un retiro diario de \$us 39 millones, y la corrida de depósitos fue principalmente de depósitos mayores a los \$us 50 mil (74%).

Cuadro 8
Retiro de depósitos (en millones de dólares)

	Duración (semanas)	Entidades Bancarias	Entidades No Bancarias	Entidades Financieras	Retiro diario Promedio periodo crítico
Crisis de Febrero	6 ^(a)	206,7	18,5	225,2	19,6
Crisis de Octubre	3,5 ^(b)	242,3	11,4	253,7	39,4

Fuente: Boletín Informativo. Octubre 2003, Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.
Nota: (a) del 12 de Febrero al 21 de marzo. (b) del 01 de Octubre al 24 de Octubre.

Frente a ello la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras considera que el sistema financiero respondió adecuadamente, empero no desestima que es un factor que amenaza la estabilidad del sistema financiero y que coloca en mesa la posibilidad de una crisis de liquidez debido a la asimetría de plazos⁴. Es decir, en un país como

³ Información de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) da cuenta que el gasto en intereses de la deuda externa e interna asciende a Bs 1.870,7 millones, que comparando con el gasto de capital del área social representa el 61 por ciento.

⁴ Habitualmente los depósitos de corto plazo y a la vista forman parte de los recursos que utiliza el sistema bancario para la colocación de cartera (créditos de largo plazo). En un corrida bancaria, la población empieza a realizar retiros masivos afectando la liquidez del sistema bancario, hasta la posibilidad de una crisis de liquidez, ya que no debemos olvidar que los depósitos de corto plazo están colocados en créditos de largo plazo.

Bolivia, donde los movimientos sociales son parte permanente de la gestión fiscal, el aplicar un impuesto a las transacciones financieras no tendría un efecto de contención a la corrida bancaria pues nadie correría el riesgo de perder su capital por un impuesto del 0,3%.

Lo cierto es que mientras se espera la aprobación de la mencionada Ley, los capitales de corto plazo puede que ya hayan optado salir del sistema bancario o en su caso del país. En caso que la Ley se aprobara a fines de febrero, se tiene que esperar 30 días hasta su reglamentación; es decir, se tiene un tiempo para afectar las decisiones de inversión y formas de transacción del inversionista, principalmente extranjero.

2. La *desintermediación financiera* en el muy corto plazo puede representar una de las principales medidas a adoptar por los grandes y pequeños ahorristas, lo que significa que la población preferirá retirar y mantener sus reducidos ahorros en su casa antes que depositar en un cuenta bancaria. En el caso de los pequeños ahorristas, los intereses que pueden percibir son nulos (la tasa promedio pasiva en bancos asciende a 0,57%⁵), por tanto una cuenta bancaria no es más que un lugar seguro para guardar su dinero, y que se desestima con el posible ITF pues se impondría un costo a sus transacciones. Para los ahorristas con montos elevados, la opción de retiro es determinada por su afectación a los intereses que percibe, además de deducirse el 13% por concepto al RC-IVA y los costos de administración, también será afectado por el ITF. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, hay un lapso de tiempo hasta la vigencia del ITF en el que los ahorristas pueden optar por hacer efectivo su retiro salvando su capital del impuesto.

3. Afecta a los *costos de comercialización y producción (efecto cascada)*. El costo de producción de un bien final refleja un conjunto de impuestos que se fueron pagando en cada una de las etapas de producción. En este sentido, el ITF se añadiría como un nuevo costo, y la opción de mediano plazo para las empresas sería abarcar todo el proceso de producción al interior de sí misma para evitar algunas transacciones. Empero, las actuales estrategias utilizan preferentemente la externalización de las etapas de producción para abaratar sus costos, especialmente los referidos a la contratación de mano de obra, ciertamente éste último ha primado en los últimos años y es muy poco probable que cambie. El efecto que podríamos esperar es un incremento en el precio del bien final, y un incremento a la tasa de interés pasiva debido a que el ITF afecta el costo del dinero.

La situación es similar en el caso de la comercialización. Si, por ejemplo, un comerciante efectúa una compra de bolivianos, éste deberá pagar el ITF al retirar de su cuenta bancaria el valor de la compra, y pagar nuevamente al depositar en la cuenta del proveedor, si éste último decidiera adquirir otra mercadería también tendría que pagar el ITF. Sólo en estas tres operaciones se cancelo el 0,9% por el ITF, impuesto que será trasladado al precio final del bien.

4. Otro aspecto que no se discute o plasma en el proyecto de Ley está referido al uso de los recursos del ITF, que se prevé ascenderá a \$us 100 millones. Frente a ello podemos mencionar dos ejemplos extremos, en el caso de Brasil los recursos están siendo destinados a financiar el sistema público de salud, la seguridad social y una estrategia de reducción de la pobreza, en tanto que en Argentina los recursos captados por el mencionado impuesto son parte de la garantía para la deuda nacional.

En el caso de Bolivia, el artículo N° 11 del proyecto de Ley menciona que la recaudación será destinada al Tesoro General de la Nación, dejando abierto el uso del mencionado recurso y reduciendo la recaudación a un fin en sí mismo.

⁵ Carta Informativa Semanal N° 773, al 25 de enero de 2004, Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

5. *El impuesto sobre la clase media.* Dentro del principio de equidad vertical o progresividad en los impuestos, es que el Presidente Mesa logró que aquella población que participó en las movilizaciones de octubre no reaccionara en contra de los nuevos impuestos. Si bien es cierto que la tasa del 3 por mil logrará extraer un mayor monto de dinero de transacciones elevadas — considerando las transacciones por depósitos realizados en la gestión 2003⁶, podemos evidenciar que los depósitos por encima de \$us 1 millón movió la cifra de \$us 477 millones, en tanto que los depósitos menores a los \$us 1.000 únicamente movió \$us 27 millones—, éste no es un argumento suficiente para denominar al impuesto como progresivo o que se esté afectando a un segmento reducido de la población.

Si a las cifras anteriores contraponemos el número de cuentas, se muestra que el movimiento de los \$us 477 millones se realizaron en 192 cuentas, en tanto los disminuidos \$us 27 millones se realizó en no menos de 151.920 cuentas; si suponemos que cada cuenta pertenece a una familia no hay duda que el efecto del ITF es mayor en un segmento de la población que en promedio mantiene cuentas bancarias de \$us 765.

Por otro lado, habría que considerar que la rotación o transacciones en los depósitos menores a los \$us 1.000 es elevada debido a que gran parte se asigna al consumo doméstico, en tanto que los depósitos elevados son destinados principalmente para la inversión, por lo que la rotación o flujo de dichos recursos no está en función al nivel de consumo doméstico; por lo anterior, pretender evadir el impuesto para ahorristas pequeños es imposible pues significaría dejar de consumir.

El Impuesto al Patrimonio Neto

El Impuesto al Patrimonio Neto (IPN) es una más de las medidas de contribución al déficit fiscal, empero las características de éste lo configuran como un medida de regularización tributaria; es decir, al fin último de recaudar ingresos se suma la gran demanda del sector empresarial de afectar al sector informal, en la idea que durante mucho tiempo los comerciantes mayoristas han logrado evadir al Régimen General y acumular un conjunto de bienes e inmuebles. Por lo anterior, la función del IPN juega un rol de complementariedad a la presión tributaria.

Si nos fijamos en el monto previsto de recaudación, que gira alrededor de los \$us 35 millones, éste es reducido frente a las recaudaciones por otros impuestos. Lo anterior no sólo desvirtúa la idea de una mejor distribución de la riqueza acumulada; es decir, si mediante un impuesto el Gobierno pretende recuperar parte de las ganancias acumuladas por un sector para luego redistribuirlas mediante el gasto público, éste no tendrá un efecto significativo. Lo anterior enfatiza nuevamente el hecho de afectar a un sector, por la demanda de un sector formal que vio durante muchos que el comercio informal afectara su tasa de ganancia.

La agenda pública muestra que la discusión sobre el IPN no está dirigido al efecto social que éste tendría, sino a la dificultad en la operabilidad de dicho impuesto, aspectos como: personas jubiladas o desempleados que durante muchos años de trabajo lograron acumular bienes y que hoy en día no cuentan con un ingreso o tengan ingresos disminuidos como para cumplir con el IPN; en el caso de inmuebles que son utilizados de garantía de un préstamo, en que el deudor no es el propietario del inmueble y menos un miembro de la sociedad conyugal, es decir a ¿quien debe corresponder el pasivo, al propietario del inmueble o al responsable de hacer efectivo el pago por el crédito?; problemas a la inscripción de propiedades, en donde un individuo que haya vendido su inmueble antes de la fecha de corte del IPN, pero que hasta la fecha el nuevo propietario no haya realizado los trámites de propiedad, ¿el activo pertenece al

⁶ Se utilizó información de depósitos del público en caja de ahorro y a la vista de entidades del Sistema Bancario, Mutuales de Ahorro y Préstamos y Fondos Financieros Privados.

nuevo propietario o al antiguo propietario que lamentablemente aún mantiene el inmueble a su nombre?, etcétera.

Una de cal y muchas de arena: las políticas para la producción y el empleo

Compras estatales, el tímido retorno del Estado

Mediante la promulgación del DS 27328, el Gobierno de Mesa ha restituido parcialmente al Estado su función de promotor de la producción nacional. Esta medida busca beneficiar a los productores nacionales, permitiendo que la demanda estatal de bienes y servicios sea cubierta preferentemente por bienes y servicios producidos con insumos de origen boliviano y mano de obra local. El mencionado decreto establece los principios, normas y condiciones para las contrataciones estatales, cuyos propósitos centrales serían los de imprimir transparencia a todos los procesos de la administración pública y permitir una competencia mercantil sin restricciones en este ámbito.

Esta medida, que viene a constituirse en la más importante en la perspectiva de reactivar la actividad económica enfrenta, sin embargo, varias limitantes provenientes del contexto general heredado de la aplicación de las políticas neoliberales, que tiene entre sus principales rasgos, el abandono del mercado interno. De este modo, la persistencia en la aplicación de medidas económicas que privilegian la orientación exportadora y que enfatizan en la excelencia de los mecanismos del mercado por encima de la necesaria promoción estatal, sumada a la ausencia de políticas de intervención directa del Estado para promover la modernización del aparato productivo, se convierten en la principal contradicción del Plan del Gobierno Mesa en el ámbito productivo.

