



## **Ayuda externa en Bolivia (1985-2003): auge y caída del neoliberalismo**

### ***Foreign aid in Bolivia (1985-2003): boom and fall of neoliberalism***

***Fernando De La Cruz Prego***

**Resumen.** Desde 1985 la ayuda externa fue una variable central para el proceso de desarrollo de Bolivia. Las necesidades financieras derivadas de la doble crisis de deuda externa e hiperinflación obligaron a sus gobernantes a recurrir de manera masiva a la ayuda internacional para estabilizar y reestructurar la economía. Esta dependencia financiera de la ayuda, junto con la coincidencia ideológica entre los sucesivos gobiernos bolivianos y los principales proveedores de ayuda, allanó el camino para la implantación del modelo neoliberal como nuevo eje del desarrollo boliviano. Sin embargo, dos décadas más tarde —y tras más de 12.000 millones de dólares de ayuda—, este modelo se mostró incapaz de ofrecer tasas de crecimiento sostenibles, el país presentaba uno de los niveles de pobreza y desigualdad más elevados del continente, y las finanzas públicas seguían dependiendo sustancialmente de la ayuda externa. Este artículo analiza el papel desempeñado por la ayuda externa durante las dos décadas de neoliberalismo boliviano.

**Palabras clave.** Bolivia, ayuda externa, impacto de la ayuda, neoliberalismo

**Abstract.** Since 1985 foreign aid became a central issue for understanding Bolivia's process of development. Financial needs derived from a double crisis (external debt plus hyperinflation) forced their political leaders to massively resort to international aid for stabilization and restructuring of its economy. The resulting dependence of the financial aid combined with an ideological agreement between the successive Bolivian governments and the main aid donors paved the way for the implantation of a neoliberal model as the new development axis. However, two decades later—and after the expenditure of 12.000 million dollars—this model demonstrated to be incapable of producing sustainable growth rates. Besides, the country's poverty and inequality levels were among the highest in the continent while public finances still depended substantially on foreign aid. This article analyzes the role played by the foreign aid along the two decades of Bolivian neoliberalism.

**Key words.** Bolivia, foreign aid, aid impact, neoliberalism

—Febrero de 2011—

## **Ayuda externa en Bolivia (1985-2003): auge y caída del neoliberalismo**

Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo 2011/01

*Fernando De La Cruz Prego*  
fernandodelacruzprego@gmail.com

El presente texto forma parte de la Tesina de Maestría “Ayuda Externa en Bolivia (1985-2009): del neoliberalismo al postneoliberalismo” que el autor presentó para el Máster de Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). El autor agradece los comentarios y aportaciones de David Díaz Arias, Sergio Tezanos Vázquez, Oscar Ángulo, Claudia Cárdenas y Antonio Rodríguez-Carmona. El autor es responsable de los juicios y posibles errores.

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Cantabria  
E.T.S. Caminos, Canales y Puertos  
Centro de Desarrollo Tecnológico  
Avenida de los Castros s/n  
39005 Santander, SPAIN

Editores de la colección *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*: Sergio Tezanos Vázquez y Rafael Domínguez Martín

© Fernando De La Cruz Prego  
978-84-694-2265-6

La Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

## Índice

1. Introducción
  2. Revisión de literatura
  3. Marco analítico
  4. Instauración del neoliberalismo (1985-1992): crisis financiera, estabilización macroeconómica y ajuste estructural
    - 4.1. Demanda: la necesidad financiera
    - 4.2. Oferta: el Consenso de Washington
    - 4.3. Sistema de Ayuda Externa: de la estabilización al ajuste
    - 4.4. Impacto: entre el éxito de la estabilización y la inconsistencia del ajuste
  5. Auge y caída del neoliberalismo (1993-2003): privatizaciones, reformas de segunda generación y crisis sociopolítica
    - 5.1. Demanda: de lo financiero a lo político
    - 5.2. Oferta: del Consenso de Washington al Consenso Santiago
    - 5.3. Sistema de Ayuda Externa: de las privatizaciones a las reformas de segunda generación
    - 5.4. Impacto: del espejismo del crecimiento a la realidad de la fractura social
  6. Conclusiones y perspectivas
  7. Referencias
- Anexos

## Abreviaturas

AE	Ayuda Externa
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BCB	Banco Central de Bolivia
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAE	Crédito de Ajuste Estructural
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Local y Agrario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CPE	Constitución Política del Estado
COMIBOL	Compañía Minera Boliviana
DEA	Drug Enforcement Administration
DEG	Derechos Especiales de Giro
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
IED	Inversión Extranjera Directa
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPLATA	Fondo Financiero de la Cuenca de la Plata
FIS	Fondo de Inversión Social
FSE	Fondo Social de Emergencia
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IISEC	Instituto de Investigaciones Socio Económicas
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative

MAS-IPSP	Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
PGD	Plan General de Desarrollo
PIB	Producto Interior Bruto
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAC	Structural Adjustment Credits
SAF	Structural Adjustment Facility
SAFCO	Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental
SBA	Stand By Arrangement
SIRESE	Sistema de Regulación Sectorial
UCB	Universidad Católica Boliviana
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
USAID	United States Agency for International Development
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
WDI	World Development Indicators
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## 1. Introducción

Desde la crisis de 1985 la ayuda externa se convirtió en la principal fuente de financiación del desarrollo boliviano. Según el Banco Mundial (2010) entre 1985 y 2005 Bolivia recibió más de 12.000 millones de dólares en forma de ayuda externa, equivalentes a un 10% del PIB y un 50% de la inversión pública anual. Inevitablemente, el peso financiero de la ayuda externa “obligó” a los sucesivos gobiernos bolivianos a otorgar un *estatus* preferente a los principales donantes y prestatarios internacionales en la toma de decisiones de política económica.