Exclusividad para productores nacionales

Otro aspecto que merece ser destacado, es el referido al otorgamiento de exclusividad a los productores nacionales en la presentación de ofertas para la venta de bienes en el marco de las Convocatorias Públicas para Compras Nacionales, las mismas que tienen un límite de hasta ocho millones de Bolivianos (Bs 8.000.000). Hay que señalar que este tipo de convocatoria es un instrumento particular de la modalidad de Licitación Pública, cuyos otros instrumentos son la Convocatoria Pública Nacional, establecida para contratación de bienes y servicios generales por montos de entre ocho (UFV 8.000.000) y quince millones de Unidades de Fomento de Vivienda (UFV 15.000.000) y para la contratación de obras cuyo valor no exceda los 40 millones de Unidades de Fomento de Vivienda (UFV 40.000.000) y la Convocatoria Pública Internacional, dispuesta para contrataciones de bienes, obras y servicios generales por valores mayores a esos límites.

De acuerdo al mensaje presidencial, las compras estatales año se triplicarían este año, pasando de 200 millones de dólares ejecutados el 2003 a 600 millones de dólares. La priorización de la producción nacional, a través de este mecanismo, permitiría ampliar enormemente el mercado para los productores nacionales, coadyuvando a su reactivación y repercutiendo en la generación de empleo. Empero, revisando la información oficial, es posible afirmar que sólo 100 millones de dólares se destinaron a compras de bienes de origen nacional, mientras que los restantes 100 millones se tendrían que haber gastado en la contratación de obras públicas, mayoritariamente obras de construcción.

De acuerdo al PGN de los años 2003 y 2004, se puede evidenciar que en la presente gestión se prevé un incremento del 10% en las partidas correspondientes a compra de bienes y contratación de obras de construcción y una modificación muy importante en la distribución interna de las partidas, en favor de la compra de bienes. Ello estaría ratificando la intención del Gobierno de favorecer la compra de productos elaborados en el país, merced a una reducción importante de la inversión pública, particularmente, en la partida correspondiente a construcciones. Además, la reducción de los gastos en adquisición de maquinaria y equipo, a

favor del aumento de la partida correspondiente a materiales y suministros, también estaría orientada a priorizar las compras a productores bolivianos.

Cuadro 9

Gastos estatales presupuestados (en millones de dólares)

Código	Descripción	2003	2004
30000	Materiales y Suministros	189,63	325,51
42000	Construcciones	373,39	324,70
43000	Maquinaria y Equipo	68,93	46,31
	Total	631,95	696,52

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerios de Hacienda, PGN 2003 y PGN 2004.

En el caso particular de la compra de bienes, el aumento del presupuesto del 2004 sería de alrededor de 136 millones de dólares, los mismos que podrían favorecer a productores de algunos rubros específicos.

La información del Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES) referida a las compras estatales del pasado año, a través de distintos tipos de convocatorias, muestra el predominio de bienes cuya oferta originada en la producción nacional es escasa o nula: Otros bienes, Maquinaria y Equipo, Vehículos y Tecnología, que explican cerca del 57% del total anual.

Cuadro 10

Compras estatales por tipo de bien. Gestión 2003 (en millones de dólares)

Compras	Valor	%
Otros bienes*	78,80	50,92
Alimentos	40,63	26,25
Papelería e Imprenta	19,57	12,64
Maquinaria y Equipo	6,94	4,49
Textiles y prendas de vestir	2,75	1,77
Mobiliario	2,39	1,54
Vehículos	1,79	1,16
Otros nacionales	1,16	0,75
Medicamentos	0,58	0,37
Tecnología	0,17	0,11
TOTAL	154,75	100,00

(*) Incluye: material eléctrico, productos químicos, insumos para informática, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en información de SICOES, www.sicoes.gov.bo.

Así, las compras estatales de productos nacionales sumaron un monto total de poco más de 100 millones de dólares. Las mismas se limitaron a unos pocos rubros, entre los que destacan los alimentos, tanto en forma de provisión del desayuno escolar como de productos industrializados; papelería e imprenta, que incorpora mayoritariamente contratos por impresión de formularios y otros documentos; y textiles y prendas de vestir, que se refieren fundamentalmente a la provisión de uniformes para las Fuerzas Armadas y la Policía.

Cuadro 11
Compras estatales de bienes nacionales. Gestión 2003
(en millones de dólares)

Rubros	Valor	%
Alimentos	40,63	40,22
Papelería e Imprenta	35,11	34,76
Textiles y prendas de vestir	19,57	19,37
Mobiliario	2,75	2,72
Otros nacionales	2,39	2,36
Medicamentos	0,58	0,57
TOTAL	101,01	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en información de SICOES, www.sicoes.gov.bo.

Asumiendo que la compra de bienes por parte del Estado en la presente gestión no cambiará radicalmente el patrón seguido la gestión pasada, podemos afirmar que ella podría elevarse en poco más del 100%, llegando a más de 206 millones de dólares en total. Sin embargo, se debe destacar que de ese total de compras de productos con oferta nacional, más de la mitad (105 millones de dólares) tiene que ver con la compra de combustibles y lubricantes, rubro en el que el Presidente Mesa anunció drásticas reducciones; ello hace suponer que otros rubros podrían ser beneficiados por esos cambios anunciados.

Cuadro 12
Compras estatales de rubros con oferta nacional PGN 2004
(en millones de dólares)

Código	Descripción	Valor
34100	Combustibles y lubricantes	105,12
31000	Alimentos y productos agroforestales	35,86
34200	Productos químicos y farmacéuticos	27,74
43100	Equipo de oficina y muebles	10,41
25600	Imprenta	8,16
32000	Productos de papel, cartón e Impresos	7,63
33000	Textiles y vestuario	4,48
43600	Equipo educacional y recreativo	2,42
34500	Productos minerales no metálicos y	2,03
34600	plásticos	1,79
49300	Productos metálicos	0,17
34700	Semovientes y otros animales	0,15
34400	Minerales	0,11
	Productos de cuero y caucho	206,06
	TOTAL	

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerios de Hacienda, PGN 2004.

Con todo, se debe recalcar que las posibilidades de aprovechamiento de esta apertura estatal hacia la oferta nacional de bienes, depende en gran medida de la capacidad productiva de las unidades económicas nacionales, tanto en cuestión de volumen como de calidad de los productos. Y es aquí, precisamente, donde resalta la insuficiencia de la política gubernamental y su atadura a la lógica basada en la excelencia del mercado. Es perceptible la ausencia de políticas activas destinadas a mejorar la producción local, en especial, aquellas que tienen que ver con la mejora de la calidad de los productos y de los insumos nacionales. Más aún, destaca la evidente contradicción entre esta promoción desde el Estado, con la persistencia en la aplicación del postulado liberal de la apertura extrema del país a las importaciones foráneas.

Calificación preferente de productos nacionales

Un aspecto interesante que también incluye esta disposición, es el relativo a la aplicación, en el proceso de calificación de propuestas, de factores de ajuste a los precios de las propuestas de bienes de fabricación nacional, que otorgarían a los mismos una ventaja relativa sobre bienes similares de origen extranjero. El siguiente cuadro muestra las condiciones de dicho mecanismo:

Cuadro 13
Factores de ajuste en la calificación de propuestas

Modalidad de convocatoria	Factor según porcentaje de componentes nacionales (mano de obra e insumos) en el costo bruto		
	Igual o mayor a 50%	Entre 30% y 50%	Igual o mayor a 51%
Conv. Compras Nacionales	0,95		
Conv. Nacionales e Internacionales		0,85	
Conv. Nacionales e Internacionales			0,80

Fuente: Decreto Supremo 27328.

Con la aplicación de los factores señalados, los proponentes de bienes que contengan un mayor porcentaje de componentes nacionales en su fabricación, lograrían un "precio evaluado"-resultante de multiplicar el precio ofertado por el factor correspondiente- menor que los otros, entre un 5% y un 20%, factor determinante en las licitaciones públicas.

Del mismo modo, en el caso de la contratación de obras se establece un factor de 0,90 para favorecer a las empresas nacionales en cuya composición accionaria la participación de socios nacionales sea mayoritaria.

Participación de asociaciones de productores en las licitaciones públicas

Otro de los principios del DS 27328, de innegable relevancia, es la apertura de las contrataciones estatales no sólo a empresas, constituidas cumpliendo los requisitos del código de comercio, sino también de otro tipo de sujetos como las asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, organizaciones económicas campesinas, cooperativas y asociaciones civiles sin fines de lucro.

Aunque esto significa una buena oportunidad para acceder a una demanda de enorme magnitud, más aún en tiempos de crisis económica como la actual, las condiciones establecidas en el decreto son también bastante restrictivas para ese tipo de unidades económicas no constituidas como empresas. A las micro y pequeñas empresas, asociaciones de productores y organizaciones económicas campesinas, sólo se les concede la posibilidad de participar como proponentes en contrataciones de bienes, obras y servicios generales cuyo valor no exceda el millón de Bolivianos (Bs 1.000.000)⁷, aunque se prevé una reducción de las garantías respecto de aquellas a las que están sujetas las empresas legalmente constituidas: garantías de Seriedad de Propuesta (1% del valor de la licitación) y de Cumplimiento de Contrato (3,5% del valor del contrato), en relación a los vigentes para las empresas (1% a 1,5% y 7%, respectivamente).

⁷ Bajo criterios similares, el decreto también dispone que las asociaciones civiles sin fines de lucro sólo serían consideradas cuando no exista más de una propuesta de empresas constituidas legalmente.

Al establecer ese límite, se confina a los pequeños productores a procesos de contratación de algunos pocos rubros y emprendidos fundamentalmente por municipios rurales. En efecto, analizando información oficial para el 2003, proveniente del Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES), destaca el hecho de que las compras por montos menores a Bs 1.000.000, de bienes que se producen en el país, correspondían mayoritariamente a la provisión de alimentos para programas de desayuno escolar, seguidas por compras de muebles, ambas para municipios rurales. También la provisión de material de escritorio y papelería muestra un elevado número de casos, aunque se debe considerar que en este caso, se trata más que todo de bienes cuyo valor agregado nacional consiste fundamentalmente en labores de imprenta. En el caso particular del rubro de prendas de vestir, es posible advertir que el grueso de las compras estatales estuvieron compuestas por uniformes para las fuerzas armadas y la policía, en montos que sobrepasaron el millón de Bolivianos. Empero, habrá que mencionar que en este rubro se han verificado experiencias exitosas de asociación y alianzas estratégicas entre pequeños productores para enfrentar demandas de gran volumen, además de que se han verificado también procesos de “formalización” que han culminado en la conformación de empresas que pueden intervenir en otro tipo de licitaciones.

Donde es posible advertir grandes posibilidades de participación de organizaciones económicas de campesinos, es en la construcción de obras públicas a cargo de municipios rurales, tales como: construcción de sistemas de riego, canchas deportivas, mercados, etcétera.

Limitaciones de la norma y limitaciones de contexto

Finalmente, se debe mencionar que la participación de los productores nacionales enfrentará algunas limitaciones fundamentales, tanto provenientes de la propia norma establecida, como del contexto general de la economía nacional. En el caso de las empresas formales, una limitación importante proviene de la disposición de impedir la participación de las empresas que tengan deudas tributarias (artículo 7, inciso d), que ratifica un precepto del Código Tributario. Como es bien conocido, en la actualidad muchas de las empresas formales, a raíz de la persistente crisis económica, enfrentan problemas de alto endeudamiento, siendo uno de sus componentes precisamente el del endeudamiento fiscal.

En el caso de las micro y pequeñas empresas, las limitaciones principales, que se suman a su reducida competitividad en cuanto volumen y calidad, provienen de su propia forma de constitución –mayoritariamente unidades de propiedad familiar– que les impide el acceso a diversos mercados, como el financiero, en igualdad de condiciones. Así también, los efectos que produce la aplicación de la política de apertura comercial irrestricta resalta su baja competitividad; en particular, se debe mencionar la disposición gubernamental relativa a la libre internación al país de ropa usada, DS 27340 del gabinete de Mesa, que reduce las posibilidades de las microempresas de confecciones de mantener el que seguirá siendo su principal mercado: el constituido por los segmentos poblacionales de bajos recursos.

La orientación exportadora: ¿una nueva visión de la economía?

Este componente del Plan Económico se dirige a reafirmar el privilegio de la orientación exportadora de la economía como base para la superación de la crisis, la reactivación del aparato productivo y la generación de empleo. En otros términos, el sector exportador sigue siendo concebido como medular para el crecimiento económico.

El Plan parte de una apología del libre comercio y la apertura de mercados como solución a las trabas que dificultan las exportaciones. Con base en supuestos resultados concretos de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) y la mejora de los precios de las materias primas en la coyuntura, se apuesta a un dinamismo sin precedentes de las exportaciones, en franco desconocimiento de las condiciones de atraso estructural y baja productividad que limitan la capacidad competitiva del sector exportador.

Desde principios de los años noventa, el crecimiento económico y la generación de empleos no han tenido un impulso importante desde el sector exportador; su aporte a la superación de la crisis y la reactivación económica también ha sido escasamente significativo, considerando que una mejora en el desempeño exportador en los últimos años no ha repercutido en mayores niveles de crecimiento del producto ni en la reducción de las tasas de desempleo abierto.

Entre 1990 y 2002, la situación del sector exportador estuvo caracterizada por:

- El incremento de la participación del sector exportador en el PIB de 19% a 21%.
- Las exportaciones estuvieron concentradas en materias primas y *comodities* en un 56%.
- La participación de los productos no tradicionales aumentó en 25%, básicamente por las exportaciones de productos derivados de la soya.
- La participación de los textiles en las exportaciones pasaron de 3,4% a 4,5% habiendo incrementado en 0,4% luego de la liberalización arancelaria en el marco del ATPDEA.
- La sostenibilidad de las exportaciones al mercado norteamericano, al que se hace referencia como modelo de oportunidad, se encuentra seriamente amenazada por la presencia en ese mercado de productores asiáticos y centroamericanos que operan con bajos costos y compiten con menores precios. Ni siquiera con remuneraciones sujetas al salario mínimo o mediante contratos civiles por obra en "maquicentros", es decir al costo de una extrema explotación de la mano de obra, parecen existir posibilidades de mantener una presencia estable en dicho mercado.
- Las exportaciones tradicionales y no tradicionales se concentran en un reducido número de empresas. Por ejemplo, el 80% de las exportaciones manufactureras se encuentra en manos de 20 empresas. Las empresas exportadoras más dinámicas han realizado inversiones en tecnología y se encuentran exigidas a innovación continua para adecuarse a las exigencias de los mercados.
- La política financiera y las altas tasas de interés no han sido favorables para el sector exportador. Las empresas exportadoras más dinámicas presentan altas tasas de endeudamiento que pueden constituirse en trabas para su futuro desempeño.
- La participación del sector exportador en el empleo directo no supera al 13%.
- A nivel agregado, una mayor producción exportable tiene baja incidencia en la generación de nuevos empleos directos por su mayor grado tecnológico, pero también debido a la progresiva sustitución de materias primas e insumos nacionales por importados, como ocurre en la manufactura de exportación.

En este escenario, la apertura de mercados no ha beneficiado a una mejor inserción externa del país; en cambio, ha tenido efectos desestructuradores para los sectores que dirigen

su producción al mercado interno que, sometidos a la competencia de productos importados de mayor calidad y menor precio, han dejado de producir o en su mayoría se mantienen en los mercados con bajos niveles de producción y haciendo un uso flexible de la mano de obra, sujeta a bajos ingresos y a condiciones laborales precarias. Asimismo, menores salarios como base para mejorar los niveles de competitividad no repercuten en un dinamismo del mercado interno, promoviendo, en cambio, una mayor precarización del empleo y de las condiciones laborales afectando el consumo de los hogares y las posibilidades de reactivación de la economía .

En consecuencia, una nueva visión de la economía requiere trascender la orientación exportadora como factor medular de la economía para ubicar en un mayor plano de importancia a la producción para el mercado interno, partiendo de una constatación básica: el 85% de las empresas del país y casi la totalidad de los medianos, pequeños y microproductores destinan su producción al mercado nacional.

Medidas de fomento a las exportaciones: ¿Cambio o continuidad?

Los incentivos a las exportaciones previstos en el Plan Económico se plantean desde tres ámbitos:

En el propio campo de acción de la política comercial, medidas orientadas a negociaciones para un mejor acceso a mercados, o la decisión explícita de abrir mercados a través de tratados de libre comercio. Este es un primer elemento que marca la continuidad de la política y que apareja enormes riesgos en la perspectiva de apuntalar procesos comerciales ampliamente desfavorables que llevarán a profundizar la crónica brecha comercial que exhibe el país, en presencia de factores de atraso estructural en la base tecnológica, productividad, infraestructura, transporte, etc), que afectan a las posibilidades de acrecentar las ventas externas.

En el campo de la política tributaria hay medidas orientadas a ampliar el tratamiento tributario a las exportaciones del ATPDEA a todo el sector exportador. Consisten en la devolución de impuestos generados por operaciones de importación e inversión en bienes de capital e infraestructura industrial, mediante certificados de crédito fiscal (CCF), traducibles en títulos transables en el mercado a través de NAFIBO; el pago diferido del impuesto al valor agregado (IVA) y del gravamen arancelario (GA), por dos años, constituyendo boletas de garantía o fianza de seguros; el Régimen de Admisión Temporal para Reexportación en el mismo Estado de plantas industriales procedentes de terceros países, con suspensión de pago de tributos por un período de 5 años y un pago por concepto de intereses de tributos suspendidos.

Finalmente, en la generación de crédito fiscal mediante la Autofacturación del Impuesto al Valor Agregado por compras de bienes y servicios a personas naturales que no pueden demostrar su calidad de contribuyentes. La autofacturación incluye la compra de servicios personales, es decir la contratación por las vía civil y no laboral de trabajadores.

Este conjunto de medidas favorece exclusivamente a los exportadores nacionales con disposición y capacidad para realizar inversiones en bienes de capital y a inversionistas foráneos interesados en instalar plantas llave en mano en el país para aprovechar mano de obra barata en sus actividades de producción.

Sin embargo, dada la situación de endeudamiento financiero por el que atraviesa la mayor parte de las empresas nacionales y el escaso flujo de inversiones extranjeras con destino a las actividades transables intensivas en mano de obra, el efecto previsible de estas medidas para el fomento a las exportaciones es por lo menos dudoso.

Teniendo en cuenta el peso de las estrategias de competitividad que siguen las empresas exportadoras -basadas en el abaratamiento de costos laborales antes que en inversiones orientadas a mejorar la productividad-, posiblemente las disposiciones que favorecen la subcontratación de personas naturales para la realización de tareas propias de la empresa en el ámbito de la producción (obreros y operarios), junto al impulso a los maquicentros ratificado en este Plan, sean las medidas preferentemente aprovechadas por las empresas para mantener ciertos umbrales de competitividad en el corto plazo, en desmedro de la calidad del empleo.

En el campo de la política financiera. También en este ámbito se advierte la continuidad antes que el cambio. Se dicta una medida orientada a ampliar el acceso al fondo de maquicentros administrado por el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) a todos los microempresarios exportadores. Hasta donde se conoce este fondo es reducido y de difícil acceso por cuanto ha sido ligado a iniciativas de asociación entre empresas exportadoras y microproductores instalados en un mismo espacio físico y con su propia maquinaria para producir por encargo bajo contratos civiles que ocultan las relaciones laborales y que exigen inversiones que no están en capacidad de enfrentar.

Se plantea destinar el 5% del nuevo impuesto a los hidrocarburos -con el que se espera recaudar 50 millones de dólares anuales (es decir 2,5 millones de dólares), al fomento a las exportaciones, cabe suponer a través del FONDESIF. Esta es la verdadera magnitud del apoyo financiero previsto por el Plan económico con la promesa de acceso a recursos a “todos los microempresarios exportadores”.

De esta manera se puede concluir que más allá del discurso, el Plan Económico todavía está muy lejos de una verdadera política de fomento a las exportaciones que son la base de su estrategia de reactivación y salida de la crisis.

Este breve análisis remite a la tarea pendiente de plantear estrategias dirigidas a mejorar la productividad del aparato productivo nacional, no solamente para potenciar la capacidad exportadora sino para competir internamente con los productos importados, impulsando con prioridad a los sectores intensivos en mano de obra que siguen siendo altamente dependientes de la demanda interna.

Asimismo, lleva a alertar sobre los riesgos de seguir precarizando el trabajo con la venia permisiva del Estado, esta vez con el discurso del fomento a las exportaciones y a los maquicentros que se constituyen en una fuente de ampliación de formas atípicas de contratación y de pérdida de beneficios laborales establecidas por la ley. Si el impulso exportador no se dirige a generar empleo de calidad, mejorar los ingresos y la calidad de vida de la gente, sino a crear una especie de “zona franca” para un uso flexible de la mano de obra de bajo costo, no solamente estamos frente a la continuidad de la política sino a cambios que llevarán a profundizar la desigualdad social y la perpetuación de la pobreza.