Los principales proveedores de ayuda a Bolivia durante este período fueron tres organismos financieros multilaterales (FMI, BM y BID) y la cooperación bilateral estadounidense (USAID). Por aquel entonces, el grueso de la ayuda de estos donantes se caracterizó por su asignación basada en objetivos de corte neoliberal, centrados en conseguir la transición hacia economías de mercado mediante créditos concesionales que estaban condicionados a un agresivo y severo ajuste estructural. Para finales de los años 90 Bolivia presentaba una de las economías más abiertas y privatizadas de todo el continente, y los organismos internacionales calificaban al país como “alumno modelo del ajuste”. Las promesas del modelo neoliberal auguraron un rápido crecimiento económico, que en el medio plazo se materializaría en amplios beneficios para el conjunto de la sociedad.

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados ni prometidos. En el año 2003, tras casi dos décadas de neoliberalismo, el crecimiento del PIB fue de un 0,5%, la pobreza seguía afectando a más de la mitad de la población y la desigualdad seguía siendo una de las más altas del continente. Además, la ayuda se mantenía como el principal recurso de financiación de su desarrollo y su peso sobre el PIB y la inversión pública prácticamente no había variado. En definitiva, el crecimiento económico era escaso, el famoso efecto *trickle down* parecía inexistente y la ayuda se mantenía como la principal fuente para financiar los *gaps* fiscales y sociales del Estado.

Este artículo analiza el papel desempeñado por la ayuda externa durante las dos décadas de neoliberalismo boliviano. El artículo se estructura en dos períodos históricos de análisis, a cada uno de ellos se le aplicará un modelo de análisis que trata de integrar las dimensiones económica y política de la ayuda. El segundo epígrafe, tras esta introducción, analiza el período de *instauración neoliberal* (1985-1992), que comprende las fases de crisis, estabilización y los inicios del ajuste estructural. El tercer epígrafe abarca el período de *auge y crisis neoliberal* (1993-2003), caracterizado por el masivo proceso privatizador, las reformas institucionales y la crisis múltiple que pondrá punto final al modelo neoliberal. El cuarto epígrafe hace un balance general de las principales conclusiones de los epígrafes mencionados y aporta algunas claves analíticas sobre la profunda transformación del sistema de ayuda externa boliviano a partir del período post-neoliberal.

## 2. Revisión de literatura

Aunque los estudios sobre el impacto de la ayuda externa en Bolivia son escasos, pueden identificarse dos enfoques analíticos: los económicos unidimensionales y los enfoques integrados que combinan de forma heterogénea las dimensiones económica y política.

Por un lado, están las aproximaciones puramente económicas orientadas al análisis de la naturaleza y los impactos de la ayuda externa en Bolivia. En esta línea destacan los trabajos de los organismos financieros internacionales que ponen el acento en la ayuda como palanca

financiera de las reformas estructurales y como medio para la transición hacia una economía de mercado auto-sostenible. En términos generales evalúan como positivos los resultados de la ayuda en relación con el proceso de estabilización de precios (Banco Mundial, 1999), pero asumen el fracaso en la consecución de tasas de crecimiento económico sostenidas debido a problemas estructurales como el déficit público (FMI, 2005), los precios internacionales de las materias primas (Banco Mundial, 2006) o la necesidad de reformas institucionales (FMI, 2006). Asimismo destacan los escasos logros en materia de reducción de la desigualdad y la pobreza (Thiele, 2001 y Mostajo, 2000). Desde instituciones nacionales se llega a conclusiones similares (Sachs y Morales, 1989; y Morales, 1991 y 1994). Por último, UDAPE y CEPAL (2009), mediante un estudio sobre los factores que han determinado los *shocks* externos bolivianos, subrayan la importancia de la deuda externa como elemento central en las regresiones económicas y sociales del país.

El Instituto de Investigaciones Socio Económicas (IISEC) de la Universidad Católica Boliviana (UCB) ha realizado aportes interesantes en esta línea. Orellana (1995) realiza un análisis econométrico sobre los efectos de la ayuda en el ahorro interno entre 1972 y 1992 a través de la inversión pública, los impuestos y el consumo del gobierno. El estudio concluye, primero, que la ayuda externa incrementó la inversión y el consumo, pero no produjo una reducción en el nivel de impuestos, y segundo, que la ayuda tuvo un impacto significativamente negativo en el ahorro interno, lo que confirmaría la hipótesis de la presencia de efectos sustitutivos de la ayuda en este período. En una línea similar, Evia y Lykke (2003) desarrollan un Modelo Computable de Equilibrio General para evaluar la efectividad de la ayuda externa que destaca la reproducción en el caso boliviano de algunos aspectos enunciados en la paradoja micro-macro: el desvío de recursos financieros y humanos nacionales hacia las intervenciones externas y la reducción en la producción doméstica como resultado de la apreciación del tipo de cambio real.

Por otro lado, existe un grupo de estudios que articula diversas perspectivas de la ayuda combinando las esferas política y económica. Desde una perspectiva estructuralista CEDLA (1992) ahonda en la intencionalidad política implícita en los planes de estabilización y ajuste estructural, de los cuales se derivan importantes factores limitantes en la evolución de la economía boliviana en ámbitos como la inserción internacional (CEDLA, 1997), el modelo productivo (CEDLA, 2000), la estructura productiva sectorial (CEDLA, 2002) o la estratificación social (CEDLA, 1994). Con un enfoque institucionalista, De Grave (2007) profundiza en las relaciones de poder entre el sistema de cooperación internacional y el Estado boliviano, vinculando el papel hegemónico de los donantes a la degradación de la institucionalidad pública. En la misma línea, Rodríguez-Carmona (2008) aplica al caso boliviano la teoría de los efectos de una alta intensidad de la ayuda en la institucionalidad nacional (Brautigam, 2000) y concluye que las masivas transferencias de ayuda a lo largo de 20 años han degradado y erosionado las instituciones en diversos ámbitos, en muchos casos llegando a suplantar al propio Estado boliviano.

En suma, los estudios económicos unidimensionales del impacto de la ayuda aportan valiosas herramientas para el análisis de los efectos de la ayuda a nivel macroeconómico y social; no obstante, obvian las dimensiones políticas que la impregnan, y por tanto muestran un escaso espíritu crítico sobre el desempeño de ésta. En cambio, los estudios que han hecho un mayor énfasis en las relaciones de causalidad entre la dimensión política y económica, en una u otra dirección, han destacado de forma recurrente cómo determinadas características de la ayuda pueden hacer de ella un instrumento ineficiente e incluso contraproducente a los objetivos de desarrollo planteados. Por estas razones, el presente artículo pretende enmarcarse en este último grupo de estudios críticos.

### 3. Marco analítico

Este artículo plantea un marco analítico que trata de explorar los vínculos entre la construcción político-económica del sistema de ayuda externa y los impactos de ésta en tres ámbitos: el macroeconómico, el productivo y el social. Por tanto, no se trata de un estudio macroeconómico del “impacto” de la ayuda externa, sino de un modelo explicativo que contrasta la evolución en la respuesta de las variables anteriormente mencionadas ante determinadas configuraciones de la ayuda externa.

En primer término, y en coherencia con el planteamiento analítico seleccionado, se trabajará con un concepto de ayuda externa más amplio que el de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) aportado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Este concepto resulta útil desde un punto de vista cuantitativo y de cara a comparaciones internacionales, sin embargo, presenta ciertas limitaciones que reducen su capacidad explicativa<sup>1</sup>. Sanahuja (1996, pág. 21) ofrece una aproximación más acorde a un enfoque integral de la ayuda:

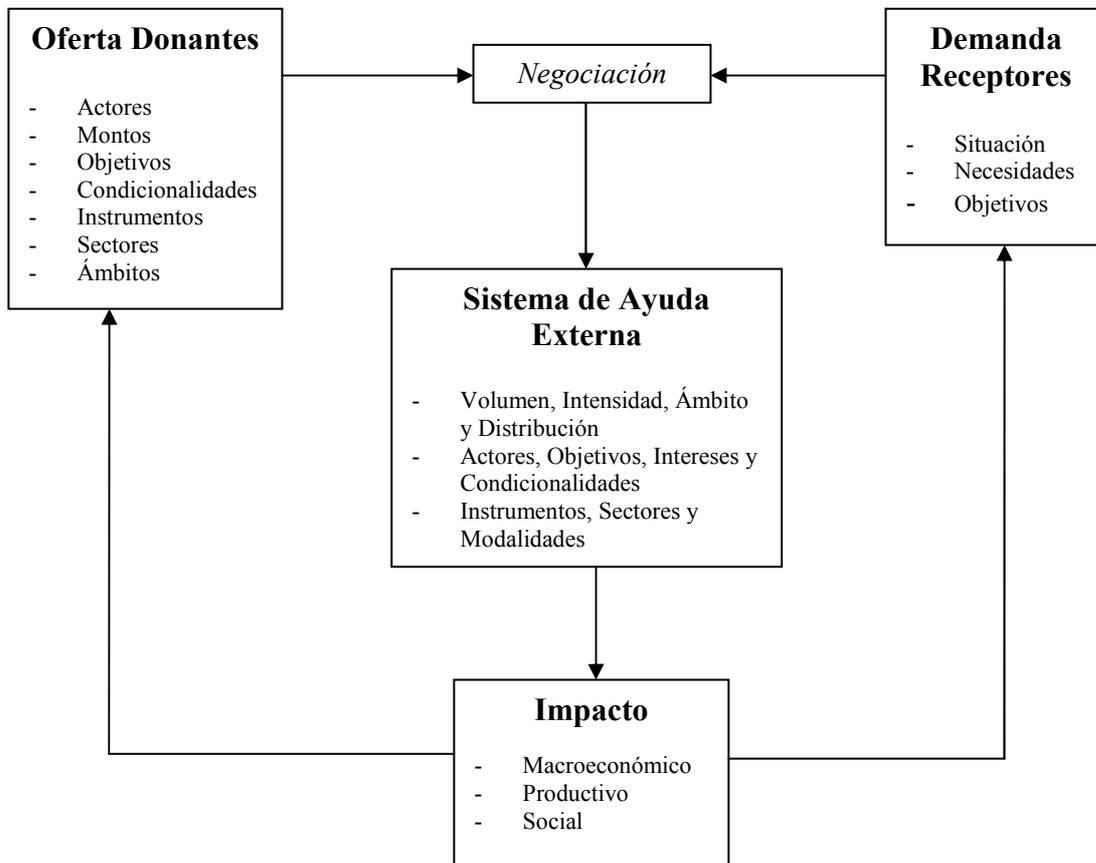
La ayuda externa incluye todos los flujos de recursos públicos y privados otorgados a los países en desarrollo en términos concesionales, o con intermediación de organismos internacionales, con motivaciones u objetivos políticos, económicos, estratégicos o de carácter altruista, así como su condicionalidad en el marco de la economía política internacional.