¿Políticas de empleo o jornadas de trabajo precarios para tiempos de emergencia?

El Programa Económico del Presidente Carlos Mesa tendría como objetivo central proponer acciones de largo plazo “referidos a la reactivación económica, al fomento de la exportación, la generación de trabajo y a la idea global de solidaridad”. Más allá de la retórica presidencial, por demás convincente, ¿qué nos propone de novedoso respecto a la reactivación del empleo?. Su “ruptura con la ortodoxia neoliberal” ¿implica medidas creativas contra el alto desempleo? Y tal vez lo más importante, ¿podemos considerar su propuesta como un programa económico de – cuando menos- mediano plazo, basado en una nueva visión de la economía?. Varias son los interrogantes que el programa económico nos presenta.

En el largo plazo, el Presidente Mesa nos vuelve a proponer una ya conocida *cadena virtuosa*: incentivar la producción para, utilizando las “ventajas” de la apertura de mercados,

incrementar las exportaciones y, como consecuencia natural, lograr la multiplicación del empleo productivo. Este razonamiento – nada novedoso respecto a la propuesta de los últimos cuatro gobiernos – viene siendo refutado por 18 años de prácticas económicas en todo el continente. Sin embargo, confiar en esta fórmula a largo plazo no ha impedido que, en su discurso, el Presidente nos presente algunas medidas que, con mucho impacto discursivo, hayan logrado seducir a gran parte de la población que sienten que “algo va a cambiar si le damos tiempo al Presidente”. A continuación argumentaremos por qué este convincente discurso no puede aterrizar en expectativas concretas de solucionar la crisis del empleo en los próximos años.

Libre mercado, desempleo y políticas de emergencia

La estrategia económica seguida por Bolivia a partir de 1985 no sólo fracasó en su oferta de estimular el tránsito de la matriz exportadora de materias primas hacia productos no tradicionales con mayor valor agregado, también falló en su propósito de impulsar el crecimiento económico y contraer el déficit fiscal y, como consecuencia, tampoco contribuyó a enfrentar el reto fundamental de cualquier sociedad que intenta un mínimo de democratización económica: frenar el problema del desempleo y la caída de los salarios.

La falta de empleo en Bolivia ha sido un problema persistente que, en épocas pasadas, era atenuado por el subempleo estructural que mantenía los índices de desempleo abierto relativamente bajos. En sociedades pobres como la boliviana, poca gente podía permanecer mucho tiempo desocupada y, por tanto, ingresaba al mercado de trabajo aceptando ofertas muy por debajo de sus expectativas salariales. En la actual crisis, ni la informalidad, ni el subempleo han logrado evitar el crecimiento desmedido de personas que, buscando activamente trabajo, no logran encontrarlo.

Iniciamos la década del 90 con un desempleo abierto del 7,2%. Si bien entre los años 1994 y 1997 hay una significativa mejora, bajando la tasa a 3,1%, la crisis de fines de la década vuelve a elevar las tasas hasta un 8,5%. El siguiente cuadro –recabando datos oficiales- nos indica que para el 2002 la tasa de desempleo abierto es cercana al 9%, el nivel más alto conocido hasta ahora en el país.

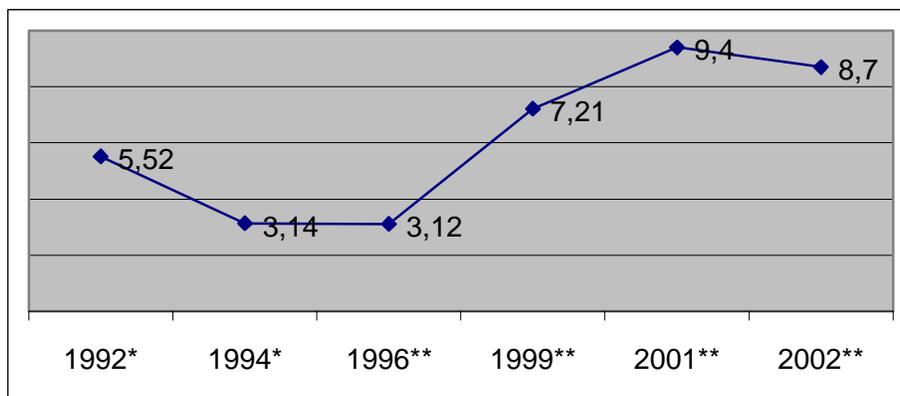
Cuadro 14
Bolivia: Población desocupada

Desocupados	2002
Total	224.403
Cesantes	179.311
Aspirantes	45.092
Tasa de desempleo nacional	5,5
Tasa desempleo abierto urbano	8,7

Fuente: INE. Elaboración CEDLA.

Si la medición del desempleo se realiza en base al crecimiento del PIB, la tasa de desempleo abierto para la economía boliviana en el 2002 (área urbana) se sitúa en el 11% con una proyección del 13% para el 2003.

Gráfico 1
Bolivia: Crecimiento de la tasa de desempleo urbano (%)



Fuente: INE Elaboración CEDLA.

Así, para el presente año, partimos con un déficit de 350.000 puestos de trabajo, sin considerar el crecimiento natural de la población en edad de trabajar. Esta tasa alarmante de desempleo abierto ha llevado al Estado a buscar aplicar política de incidencia inmediata que, generando ingresos a la población desocupada, reactiven el consumo interno y la economía en su conjunto.

Veamos cuál es la lógica del Gobierno actual para aplicar este programa de “empleo de emergencia” para enfrentar lo que podría constituirse en un foco de conflicto social por la expectativa generalizada de la gente en mejorar sus condiciones de vida.

Los “empleos de emergencia” del Gobierno de Mesa

Como lo ha difundido hasta el agotamiento el credo neoliberal, actualmente no son los Gobiernos los responsables directos de crear los puestos de trabajo que demanda la población. Por el contrario, se apunta cada vez más hacia una transferencia de responsabilidades a la iniciativa privada en la conducción de actividades productivas. En ese marco, los márgenes de acción del Gobierno para enfrentar el desempleo son limitados y entendidos sólo como “políticas compensatorias” hacia los más pobres.

En el último plan económico presentado por el Presidente Mesa, se crea un fondo llamado “Pro País” que busca configurar una red de protección social para la población excluida. Este fondo será responsable de administrar dos programas de emergencia heredados del anterior Gobierno: el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) y el Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños (PAN).

Concentremos el análisis en los resultados sobre el empleo del PLANE, para luego revisar otras medidas económicas, bajo responsabilidad de la empresa privada, que podrían generar empleos temporales.

El Plan Nacional de Empleos de Emergencia

El PLANE se crea con el “(...) propósito de reducir en el corto plazo el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país (...)”⁸. La duración de este programa en su primera etapa —14 meses—, intenta enfrentar un problema que el Gobierno considera de carácter coyuntural. Sin embargo, la evaluación de esta política permite afirmar que el empleo que ha generado (por sus características de temporalidad, bajos

⁸ Decreto Supremo 26318, artículo N°1.

salarios e inestabilidad) no ha llegado a impactar de manera significativa el desempleo boliviano.

Contrastando la información del PLANE en su programa de empleo en servicios (PES) con la del Censo 2001 se identifica un claro resultado: en el 48% de los municipios en el que se aplica el programa, el empleo temporal generado por mes no ha logrado ocupar a por lo menos la mitad de la población desempleada.

En el caso del Programa de Empleo Rural (PER), los resultados son, cuando menos, confusos. En el 44% de los municipios del área rural este programa habría logrado cubrir a menos de la mitad de los desempleados, en tanto que en el 16% de los municipios alcanzó a más de la mitad de la población desocupada del área rural y se exhiben municipios muy cercanos a cubrir el 100% de este segmento poblacional (según información gubernamental, en algunos se llegó a cubrir más de 10 veces la población desocupada). Toda esta información pone en duda las formas en que el Estado ha medido el impacto del Plane en el empleo rural.

Otro tema central de discusión del programa está referido a los salarios pagados y su impacto de mediano plazo en el mercado laboral. Como lo determinan sus enunciados, estos programas tienen como fin último el mejorar las condiciones de vida de los segmentos de población más pobres, por lo que es esencial que los salarios que se paguen sean contribuciones significativas al ingreso familiar. Los salarios del PLANE para obreros son de Bs 480 al mes, ligeramente mayor al salario mínimo, pero significativamente menores a la canasta básica alimentaria.

La fijación de salarios que no alcanzan para la subsistencia familiar, impiden que los programas cumplan su función de proporcionar ingresos adecuados a los grupos sociales que se quiere beneficiar, así como su propósito esencial: reactivar el mercado interno dinamizando el consumo.

Por otro lado, información preliminar del Instituto Nacional de Estadística al 2001, muestra que el ingreso promedio de obreros es de Bs 785. Como se ve, el salario que proporciona el PLANE está por debajo de los ingresos que otorga el mercado de trabajo. Además, los salarios del PLANE no consideran los costos por beneficios sociales puesto que no cumplen con disposiciones legales en vigencia. Además, se debe enfatizar que los trabajadores acceden a empleos de un mes, esperando ser recontratados después de un cierto lapso de tiempo. Esta modalidad de relaciones laborales se constituye en un claro ejemplo a seguir por las empresas públicas y privadas, que cada vez bajan sus costos laborales adecuándose a la modalidad impuesta por el PLANE, determinando que este programa de carácter temporal (aunque su duración tenga ya características de permanente) distorsione a la baja el mercado laboral boliviano.

En síntesis, el PLANE, en promedio, sólo ha alcanzado a 30.000 obreros al mes, con salarios muy reducidos y, por tanto, su impacto en paliar el desempleo abierto y reactivar el consumo interno ha fracasado. Además, los parámetros utilizados en el PLANE se han constituido en la modalidad de contratación difundida para todo el mercado laboral, en condiciones de temporalidad, salarios en torno al mínimo nacional y sin ningún tipo de protección social.

Construcción de viviendas

Otro de los proyectos impulsados por el nuevo Programa Económico es el crédito para la adquisición de viviendas populares. Para ello, utilizando los fondos del aporte patronal, se crea el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV). Este programa tiene como objetivo subsidiar la cuota inicial de la vivienda, así como aportar el 50% del seguro de crédito en préstamos por debajo de los 15 mil dólares.

Es indudable que cualquier plan de Gobierno que busque la generación de empleos masivos de manera inmediata considera la construcción (sobre todo vivienda y caminos) como el sector privilegiado para invertir recursos ya que desencadena no sólo el aumento de empleos directos sino genera una honda expansiva que dinamiza actividades colaterales en la industria y comercio relacionados con ese rubro. En ese marco, en un país como Bolivia, donde el 50% de su población urbana no cuenta con vivienda propia, esta medida podría tener buenos resultados.