El **Esquema 1** presenta la estructura analítica planteada para estudiar la relación entre la construcción política de los sistemas de ayuda externa y su impacto mediante tres relaciones unidireccionales que interaccionan de forma cíclica: i) construcción política del sistema mediante la negociación entre la oferta de los donantes y la demanda de ayuda del receptor, ii) el sistema de ayuda externa y su impacto en términos de desarrollo en el país, y iii) la retroalimentación de los impactos en la confección de nuevas ofertas y demandas. Dado el objeto de estudio el artículo concentra su atención sobre las dos primeras relaciones y toma en consideración la tercera de forma meramente orientativa.

---

<sup>1</sup> Fundamentalmente dos son las limitaciones de la definición de AOD del CAD. Primera, vinculada a la dimensión política, el concepto de AOD no da cuenta de los elementos que orientan políticamente la ayuda, es decir, los objetivos, intereses o condicionalidades que ésta lleva aparejada. Segunda, vinculada a la dimensión económica, no se contabilizan aquellas contribuciones financieras que no lleguen a un mínimo del 25% de concesionalidad, lo que excluye importantes montos financieros con grados de concesionalidad inferiores al porcentaje mencionado. Además, también se excluyen las aportaciones en forma de ayuda militar.

### Esquema 1. Marco analítico del ciclo de construcción política e impacto del sistema de ayuda externa



La primera relación, *el cruce de oferta de los donantes y demanda de los receptores y la constitución político-económica del sistema de ayuda externa*, atiende a los objetivos, intereses y motivaciones que rodean la provisión y recepción de la ayuda, lo que permite analizar las diferentes categorías que constituyen la oferta de los donantes y las demandas de los gobiernos receptores, y así el proceso de negociación a través del cual se configura el sistema de ayuda externa en el país. Se integrarán en ambas categorías —oferta y demanda— elementos de índole económica como la distribución financiera por donante, el peso de la ayuda sobre el PIB, la inversión pública y los sectores de desarrollo o las necesidades financieras del país.

La segunda relación, *el sistema de ayuda externa y su impacto*, se concentra en tres ámbitos: i) el “macroeconómico” explora la evolución de las principales variables económicas del país y especialmente las fuentes de financiación a través de la evolución de su balanza de pagos); ii) el “productivo” abarca las transformaciones del modelo productivo-sectorial y la evolución en los roles del Estado y el mercado; y iii) el “social” centrado en la evolución de los indicadores de pobreza, desigualdad y empleo. Se explorarán también las posibles relaciones entre un campo y otro.

## **4. Instauración del modelo neoliberal (1985-1992): crisis financiera, estabilización macroeconómica y ajuste estructural**

### **4.1. Demanda: la necesidad financiera**

A principios de la década de los ochenta Bolivia se encontraba inmersa en una profunda crisis, tanto política como económica. En 1982, cuando Siles Suazo fue proclamado Presidente, confluyeron dos aspectos que transformarían sustancialmente el destino del país para las próximas dos décadas. Primero, la transición democrática se imponía en el país tras casi dos décadas de regímenes militares y de profunda inestabilidad política y social. Y segundo, el progresivo agravamiento de la crisis económica anticipaba el inevitable fin de ciclo del capitalismo de Estado, modelo que había marcado el patrón de desarrollo boliviano desde 1952 (Morales, 1994).

Desde la segunda mitad de siglo XX hasta finales de la década de los 70, Bolivia presentaba tasas de crecimiento sostenido del PIB del 5,5% en promedio. Este crecimiento fue el resultado de una favorable coyuntura internacional vinculada a dos factores: i) el *boom* en los precios internacionales de las materias primas y ii) el acceso fácil y barato a financiación externa. Cuando las condiciones internacionales cambiaron, lo que para Bolivia supuso la reducción de los precios internacionales del estaño y del gas y la restricción de crédito externo, también lo hizo la situación de la economía boliviana. Para 1981, bajo la administración de García Meza, Bolivia presentaba profundos desequilibrios en su balanza de pagos, que finalmente derivaron en la suspensión de pagos frente a sus principales acreedores. En aquel momento el acceso de Bolivia a la financiación externa era casi nulo (Sachs y Morales, 1986).

Fue en este contexto que Siles Suazo encontró un Estado deficitario, tremendamente endeudado, y un nivel de precios que en 12 meses se había multiplicado por 308, lo que exigía acciones contundentes para la estabilización del país. Así, durante su mandato trató de implementar varios programas de estabilización sin éxito<sup>2</sup>; sin embargo, las nuevas reglas del juego democrático permitieron a la oposición, junto con los líderes sindicales, bloquear todo intento de alterar el *statu quo* (Morales, 1990). Ante este contexto, la incapacidad del gobierno para restringir el gasto público sumado a la reducción de financiación externa, de los ingresos fiscales y al aumento de los pagos por servicio de la deuda, obligó a compensar la reducción de la financiación externa, con un peso del 10% del PIB, mediante la impresión masiva de papel moneda. Esta estrategia, junto con varias devaluaciones del tipo de cambio, derivó inevitablemente en un incontrolable ciclo inflacionario.

En 1985, con la inflación creciendo a un 50% mensual, llegó a la Presidencia Víctor Paz Estensoro. La sensación generalizada de profunda inestabilidad económica permitió que el nuevo Presidente aprobase un plan de estabilización que contó con el apoyo de prácticamente todos los sectores sociales y con el masivo respaldo y apoyo de los técnicos de los organismos financieros internacionales. El Decreto Supremo 21060, también llamado de “Nueva Política Económica”, estableció una batería de medidas que redujo rápidamente la inflación a niveles “aceptables”. No obstante, la amplitud de las medidas planteadas no se circunscribía al ámbito de la estabilización, sino que establecía también las reformas estructurales necesarias para realizar la transición de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones a un modelo ortodoxo de economía de mercado.

---

<sup>2</sup> Seis fueron los intentos de aplicar programas de estabilización por parte de la Administración de Siles Suazo: noviembre 1982, noviembre 1983, abril 1984, agosto 1984, noviembre 1984 y febrero 1985.

El DS 21060 se pensó para atacar de forma simultánea el proceso hiperinflacionario y los desajustes externos mediante un “tratamiento de *shock*” basado en cinco pilares (Sachs y Morales 1989):

- 1) Tipo de cambio estable y unificado sustentado por una estricta política fiscal y monetaria
- 2) Aumento de los ingresos públicos mediante la reforma fiscal y mejora de los precios públicos
- 3) Reducción de los gastos públicos, especialmente a través de la reducción de puestos públicos
- 4) Eliminación del pago del servicio de la deuda mediante una combinación de reestructuración de la deuda con los prestamistas oficiales y la suspensión unilateral de pagos a los prestamistas privados
- 5) Retomar la asistencia externa financiera de carácter concesional que ofertaban gobiernos extranjeros y las instituciones multilaterales

El primer punto, esbozaba las medidas centrales para la estabilización macroeconómica, mientras el segundo y el tercero se orientaban hacia los ajustes fiscales necesarios para viabilizar el Plan. Estos tres puntos, que presentaban un recetario coincidente con las exigencias de los organismos financieros internacionales, se constituirán como los activos más importantes con los que negoció el gobierno boliviano frente a los donantes de ayuda. Por último, los puntos cuatro y cinco explicitaban las demandas que el gobierno plantearía a los donantes, que se resumen en: i) renegociación de los reembolsos de la deuda externa en base a la viabilidad financiera de la balanza de pagos y ii) vuelta al circuito de la financiación concesional.

Ambas demandas estaban íntimamente conectadas, ya que la renegociación de la deuda era una condición *sine qua non* para acceder a nueva financiación concesional. Así, el gobierno boliviano planteó una estrategia heterogénea, en relación a los prestamistas, y heterodoxa, en relación a sus intereses, lo que le permitiría cumplir con el grueso de los pagos de la deuda, al tiempo que ofrecía garantías de la estabilización y ajuste de la economía en el medio plazo.

La estrategia se tradujo en: i) suspensión del pago de intereses y establecimiento de un mecanismo de recompra de deuda o de cancelación respecto a los bancos comerciales; ii) reestructuración de los pagos en el marco del Club de París respecto a la deuda bilateral oficial, y iii) puesta al día de todas las obligaciones con el objetivo de poder acceder así a nueva financiación en condiciones más ventajosas que las que ofertaban el resto de prestatarios respecto a la deuda multilateral. En definitiva, la financiación externa privada quedaba paralizada y se daba prioridad a los pagos multilaterales, y en menor medida bilaterales, con la idea de poder acceder a más financiamiento de carácter concesional (CEDLA, 1992).

#### **4.2. Oferta: el Consenso de Washington**

Durante los años 70 el acceso fácil y barato al mercado internacional de capitales fue la principal fuente externa de financiación de las economías en desarrollo. Sin embargo, a principios de los años ochenta una combinación de factores internacionales derivó en una súbita restricción del crédito externo y en la incapacidad de muchos de estos países para pagar los intereses de los altos endeudamientos en los que habían incurrido. La rápida degradación de las finanzas públicas y la imposibilidad de captar nuevos capitales externos obligó a estos países a recurrir de forma masiva a los préstamos concesionales de los organismos de Bretton Woods.

En la década de los 80 el régimen de supervisión de los desequilibrios de balanza de pagos surgido de la posguerra seguía aún vigente y designaba al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional como las principales instituciones encargadas de su implementación. A grandes rasgos, la división de funciones entre ambas instituciones era la siguiente, por un lado, el FMI se encargaba de los tipos de cambio, de restringir el sistema comercial, de ajustar temporalmente los desequilibrios de balanza de pagos y de diseñar y negociar los programas de estabilización

con los gobiernos nacionales, y por otro lado, el Banco Mundial lideraba las prioridades y la orientación de los programas de desarrollo productivo de cara a retomar la senda del crecimiento económico (Mosley, 1991).