Sin embargo, el contexto boliviano y las características específicas del Programa nos hacen desconfiar del impacto de esta medida.

En primer término, el Decreto Supremo Nro. 27333 establece claramente el perfil del beneficiario: ser empleado de una empresa aportante al PNSV o, siendo trabajador por cuenta propia, aportante voluntario a las AFPs. Por otro lado, su ingreso debe ser superior a Bs 800, ya que la deuda de crédito debe ser menor al 30% del ingreso familiar. Además, que el empleador acepte ser copartícipe en el financiamiento de la cuota inicial adelantando al empleado un monto de dos a cinco salarios mensuales. Este perfil del nuevo propietario de la vivienda corresponde a menos del 20% de los trabajadores bolivianos, con lo cual el número de posibles beneficiarios será muy escasa.

Otro posible problema que presenta este proyecto es que considera como base de financiamiento las deudas del Tesoro General de la Nación al PNSV por concepto de los aportes del 2% patronal (provenientes del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda, creado en 1997). Debido al déficit fiscal del Tesoro, estos fondos no necesariamente podrán ser cancelados de inmediato, lo que retrasaría cualquier iniciativa de las mutuales y bancos interesados en este plan. A este problema se suma la presumible mora en la que muchas de las empresas aportantes se encuentran.

Por último, según declaraciones de la Cámara de la Construcción, en este momento hay una sobre oferta de viviendas a la venta, por tanto, arriesgar capital en la construcción de nuevos espacios habitacionales (adecuados a las características del programa) no será una decisión inmediata ya que la mayoría de las empresas tiene su capital inmovilizado en inmuebles que no pueden vender.

En conclusión, si bien cualquier programa dirigido a reactivar el sector de la construcción puede generar un número de empleos directos e indirectos significativo, las trabas en cuanto al perfil del posible beneficiado, los recursos con los que contaría el PNSV y la crisis de capital de inversión de las empresas constructoras podría aminorar el impacto de esta medida en la generación de empleo que se espera.

Partiendo de un cálculo optimista, podemos confiar en la declaración del Viceministro de Vivienda, quien espera que la banca atienda alrededor de 15.000 subsidios anuales. Si el 50% de estas viviendas son nuevas, construidas en el transcurso del año, generarían un impacto de máximo 10.000 puestos de trabajo para el 2004, cifra muy escasa para tener incidencia en el desempleo abierto anteriormente mencionado.

Transformación de vehículos

Una medida que ha despertado expectativas alrededor de las zonas francas (sobre todo en regiones fronterizas empobrecidas) y al mismo tiempo duras críticas de sectores empresariales (importadoras de automóviles) es el Decreto que autoriza la importación de vehículos con el volante de dirección originalmente a la derecha para ser transformados en las zonas francas.

Esta política va dirigida a dos aspectos centrales: generar empleos en talleres automotrices que "transformen" los carros en territorio boliviano y como una política de

incentivo para que se renueve el parque vehicular de servicio público a un costo accesible a los transportistas.

Veamos el posible impacto de esta medida en la generación de empleo directo. En la actualidad, el parque automotor nacional está compuesto por 423.000 vehículos. Si con esta medida proyectamos una agresiva renovación anual del 5%, podemos considerar que ingresarían alrededor de 20.000 vehículos para ser transformados. Considerando que cada vehículo requiere para ser adaptado 4 jornadas laborales, podemos sostener que no se necesitarían más de 350 trabajadores en el año para todo el proceso de transformación en las zonas francas.

La segunda propuesta en torno a la transformación de vehículos es transformarlos de consumidores de gasolina a gas. Esta propuesta también ha generado expectativas respecto a los empleos en los nuevos talleres de conversión. Actualmente en Bolivia existen 15.000 vehículos convertidos a GNC, cifra que representa aproximadamente un 2,7% del total del parque automotor. Esta conversión se alcanzó en 10 años desde que se instaló la primera estación de servicio de gas natural vehicular en 1993.

Sin embargo, el Estado plantea acelerar este proceso. El plan consiste en dar la posibilidad a todos los propietarios de vehículos migrar hacia el gas natural como combustible alternativo, para lo cual se ha diseñado un programa de conversión masiva que permite la transformación sin costo inmediato para los propietarios mediante un sistema de repago de la misma cadena de comercialización del combustible.

Para que este plan se pueda concretar, el Ministerio de Minería e Hidrocarburos ha elaborado reglamentos para nuevas estaciones de servicios y para los talleres de conversión. Estos talleres una vez sean autorizados por la Superintendencia de Hidrocarburos podrán realizar las conversiones, previa aprobación de la Superintendencia, la cual informará al banco administrador del fideicomiso de pago del *quit* básico de transformación, quien deberá hacer el desembolso al taller.

Esta forma de financiamiento eminentemente amplía la posibilidad para todos los conductores que deseen utilizar gas natural como combustible ya que permite que conductores que no tengan la posibilidad de acceder a un financiamiento privado con las estaciones de servicio o la banca, puedan beneficiarse también del gas natural vehicular. La utilización y consumo del gas natural en el mercado interno como combustible vehicular permitirá disminuir los costos de operación del transporte en general sin deteriorar el medio ambiente, lo cual es un beneficio directo para los conductores.

Según declaraciones del Gobierno, se espera que con esta política activa se logre adaptar alrededor de 15.000 vehículos al año, cifra que tampoco generaría un incremento significativo en el empleo de este sector.

Gas domiciliario

El Gobierno pretende lograr a lo largo de 10 años 319.000 conexiones de gas domiciliario. Para ello, acompañó a su plan económico la licitación internacional para la concesión del servicio de distribución de gas natural por redes, la transferencia de las redes de gas de propiedad de empresas distribuidoras y la suscripción de contratos de arrendamiento participativo de las redes de gas de propiedad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

La convocatoria señala que para participar en la licitación, los proponentes deberán cumplir con las siguientes calificaciones técnicas: operar un servicio público de distribución de gas natural, de agua potable, de electricidad o de telefonía fija, que sirva a un sistema individual con por lo menos 80 mil usuarios. En lo que se refiere a la calificación financiera las

empresas proponentes, deberán poseer un patrimonio neto mínimo de por lo menos 75 millones de dólares. Los proponentes interesados deberán comprar el pliego de condiciones, previo depósito no reembolsable de 1.500 dólares. Todos estos requisitos nos hacen pensar que los interesados – si se presentan – serán un número muy limitado de grandes empresas o consorcios internacionales y, en menor medida, grupos empresariales nacionales. La idea de que un conjunto de microempresas participe de este negocio sólo será posible mediante procesos internos de subcontratación.

Desde la década de los 80, el sistema de redes de distribución de gas natural domiciliario ha estado a cargo de YPF. El año 1989 la administración de las redes de Santa Cruz, Cochabamba y Sucre pasó a operadores locales por un lapso de 20 años (hasta el 2009). Con esta modalidad, el desarrollo del sistema de redes ha sido insuficiente para alcanzar una masificación del uso de gas natural entre la población boliviana.

La propuesta gubernamental contempla la licitación para la instalación y administración de redes de distribución de gas de todo el país por el lapso de 30 años. Esta política confía en que la inyección de recursos frescos a través de las inversiones de la capitales privados, más la utilización de mano de obra que demandará la instalación de redes servirán para estimular la economía nacional en el corto plazo.

La propuesta, que desde el punto de vista de los consumidores de gas es muy favorable, sin embargo no generará una “utilización masiva de mano de obra”. Según los cálculos presentados en el gobierno de Gonzalo Sanchez de Lozada, la instalación de una conexión por vivienda dura un máximo de tres días. De esa manera, por cada diez instalaciones, la proyección es generar una fuente de trabajo por ocho días. Por ello, 32.000 instalaciones domiciliarias (lo que supone una ejecución óptima del proyecto) generará en el mejor de los casos 96.000 jornadas equivalentes a 300 puestos en un año.

Un Programa que no responde a la demanda de empleo de la gente

La trayectoria del empleo –y por tanto del desempleo– depende de manera directa del crecimiento de la economía. En ese sentido, la persistencia de una elevada desocupación después de más de una década de ajuste estructural no son la consecuencia de factores exógenos adversos ni resultado de los errores cometidos en el modelo de Estado de Bienestar, aunque ambos hayan jugado un papel. Más bien se trata de fallas de la propia estrategia que ha venido siguiendo el Estado en el pasado reciente y que continúa estando en la base y el sentido del Plan Económico presentado por el presidente Mesa.

Los problemas centrales de esta estrategia derivan del supuesto –quizá más implícito que explícito– de que aferrarse a un futuro exportador es suficiente para garantizar un aprovechamiento pleno y óptimo de los recursos productivos disponibles.

Por ello, las políticas de empleo, en el marco de un modelo de economía de libre mercado, son consideradas de carácter transitorio puesto que su permanencia en el tiempo podrían generar “desequilibrios” en el mercado laboral. Sin embargo, su permanencia en las políticas latinoamericanas nos demuestran que más que planes transitorios se tratan de políticas de Estado que – a pesar del esfuerzo y eficiencia que presenten – de ninguna manera compensan la pérdida permanente de empleos que el modelo de mercado ha generado.

Es innegable que este tipo de plan – aplicado en momentos oportunos – podría ser considerado efectivo en términos de detener la caída en el consumo de los hogares; sin embargo, con las características de su aplicación en Bolivia, más bien ha generado que se imponga como parámetros que presionan a la baja al conjunto de trabajadores del mercado laboral. Así, en el sector privado, los nuevos contratados e incluso los que se reincorporan a un empleo lo hacen bajo los parámetros fijados por los programas de estos programas de emergencia.

Hoy en día, después de 18 años de reformas, en Bolivia se experimenta la tercera versión de este tipo de planes de jornadas laborales de emergencia, constatando que la permanente y sostenida desigualdad, las altas tasas de desempleo y la persistente pobreza en más de la mitad de los hogares, son problemas que no deben ser considerados transitorios; por el contrario, son características inherentes al actual modelo de desarrollo. La trilogía inversión, productividad, exportación igual a empleo no funciona. La experiencia boliviana demuestra con creces que ninguno de estos supuestos se cumplen.