La asistencia técnica y financiera del FMI se centra en las políticas monetaria, fiscal y cambiaria. El objetivo central de estas políticas es la estabilización de las economías mediante: la recuperación de sus reservas internacionales, la estabilización de la moneda, retomar los pagos de las importaciones y restaurar las condiciones macroeconómicas básicas.

Para la consecución de estos objetivos el Fondo manejaba fundamentalmente dos instrumentos: i) el *Stand By Arrangement* (SBA), pensado para crisis puntuales de balanza de pagos en países de renta media con un período de vigencia del préstamo de entre uno y dos años y un período máximo de amortización de cinco años; y ii) el *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF)<sup>3</sup>, pensado para crisis de balanzas de pagos de más larga duración, que implican reformas de política económica de mayor alcance para lo cual se ampliaba el período de vigencia a tres años y el de devolución a 10 años. Ambos instrumentos exigían para su firma la aceptación de estrictas condiciones de desempeño macroeconómico.

Para asegurar la consecución de los objetivos fijados y el repago de los créditos, el Fondo establecía unas condicionalidades *ex post* a las que vinculaba el desembolso de los subsiguientes tramos de financiación. Algunos criterios de condicionalidad eran: reformas económicas y estructurales, acuerdos cuantitativos sobre los desequilibrios macroeconómicos, cláusulas de inflación y el examen del programa país por parte del Directorio Ejecutivo, entre otros. La batería de condicionalidades fijadas en los acuerdos aceptados por los gobiernos receptores se denominó la “condicionalidad del ajuste”.

Por lo general, el FMI era partidario de “terapias de choque”, es decir, de condiciones de ajuste macroeconómico muy agresivas que suelen conducir a estabilizaciones rápidas y eficaces, pero también a recesiones pronunciadas, transformación abrupta de la estructura productiva y altos costes sociales. Si bien el ajuste era necesario, el grado de intensidad, la profundidad, la velocidad y la simultaneidad de la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural se rigieron por criterios que muchas veces estaban más cerca de lo político-ideológico que de lo técnico-económico (Stiglitz, 2002).

El Banco Mundial, por su lado, se centró en las políticas de desarrollo en sentido estricto, estableciendo prioridades y objetivos concretos de desarrollo. La propuesta del Banco Mundial se orientaba hacia la liberalización de la economía, su apertura a la competencia internacional, y la privatización de las empresas públicas.

La asistencia financiera del Banco se materializaba a través de los *Structural Adjustment Credits* (SAC). A partir de los años 80 estos créditos presentaron dos cambios importantes: i) por su amplitud: el Banco pasaba de financiar proyectos de inversión de carácter sectorial a programas de apoyo presupuestario a la balanza de pagos, y ii) por su condicionalidad: los proyectos del Banco establecían una variedad y diversidad de condicionalidades a nivel macroeconómico que abarcaban áreas tan diversas que incluso llegaban en algunos casos a solaparse con las condicionalidades del FMI. Este fue un rasgo característico de la práctica simultánea de ambas instituciones en un país, la dualidad (retroalimentación-solapamiento) que se estableció en las actuaciones de ambas instituciones (Mosley, 1991). Es así necesario entender en conjunto la

---

<sup>3</sup> Iniciará sus actividades en 1987 como instrumento que sustituirá al *Structural Adjustment Facility* (SAF) de 1986.

oferta que presentaban ambos organismos y las divergencias o convergencias que se establecían entre ambas.

En relación a las convergencias, los mandatos de ambas instituciones centran sus funciones en estabilizar de manera coordinada los problemas de balanza de pagos a nivel internacional a través de la oferta de créditos concesionales condicionados a políticas de ajuste estructural. El campo de trabajo del FMI se circunscribía teóricamente al ámbito de la política macroeconómica y al objetivo de estabilizar la economía, mientras que el Banco se centraba en las políticas microeconómicas de ajuste estructural que permitiesen la construcción de un nuevo modelo productivo de mercado. La sintonía discursiva, así como la repartición de competencias, permitía hablar de una nueva doctrina del desarrollo común y de ejecución complementaria. Esta nueva política del desarrollo se bautizó como la “política de las tres D”: deflación, devaluación y desregulación (Bustelo, 2003).

Según la doctrina neoliberal: i) la deflación buscaba enfriar un crecimiento económico deficitario y por tanto insostenible para lo cual se aplican medidas de austeridad como: limitar la oferta monetaria, aumentar los tipos de interés, eliminar los subsidios, reducir el gasto público y aumentar sus ingresos; ii) la devaluación se centraba en eliminar el déficit comercial al encarecer las importaciones y hacer más competitivas y rentables las exportaciones, y iii) la desregulación buscaba establecer precios óptimos, según criterios de mercado, lo que lleva a la reducción de la actividad estatal (privatización, subsidios, etc.) a la apertura comercial y a la desregulación laboral. Estos tres elementos fueron los ejes del enfoque neoliberal que finalmente cristalizaría en 1991 en el famoso Decálogo del Consenso de Washington.

Otro rasgo característico que contribuyó a la hegemonía del enfoque de mercado de los organismos de financiación multilaterales fue la “condicionalidad reforzada”, que se define como la vinculación que muchos donantes establecían entre sus desembolsos de ayuda y las condicionalidades del Banco y del FMI, lo que implicaba que las decisiones de estos organismos sobre el cumplimiento, o no, de sus condicionalidades no sólo afectaba a sus desembolsos, sino también a los de otros donantes. Así, a los importantes volúmenes de ayuda que aportaban ambas instituciones se les unían los montos concesionales y donaciones de otros donantes-prestatarios, ampliando así el alcance de la condicionalidad a prácticamente todo el espectro de la ayuda.

Sin embargo, también existían puntos de fricción e inconsistencia entre ambas instituciones. Si en conjunto se podía hablar de un programa neoliberal de ajuste, donde las competencias estaban bien definidas, existían también ámbitos de la política económica que no habían quedado predefinidos (instituciones financieras, mercados de capitales, deuda externa, etc.), así como campos de trabajo donde la aplicación práctica de una recomendación implicaba afectar otros campos supuestamente vedados a la otra institución. En estos casos las prescripciones de uno y otro entraban en contradicción como resultado de objetivos institucionales diferenciados. Estas incongruencias derivaban muchas veces en casos de duplicación de condicionalidades que hacían imposible la consecución de ambos objetivos, dificultando así la continuidad de la financiación de uno u otro organismo. La “condicionalidad cruzada” ha sido uno de los problemas más destacados de la práctica de ambas instituciones, especialmente en los casos donde ambas reformas —estabilización y ajuste estructural— se realizaban de forma simultánea y no secuenciada.

En resumen, la oferta de ayuda durante el periodo de crisis se caracterizó por la hegemonía del discurso neoliberal, que se tradujo en los objetivos y condicionalidades establecidas por los organismos financieros internacionales. Las condicionalidades se vincularon a todos los instrumentos de ayuda concesional, tanto para la estabilización (FMI) como para el ajuste

estructural (Banco Mundial), y tendrían profundas implicaciones sobre el nuevo patrón de desarrollo de los países receptores de la ayuda. Así el formato en que un país realizaba su estabilización y ajuste se definía en un proceso de negociación donde los gobiernos receptores debían buscar un equilibrio entre sus necesidades financieras y su predisposición a asumir el enfoque pro-mercado de los principales donantes.

### **4.3. Sistema de Ayuda Externa: de la estabilización al ajuste estructural**

Tras el éxito de la estabilización de precios, a raíz del DS21060, la búsqueda de fuentes externas de financiación se convirtió en el principal objetivo del gobierno boliviano. Ante un contexto económico extremadamente crítico, la financiación concesional se veía como la única vía para captar un nivel de recursos suficiente que permitiese equilibrar la balanza de pagos e implementar las reformas estructurales planeadas. El primer paso en este sentido fue la vuelta del gobierno boliviano a una mesa de negociación con el FMI, lo que propició finalmente la firma del primer acuerdo relevante de financiación externa desde el inicio de la crisis, un Acuerdo Stand By por un monto de 50 millones de DEGs. Sin embargo, el FMI condicionó el desembolso de los fondos a la apertura de negociaciones con los acreedores de deuda externa boliviana, cuyos reembolsos se encontraban paralizados desde la moratoria iniciada en 1981. Así fue como el gobierno boliviano comenzó diversas rondas de negociaciones con los diferentes acreedores de su deuda, organizándolos en tres grandes grupos: multilaterales, comerciales y bilaterales (CEDLA, 1992).

En el plano bilateral, las negociaciones se realizaron en el marco de los “Acuerdos de París” que se celebraron entre 1986 y 1992. Los cuatro acuerdos suscritos se inspiraron en alguna de las modalidades de las “Condiciones de Toronto”<sup>4</sup>, o similares, y trataron de encontrar un equilibrio entre la reducción de la presión financiera sobre la balanza de pagos y el reembolso de los créditos a los acreedores. Este *trade off* se modulaba en relación al éxito en la aplicación de los programas de estabilización que el país había firmado con el FMI y que harían de la economía boliviana una economía estable, rentable y sostenible en el tiempo.

En el plano multilateral, primero, se restablecieron las relaciones y se regularizaron los pagos de la deuda con los organismos financieros internacionales para después abrir las negociaciones de cara a la suscripción de nuevos acuerdos de financiación. A lo largo del período de estabilización Bolivia firmó tres créditos con el FMI (SBA-1986; SAF-1986 y ESAF 1989) y cuatro créditos de ajuste estructural con el Banco Mundial (SAC-1986; SAC-1988; SAC-1989 y SAC-1991), que en conjunto sumaban unos 400 millones de DEGs, lo que suponía aproximadamente unos 650 millones de dólares. A estos se sumaron también nuevos contratos de cooperación financiera reembolsable con otras instituciones multilaterales como el BID, la CAF o el FONPLATA.

En el plano de la banca comercial, se mantuvo inicialmente la moratoria de la deuda como medida para evitar la erosión financiera de la balanza de pagos. Más tarde, a finales de 1986 se iniciaron las negociaciones con los bancos, representados por el Bank of America, y para 1987 se había llegado a un acuerdo que contemplaba dos modalidades de refinanciación de la deuda: i) recompra de la deuda externa al 11% de su valor nominal y ii) canje de la deuda externa pendiente de pago con bonos de inversión emitidos por el BCB y redimibles a 25 años de plazo. Además, se estableció que los recursos para la recompra de la deuda deberían provenir de las donaciones.