Incentivo para el desarrollo del crédito productivo

Mediante el DS 27338, el Gobierno establece un mecanismo destinado a incrementar la cartera de créditos del sistema financiero, a objeto de apoyar la reactivación del sector privado de la economía. Dicho mecanismo consiste en una nueva forma de remuneración del encaje legal de las entidades financieras. El artículo 2 del decreto establece que las entidades financieras que eleven el volumen de su cartera de préstamos, podrán beneficiarse con la remuneración del encaje legal –una reserva que las entidades deben constituir obligatoriamente en función de la magnitud de los depósitos del público en sus arcas- según el siguiente detalle:

Cuadro 15

Crecimiento anual de cartera	Porcentaje de remuneración
0% o menos	0%
Hasta una vez el crecimiento del PIB	La tasa de encaje legal
Hasta dos veces el crecimiento del PIB	Dos veces el encaje legal
Más de dos veces el crecimiento del PIB	0%

Fuente: DS 27338 de 31/01/04.

De este modo, se incentiva a las entidades financieras al aumento de su cartera, es decir, a prestar más dinero, bajo la promesa de remunerarles en un cierto porcentaje igual a un múltiplo de la tasa de encaje legal. Si elevasen su cartera en el mismo volumen que lo hace el producto nacional en un año, recibirían el 12% de remuneración sobre el monto del encaje legal (12% de los depósitos); si elevasen su cartera en dos veces el volumen del crecimiento del PIB obtendrían una remuneración del doble de la tasa de encaje (24% en total); empero, si elevasen su cartera en más del doble del crecimiento del PIB no obtendrían ninguna remuneración, bajo el razonamiento de que esa elevación no correspondería a la necesidad de crédito y que podría significar riesgos exagerados para el sistema financiero.

La preocupación por la reducción sostenida de la cartera de créditos, desde el año 1999, está detrás de la medida gubernamental.

Cuadro 16

Cartera total del sistema financiero (millones de dólares)

Saldos a fin de :	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Septiembre	Diciembre
Cartera total	4.217,7	4.052,9	3.590,1	3.015,1	2.666,8	2.602,6	2.551,6

Fuente: Elaboración propia con base en la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Esta situación de reducción continua de la cartera de créditos, se explica desde dos puntos de vista. Desde el lado de la demanda, la situación recesiva de la economía se tradujo en dificultades crecientes de las empresas, particularmente las que realizan su producción para el mercado interno, que redujeron de manera importante su demanda de créditos. En este campo, ni la reducción de las tasas activas, ni los sucesivos programas de reactivación, a través de reprogramaciones, pudieron revertir esta situación.

Desde el lado de la oferta, las entidades financieras restringieron los recursos debido a la imposición por parte de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) de un

nuevo coeficiente de adecuación patrimonial, ante el riesgo creciente que significaba la elevada mora de las empresas prestatarias y el descenso en la calificación de su solvencia.

Los sucesos de febrero y octubre de 2003 reforzaron esta situación, pues frente a la corrida importante de depósitos, el sistema financiero respondió de manera adecuada inyectando liquidez a los bancos, liquidez que provino, principalmente, de los créditos que el Banco Central de Bolivia (BCB) otorga bajo la garantía de los fondos depositados como encaje legal y de la liquidez de las propias entidades financieras que provenían de sus depósitos en el exterior.

En este sentido, la estabilidad del sistema financiero resulta siendo garantizada por una actitud de prudencia, que se refleja en el aumento del denominado coeficiente de adecuación patrimonial, que no es otra cosa que la razón entre el patrimonio de las entidades financieras y sus cartera; en otras palabras, la seguridad del sistema ante eventuales corridas de depósitos, generadas por la incertidumbre de los ahorristas respecto a la situación social y política, depende de la prudencia del sistema traducida en la reducción de los créditos que otorga.

Cuadro 17

Tasa de morosidad del sistema financiero (porcentajes de la cartera bruta)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Septiembre	Diciembre
Tasa morosidad	4,6	6,6	10,3	14,4	17,6	18,2	16,7

Fuente: Elaboración propia con base en la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

De este modo, se produce una situación paradójica, en la que coexisten el excedente de liquidez de las entidades financieras –que no pueden prestar mayores recursos en el país sin aumentar su riesgo- y la necesidad insatisfecha de más créditos por parte de las empresas.

Por ello, se puede concluir que las posibilidades de que funcione esta medida gubernamental, dependen fundamentalmente de la situación de las empresas productivas, en particular de las ligadas al mercado interno, antes que de la existencia de incentivos para las entidades financieras, las mismas que determinarán sus acciones sobre la base de sus expectativas de ganancia y de la evaluación de la situación política. En este sentido, esta medida tendría sólo un carácter secundario frente a otras como el desarrollo del programa de reestructuración de empresas, en el que es el Estado –a través de la contratación de deuda externa-, el que asume los principales riesgos.

Financiamiento del Plan Vial

El DS No 27339 referido al Plan Vial para la construcción de caminos, tiene como componente principal la autorización para que las empresas capitalizadas puedan reducir su patrimonio. Entonces, no sólo se podrá distribuir las utilidades de la gestión, además se abre la posibilidad para la descapitalización de las empresas.

El decreto tiene dos componentes , porque se refiere a la reducción de patrimonio de dos propietarios: los empresarios internacionales que capitalizaron y el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). Estos recursos se repartirán en partes iguales, 50% cada uno⁹.

1. En la parte que toca a los socios internacionales, éstos podrán llevarse a sus países el dinero de la reducción del patrimonio a cambio de hacer un aporte voluntario (impuesto) del 12,5 %¹⁰. Este impuesto iría a constituir una parte del Fondo de Desarrollo Vial.

El Fondo de Desarrollo vial funcionará bajo la modalidad de un fideicomiso, éste tiene otros tres actores involucrados con los recursos:

- Fideicomiso: son los recursos del Fondo de Desarrollo Vial
 - Fideicomitente o dueño de los recursos: Fondo de Desarrollo Vial
 - Fiduciario o encargado de administrar los recursos: un banco
 - Beneficiario: Estado boliviano con la construcción de caminos
2. La segunda parte del DS 27339 se refiere a la parte que le toca al FCC por la reducción del patrimonio. Este dinero sería prestado al Estado, quien entregaría al FCC bonos a una tasa anual de 5% y a un plazo de 15 años. El dinero que se prestaría el Estado sería otro componente del Fondo de Desarrollo Vial¹¹.

La fijación de la alícuota del 12,5% es necesaria porque la ley 843 en lo que se refiere a la remisión de ingresos a beneficiarios del exterior¹², sólo contempla los ingresos por asesoramiento, intereses, regalías y dividendos, no así la remisión de montos originados en la reducción de capital.

Por otra parte, las empresas capitalizadas de acuerdo a contratos, no pueden hacer inversiones en otros países sin antes haber cumplido ciertas metas de inversión en el país. La inversión comprometida para el país por todas las capitalizadas alcanzaba a 1.629 millones de dólares. Según los balances de las empresas este meta se habría sobrepasado en un 61%, alcanzando a una inversión de 2.631 millones de dólares. Sin embargo de acuerdo a la información de las Superintendencias, recopilada por la oficina del Delegado de la Capitalización, la inversión apenas habría llegado al 81% de la meta fijada (1.325 millones de dólares).

Frente a la posibilidad de ser invalidado por las Superintendencias, el informe de las empresas acerca de las metas de inversión nacional, y de que se compruebe que la inversión realizada es insuficiente, el DS No 27339 se convierte en un recurso que invalida los compromisos firmados en los contratos de capitalización, porque autoriza la reducción y remisión del capital.

⁹ Se incluyen dentro de las acciones del FCC las acciones que pertenecen a los trabajadores. La distribución exacta de las acciones es: 50% empresas extranjeras, 46,43% FCC, 3,57% trabajadores.

¹⁰ Cuando se lee en el DS que el aporte del 12,5 % es "voluntario", se abre un espacio para la interpretación de la ley a favor de los capitalizadores: al ser voluntario las empresas bien podrían no pagar el impuesto .

¹¹ Otros componentes que pueden fortalecer el Fondo de Desarrollo Vial podrían ser otro tipo de créditos y donaciones.

¹² Se refiere al Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior, que tiene una alícuota similar a la que se crea con esta ley, 12,5%.

En el caso de ENTEL, el incumplimiento de las metas de inversión (apenas se llegó al 20%), no sería obstáculo para efectuar la reducción de capital.

Cuadro 18

Capitalizadas: inversión comprometida y ejecutada de acuerdo a contratos (en millones de dólares)

Empresa	Inversión comprometida	Inversión ejecutada según la empresa	Inversión ejecutada según la Superintendencia
ENTEL	610	615	130
PETROLERA ANDINA	265	628	409
PETROLERA CHACO	307	445	274
TRANSREDES	263	660	270
GUARACACHI	47	70	70
CORANI	59	58	44
VALLE HERMOSO	34	65	38
FERROCARRILES+	39	85	85
LAB	5	5	5
TOTAL	1.629	2.631	1.325

Fuente: Oficina del Delegado presidencial, cuaderno no 3 las capitalizadas en cifras

Elaboración: CEDLA.

+ incluye Ferrovial Andina SA. y empresa Ferrovial Oriental SA.

Para ilustrar el decreto, tomemos el ejemplo que dio el Presidente con el caso ENTEL. De los 220 millones de dólares de reducción del patrimonio de ENTEL, de acuerdo a la distribución de las acciones, a la empresa italiana, le tocarían 110 millones, ya que tiene el 50% de las acciones. Al FCC le corresponderían 104 millones de dólares, por su participación accionaria de 47,47%. Finalmente corresponden 6 millones de dólares a los trabajadores que tienen el 2,43% del patrimonio accionario.

Los italianos dejarían como aporte voluntario 13,75 millones de dólares de los 110 millones que le corresponden, sacando del país un capital neto de 96,25 millones de dólares. Este aporte de 13,75 millones de dólares iría a conformar una parte del Fondo de Desarrollo Vial.

El FCC le prestaría 104 millones al Estado, a cambio le entregaría bonos del tesoro a una tasa de 5% y a 15 años plazo. El Estado pagaría en intereses 5,2 millones de dólares anuales, y cabo de 15 años habrá pagado en capital e interés 182 millones de dólares. Los 104 millones de dólares que se prestaría el Estado irían al Fondo de Desarrollo Vial.

Los 6 millones que le corresponden a los trabajadores serían de libre disponibilidad para ellos.

Posible impacto

A continuación se presenta un cálculo aproximado del posible flujo de dinero que implicaría en el corto plazo la descapitalización de las capitalizadas. En base a los estados financieros presentados por la oficina del Delegado de la Capitalización, se calcula el posible flujo de recursos que en el corto plazo, podría disponer el Fondo de Desarrollo Vial, gracias a la descapitalización de las capitalizadas.

En el cuadro 20 se observa que el patrimonio global de las nueve empresas capitalizadas asciende a 2.514 millones de dólares, de los cuales pueden ser disponibles para reducción de capital, 519,5 millones de dólares, el 20,7% del patrimonio.

La distribución de estos 519,5 millones de dólares, sería de la siguiente manera: 236,9 millones irían al FCC para que éste los preste al Estado mediante la compra de bonos del TGN. De los 259,8 millones que le corresponden a las empresas extranjeras, 32,47 millones corresponderían al impuesto por repatriación de capital, y finalmente, 226 millones saldrían del país.

Cuadro 19
Reducción y destino de los recursos por reducción de capital: Empresas Capitalizadas
(para el 2002 en millones de dólares+)

Empresa	Patrimonio	Patrimonio disponible		Fuga de capitales	Aportes al fondo de desarrollo vial	
	Dólares	Dólares	%	Dólares	Extranjeros	FCC +++
ENTEL	729	268	36,7	116	16,75	134
Petrolera ANDINA++	491	54	11,0	23,63	3,37	27
Petrolera CHACO	545	67	12,3	29,31	4,19	33,5
TRANSREDES	446	84	18,8	36,75	5,25	42
GUARACACHI	90	4	4,4	1,75	0,25	2
CORANI	132	36	27,3	15,75	2,25	18
VALLE HERMOSO	51	2	3,9	0,88	0,12	1
FERROVIARIA ANDINA	28	4	14,3	1,75	0,25	2
LAB	2	0,5	25,0	0,26	0,04	0,3
TOTAL	2.514	519,5	20,7	226,08	32,47	259,8

Fuente: www.dpc.gov.bo (4 de febrero de 2004). Elaboración: CEDLA.

+ Para la transformación de bolivianos a dólares se utilizó el tipo de cambio de 7,5 Bs/\$us.

++ corresponde a la gestión 2003.

+++ Los montos de esta columna incluyen también el valor que pertenece a los trabajadores y alcanza al 4,4% de los 519,5 millones totales.

De esta manera, el monto aproximado para el financiamiento del Desarrollo Vial, con recursos de las capitalizadas, alcanza a 269,37 millones de dólares. Al costo económico que representa la descapitalización de las capitalizadas y la fuga de capitales, hay que añadir la deuda que asume el Estado, que es de 11,84 millones de dólares en intereses anuales y 236,9 millones en capital que serán cubiertos en el plazo de 15 años. Se habla de una deuda para el Estado de 414,5 millones de dólares durante los próximos 15 años.

Los beneficios y los costos esperados

El país se beneficiaría con la construcción de infraestructura caminera, pero a cambio se afecta al patrimonio de las empresas, salen recursos tan urgentes para reactivar la economía y el Estado asume nuevos compromisos de deuda, y aumenta su deuda interna en bonos y letras en 17,46 %¹³.

El FCC también se vería beneficiado con la medida, ya que estos recursos de reducción de capital los prestaría al Estado y con el interés podría pagar el bonosol. Sin embargo, los recursos para el pago de intereses de las acciones emitidas provendrán de los impuestos de la población. Con ello se prolonga la agonía del Estado, ya que se sigue afectando los gastos del Gobierno.

¹³ Los datos de la deuda corresponden al 31 de diciembre de 2002 y se refieren a la deuda por emisión, no incluye intereses. La deuda interna total fue para ese año de 2.171,4 millones de dólares.

Por otra parte, la salida de 226 millones de dólares, que representan el 26% de la inversión extranjera directa que en promedio el país recibió desde 1996, revelan la debilidad estructural de la economía boliviana en el contexto neoliberal. La lógica del modelo sostiene, que como no existen capitales nacionales que se puedan invertir en la economía, la apertura comercial y el libre mercado, atraerían a los inversionistas extranjeros.

Lo cierto de todo esto es que en la medida que el capital extranjero vaya copando la mayoría de los sectores que le son atractivos para obtener ganancias, el boom de la inversión extranjera probablemente se reducirá al nivel que tenía en los años anteriores a la capitalización¹⁴, y para lo que serviría el libre mercado, sería para garantizar los intereses de los capitales que están en funciones.

¹⁴ Desde 1989 a 1995 la inversión extranjera directa alcanzó en promedio a 136 millones de dólares.

Hospital de empresas

Los antecedentes del hospital de empresas se remontan a la crisis económica que empieza en 1999, donde el conjunto de las economías latinoamericanas experimentan un decrecimiento en su PIB. En lo interno también hay que destacar el control del flujo de dinero de la economía de la coca, así como también el control del flujo del contrabando. El impacto de estos cambios en la economía incidieron en la pérdida de competitividad de los productos nacionales en el mercado internacional, y en segundo lugar se redujo la capacidad de compra del mercado interno (demanda agregada).

Es así que la cartera de la banca privada, después de haber experimentado tasas de crecimiento extraordinarias durante la década de los noventas, en 1999 empieza a decrecer, sin haberse revertido esa tendencia esta la fecha.

Ya en la gestión de Banzer, el Gobierno intenta intervenir con el Programa de Reactivación Económica propuesto por la ley de Reactivación Económica FERE. En ese entonces se hablaba de un fondo de reactivación de 250 millones de dólares.

Posteriormente el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada busca dar continuidad a esta propuesta, lanzando el DS 26838 de "Recuperación del sector productivo y fortalecimiento del sistema financiero". Sin embargo, el capítulo II que se refiere al fortalecimiento y reestructuración de empresas es muy vago e insuficiente para garantizar los intereses de los acreedores y deudores.

Para subsanar los vacíos del anterior decreto se crea la ley No 2495 de Reestructuración Voluntaria, que es aprobada por el Poder Legislativo el 4 de agosto de 2003 y el 24 de septiembre se aprueba el decreto reglamentario.

Este nuevo mecanismo de reactivación de las empresas tampoco funcionó. La Asociación de Bancos no quedó conforme con las disposiciones legales, porque irían en contra de sus intereses. Acusó al gobierno de haber cambiado el Anteproyecto de Ley consensuado en 10 reuniones conciliatorias entre la Cámara Nacional de Industria y Comercio (CAINCO), la Asociación de Bancos Privados de Bolivia (ASOBAN) y el Gobierno. Lo mismo sucedió con el decreto reglamentario.

Lo central del cuestionamiento de ASOBAN fue que el Gobierno introdujo la modalidad de novación en el momento que las empresas accedan a la reestructuración. La novación consiste en que las obligaciones de las empresas quedan anuladas el momento que acceden a la reestructuración, las nuevas obligaciones serán producto del nuevo acuerdo a que se llegue entre la junta de acreedores y el deudor. De esta manera, la prioridad de las deudas por antigüedad quedaría extintas, dando prioridad a los trabajadores y al Estado.

A esta disputa de los intereses de la banca con los empresarios, para llevar adelante el hospital, hay que añadir dos elementos que demorarían la aplicación de las medidas:

En primer lugar, la Superintendencia de Empresas se encuentra en acefalía y sin recursos para su funcionamiento. El acelerar la designación del cargo da la apariencia que la razón de la Superintendencia es únicamente encargarse de la liquidación de empresas o su reestructuración, quedando la función principal de supervisión del buen funcionamiento del sector empresarial como algo que debe ser atendido cuando las empresas se encuentran en dificultades.

Por otra parte, los recursos que se presupuestaron en el pasado ya no son suficientes por el avance de la crisis y probablemente las medidas que se elaboran para los próximos días serán insuficientes.

Situación del sistema financiero y de las empresas

El 77% de la cartera vigente del sistema financiero está concentrada en la banca, las otras entidades financieras alcanzan el 23%, y su mora es baja en relación a la mora bancaria. Por esta situación los protagonistas de la reestructuración de las empresas serán la banca y los deudores que tienen deudas altas¹⁵.

Cuadro 20

Situación de la cartera del Sistema Financiero (al 30 de septiembre de 2003, en miles de bolivianos)

	Cartera vigente	%	Cartera vencida	%	Cartera en ejecución	%
Sistema bancario	16.455.963	0,77	460.675	0,77	3.201.643	0,89
Mutuales de A & P	1.907.414	0,09	46.875	0,08	229.308	0,06
Coop. de ahorro y crédito	1.309.323	0,06	42.373	0,07	112.886	0,03
FFP	1.572.734	0,07	47.888	0,08	43.557	0,01
Total Sistema Financiero	21.245.434	1,00	597.811	1,00	3.587.394	1,00

Fuente: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, boletín informativo septiembre 2003.

Concentrándonos en el sector bancario, podemos ver que la evolución de la cartera desde fines de 1998 hasta el 2003, cinco años, muestra que el volumen de la cartera se redujo en 27%, mientras que la cartera en ejecución subió en 358%. Esto significa que mientras se reduce el volumen de los préstamos que otorga el sistema bancario, el componente de dinero de difícil recuperación crece dentro de este volumen: en 1998 la cartera en mora era del 4,6% de la cartera total y para el año 2003 aumenta a 18,2%, habiéndose reducido la cartera total en cinco años en una cuarta parte (ver cuadro 18). Estas cifras muestran que la situación que atraviesa el sistema bancario es complicada.

Sin embargo, más complicada es la situación de las empresas, debido a que el aumento de la tasa de mora de las deudas reprogramadas está en ascenso. Para 2001 el porcentaje de mora de las deudas reprogramadas era de 7%, a finales de 2002 llega a 15,8% y para marzo de 2003 estaba en 20,9 %. Lo que significa que la reprogramación no funciona.

Por ejemplo, una de las principales empresas de la industria exportadora registra, consecutivamente, desde 2001, pérdidas por un valor de 16 millones de dólares. Esa situación adversa, está descapitalizando a la empresa. Se calcula que la empresa habría perdido el 7,5% de su patrimonio en los dos últimos años.

Alcance de la medida

De acuerdo a ley, el Fondo previsto para la reactivación de empresas contaría con 250 millones de dólares. Los cálculos para el nuevo plan, de acuerdo a las declaraciones que fue proporcionando el Gobierno en los últimos días, se prevé un fondo de 275 millones, de los cuales la Corporación Andina de Fomento (CAF) ya habría desembolsado 75 millones y que se espera negociar 200 millones con el Banco Mundial.

¹⁵ Se habla de 20 a 30 empresas.

Los recursos de la CAF, que se ya se tienen, apenas alcanza al 27% de lo que se tiene propuesto financiar. Pero tomando en cuenta que el sistema bancario tiene una cartera vencida y en ejecución de 466 millones de dólares, los recursos de la CAF apenas alcanzarán a cubrir el 16% de esa cartera, es decir, que se podría cubrir la cartera vencida y no la cartera en ejecución.

Adicionalmente la banca cuenta con 30 millones de dólares que servirán para fortalecer a aquellos bancos que permitan la negociación de sus acreencias con sus deudores.

Cuadro 21
Fondo de Reestructuración y necesidades de la banca (en millones de dólares)

	Montos			% de lo que necesita la banca
La propuesta	75	(27%)	CAF	16 % de lo que se necesita
	200	(73%)	BM	43 % de lo que se necesita
	275	(100%)	TOTAL	59 % de lo que se necesita
Lo que hay	75	(27%)	CAF	16 % de lo que necesita
Lo que necesitan*	466	(100%)		
Fortalecimiento de la banca	30		BM	

+ Cartera vencida y cartera en mora

Fuente: Boletín informativo de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras 2003 e información de La Prensa, Sección Negocios.

Perspectivas

Las medidas que se tomen en este sentido son paliativos que no van a revertir el proceso de descomposición del mercado interno y con ello de la quiebra definitiva de la clase empresarial, porque la apertura comercial en un mercado interno no desarrollado y débil, anula la competitividad de las empresas nacionales cuando se enfrentan a empresarios altamente competitivos de países desarrollados.

La débil competitividad de la industria nacional afecta directamente al mercado laboral. Primero, precarizando las condiciones laborales para reducir costos y de esa manera ganar competitividad en los mercados. Segundo, creando desempleo masivo, frente al cierre de las empresas.

Hidrocarburos, la política pendiente

El descongelamiento paulatino del precio del GLP

Mediante el DS 27343, el Gobierno estableció una nueva política de precios para el Gas Licuado de Petróleo (GLP), la misma que pretende reducir la presión de las variaciones de los precios internacionales sobre la magnitud del subsidio que otorga el Estado con objeto de mantener congelado el precio final para los consumidores. Esta política supone un retorno al reglamento de fijación de precios de 1997, que ligaba el precio doméstico al precio vigente en mercados extranjeros y garantizaba la obtención de ganancias -los llamados márgenes de refinación, de transporte y de comercialización- a los capitalistas de toda la cadena de producción y distribución del GLP.

El mecanismo actual parte del mantenimiento de un precio mínimo de Bs 2,10 por kilogramo de GLP -con lo que una garrafa de 10 kg llega a costar Bs 21-, sobre cuya base se aplica la variación del precio internacional Mont Belvieu, publicado en la revista Platt's, y la actualización de los diversos componentes del precio de acuerdo a la variación de la cotización del dólar. De ese modo, el producto tendrá un nuevo precio final cada vez que, de acuerdo al mecanismo señalado, se perciba la elevación en un centavo de boliviano (Bs 0,01) por kilogramo.

Así, el precio aumentará paulatinamente según el incremento del precio internacional y la devaluación del boliviano; empero, de darse una reducción en alguna o en ambas variables que en el cálculo produzca un precio final menor a Bs 2,10 el kg, operará la disminución del margen de refinación (negativo), absorbiendo la variación y eliminando la posibilidad de que el kilogramo de GLP llegue bajo más allá de los Bs 2,10.

De esta forma se establece el mantenimiento del subsidio en la magnitud actual, impidiendo que aumente con la variación de precios internacionales, pero esperando que con una eventual caída importante de los precios internacionales el subsidio sea innecesario; en otras palabras, se trata de un mecanismo que se dirige a alinear paulatinamente el precio interno con el precio internacional, eliminando la carga del subsidio estatal en el futuro.

La medida, en síntesis, cumple el doble propósito de aplicar la liberalización de precios, contentando de este modo a los organismos internacionales que postulan la libre vigencia de las fuerzas del mercado, y de mostrar a la población que la solución a los problemas fiscales puede darse de manera más indolora que la que supondría un "garrafazo".

El aparente retorno de la propiedad estatal de los hidrocarburos

El DS 27342 abroga el DS 24806 de 4 de agosto de 1997 que aprobaba el Modelo de Contrato de Riesgo Compartido, cuyo artículo 3 señala:

"Objeto del contrato (...) mediante el cual el Titular (la empresa) adquiere el derecho de propiedad de la producción (de gas o petróleo) que obtenga en Boca de Pozo y de la disposición (destino) de la misma conforme a las previsiones de la Ley de Hidrocarburos (...)"

Esta definición inscrita en el Modelo de Contrato no es diferente al artículo 24 de la Ley 1689 de 30 de abril de 1996, que señala:

"Quienes celebren contratos de riesgo compartido con YPF para explotación, explotación y comercialización de hidrocarburos adquieren el derecho de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida (...)"

Esto significa que, en ambos casos se establece en favor de los contratistas el derecho de disponer de la producción obtenida, otorgándole al Estado únicamente el pago de las regalías establecidas por cada tipo de hidrocarburos. Ello quiere decir que mientras esté vigente la Ley 1689, las empresas petroleras podrán disponer de la producción, con la única restricción de asegurar la provisión del mercado interno de gas natural y de los contratos de exportación a la Argentina y al Brasil.

De este modo, la abrogatoria del mencionado decreto supremo se limita a anular una disposición que aprobaba un modelo de contrato, pero que no anula -tampoco podría hacerlo tratándose de una norma de menor jerarquía que una ley- la disposición legal de permitir a las empresas petroleras extranjeras disponer de la producción -en la parte que les corresponde: 82% de los hidrocarburos nuevos y 50% de los existentes- en la forma que más les convenga, con la excepción mencionada.

Evidentemente, el proyecto de Ley de Hidrocarburos del Gobierno de Mesa -según la 9ª versión con la que contamos-, pretende volver al espíritu de la Ley 1194 de 1990, señalando en su artículo 34 que, "el contratista (...) está obligado a entregar a YPF, la totalidad de los hidrocarburos producidos, con la única excepción de los volúmenes utilizados en la producción". Asimismo el artículo 35 del proyecto establece que de la producción "recibida por YPF, el contratista tiene derecho a un porcentaje (...) como única retribución en especie por las operaciones realizadas".

Empero, el proyecto no pretende modificar el porcentaje de regalías y participaciones para el Estado, el volumen que recibirán en especie las empresas extranjeras seguirá siendo el mismo; es decir, al mantener las regalías y participaciones en el mismo nivel de 18% para los hidrocarburos nuevos y 50% para los hidrocarburos existentes, el volumen de la producción que recibirán los contratistas que hayan suscrito un Contrato de Riesgo Compartido será el mismo de ahora.

Más aún, en el artículo 105, el proyecto determina que dichos "Contratos de Riesgo Compartido suscritos con YPF podrán continuar bajo el régimen anterior hasta la finalización del plazo de los mismos", sugiriendo implemente que "los actuales titulares (...) podrán optar por convertir sus contratos al régimen de los Contratos de Operación, Asociación o Gestión Compartida", es decir, a los nuevos tipos de contrato.

En otras palabras, las empresas que controlan hoy en día la totalidad de los pozos de gas natural, podrán seguir bajo el régimen legal anterior, al menos por 40 años, con la sola condición de someterse al nuevo impuesto creado, el Impuesto Complementario a los Hidrocarburos (ICH) y de "comercializar prioritariamente en el mercado interno los volúmenes requeridos para satisfacer el consumo de petróleo, gas natural y GLP, así como los volúmenes de materia prima requeridos por la industria petroquímica instalada en territorio nacional", condiciones que no modifican radicalmente la magnitud del usufructo que obtienen de la posesión real de los recursos naturales.

Las mentiras del ICH y la ecuación que no cuadra

En su discurso de presentación de su programa económico, el presidente Carlos Mesa anunció que la creación del nuevo Impuesto Complementario de Hidrocarburos era la concreción de la demanda social de elevar las regalías petroleras al 50%. El argumento es sencillo: como la alícuota del ICH es del 32% y las regalías del 18%, la suma de ambos

conceptos da el 50% del valor de los hidrocarburos a favor del Estado. Sin embargo, ésta es una ecuación que no cuadra.

El ICH, que gravará la comercialización de los hidrocarburos (petróleo destinado al mercado interno o a la exportación, gas natural para exportación y el GLP para el consumo interno o para la exportación), tendría una alícuota o tasa variable, de acuerdo al volumen de las ventas brutas de los hidrocarburos, elevándose desde un mínimo de 5% para el gas natural y un 7,5% para el petróleo, hasta un 32% como máxima tasa para ambos productos.

Sin embargo, dada la forma de aplicar el impuesto a los volúmenes de hidrocarburos comercializados -aplicación sobre excedentes de acuerdo a una tabla específica-, la tasa efectiva no pasaría, en el mejor de los casos del 19,3% para el gas y del 20,3% para el petróleo. Por lo tanto, se verifica la primera mentira: el impuesto no llega al 32 del valor de los hidrocarburos explotados.

Cuadro 22
Alícuotas efectivas del Impuesto Complementario a los Hidrocarburos

Gas Natural			Petróleo		
Volumen MMBtu/mes	Alícuota nominal %	Alícuota efectiva %	Volumen Barriles/mes	Alícuota nominal %	Alícuota efectiva %
1.084.650	5,00	5,00	30.000	7,50	7,50
4.075.185	7,70	6,98	87.000	10,00	9,14
7.065.720	10,40	8,43	144.000	12,40	10,41
10.056.255	13,10	9,82	201.000	14,90	11,68
13.046.790	15,80	11,19	258.000	17,30	12,91
16.037.325	18,50	12,55	315.000	19,80	14,16
19.027.860	21,20	13,91	372.000	22,20	15,38
22.018.395	23,90	15,27	429.000	24,70	16,62
25.008.930	26,60	16,62	486.000	27,10	17,84
27.999.465	29,30	17,98	543.000	29,60	19,08
30.990.000	32,00	19,33	600.000	32,00	20,30

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto de Ley de Hidrocarburos, 9ª versión.

Por otro lado, el proyecto determina que el "monto efectivamente pagado por concepto del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) al cierre de cada gestión fiscal, será acreditable contra el Impuesto Complementario a los Hidrocarburos en la misma gestión fiscal". En otras palabras -como lo ha ratificado el ministro de Desarrollo Económico, Xavier Nogales-, las empresas transnacionales pagarán efectivamente sólo la diferencia entre el monto pagado por IUE y el ICH. He aquí la segunda mentira: el impuesto no se suma a los ya existentes, sólo se suma el excedente sobre el monto del IUE pagado.

En síntesis, 18% más 32% no suman 50%, en este caso.