---

<sup>4</sup> Términos para la reducción del peso de la deuda que estableció el Banco Mundial en la Cumbre Económica Mundial de Toronto en junio de 1988. Se aplicaron a los países prestatarios que tenían una deuda abultada, baja renta per cápita y balanza de pagos con problemas.

En síntesis, la estrategia de negociación del gobierno boliviano se centró en ofrecer mejores condiciones de reembolso a aquellos acreedores que le permitirían un acceso rápido y concesional a nuevos préstamos, es decir, a los organismos financieros multilaterales y en menor medida a los organismos de crédito oficial bilateral. Así, para 1987 Bolivia volvió a insertarse en el circuito de préstamos internacionales, al menos los de tipo concesional, lo que le permitió equilibrar los déficits que presentaba su balanza de pagos y financiar los planes de reformas estructurales acordados con el FMI y el Banco Mundial.

Según el Vice-Ministerio de Inversión y Financiamiento Externo (2010), institución gubernamental encargada del control y canalización de los recursos externos, Bolivia contrató, entre 1987 y 1992, cerca de 5.000 millones de dólares en forma de ayuda externa, equivalentes a una media anual de 831 millones de dólares y un 14% del PIB (**Tabla 1**).

**Tabla 1.** Volumen e Intensidad de la Ayuda Externa (1987-1992)

Años	PIB (millones de dólares constantes) <sup>(1)</sup>	Ayuda Externa (millones de dólares constantes) <sup>(1)</sup>	Ratio AE/PIB (%)
1987	5.530	716	13%
1988	5.500	841	15%
1989	5.784	750	13%
1990	6.135	987	16%
1991	6.193	968	16%
1992	6.058	726	12%
<b>Promedio</b>	5.867	831	14%

(1) Ajustado según deflactor del PIB del Banco Mundial (WDI) base 100=1990

Fuente: VIPFE (2010) y BCB (2010). *Elaboración propia.*

Los cuantiosos recursos de ayuda externa se dispersaban entre los 47 donantes oficiales registrados en el país en forma de agencias bilaterales y multilaterales que canalizaban fondos mediante donaciones y créditos blandos, de diferentes características, en prácticamente todos los sectores y regiones del país. Esta variedad y dispersión de las actuaciones sugeriría, a primera vista, un alto grado de fragmentación y bilateralización del proceso de negociación de cada donante; sin embargo, lo cierto es que las negociaciones fueron mucho más centralizadas de lo que la diversidad de donantes, instrumentos y sectores pudiera sugerir.

La **Tabla 2** muestra el desglose de la ayuda por actores. En concreto, presenta el peso de tres donantes (USAID, BID y AIF) sobre el conjunto de la ayuda aportada a través de las instituciones públicas bolivianas. De las 47 instituciones registradas como donantes en Bolivia, estas tres instituciones acapararon más del 50% de la ayuda externa. Si a estos montos añadimos los aportados en el período por el FMI, que aproximadamente fueron 300 millones de dólares canalizados directamente a través del Tesoro General de la Nación<sup>5</sup>, se estaría ante una altísima concentración de la ayuda, que giraría entorno al 75% del total, en un grupo muy reducido de donantes.

<sup>5</sup> Los montos del FMI no computan en la contabilidad del VIPFE, ya que éstos entran al país directamente a través del TGN.

**Tabla 2.** Concentración de Ayuda Externa en Donantes Hegemónicos 1987-1992 (en millones de dólares constantes(1) y como % del total de ayuda)

Año	Total Ayuda Externa	USAID		BID		AIF-BM		TOTAL 3 Donantes	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
1987	5.530	55	8%	194	27%	110	15%	360	50%
1988	5.500	88	10%	153	18%	148	18%	389	46%
1989	5.784	78	10%	136	18%	96	13%	310	41%
1990	6.135	114	12%	355	36%	151	15%	621	63%
1991	6.193	162	17%	217	22%	134	14%	513	53%
1992	6.058	170	23%	125	17%	118	16%	414	57%
<b>PROMEDIO</b>	5867	97	14%	169	23%	186	15%	641	52%

(1) Ajustado según deflactor del PIB del Banco Mundial (WDI) base 100=1990

Fuente: VIPFE (2010) y MEH (2010). Elaboración propia.

Además, esta concentración de la ayuda se vio reforzada por una aplicación generalizada de la condicionalidad agregada. La mayor parte de los desembolsos de gran volumen realizados por otros donantes se vincularon a las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial. Así, prácticamente el conjunto de los donantes con peso financiero se alinearon con los planteamientos, objetivos y condicionalidades de los donantes hegemónicos, conformando un *corpus* doctrinal para el acceso a la ayuda relativamente homogéneo, que abarcó cerca del 90% de la ayuda. Véase como ejemplo los datos que presenta una de las evaluaciones que el Banco Mundial (1999, pág 3.) realizó para algunos de sus proyectos más importantes del período:

El 17 de Septiembre de 1991, el Directorio aprobó el Crédito de Ajuste Estructural (CAE) por 30 millones de DGs (equivalentes a 40 millones de dólares), que se aumentaron mediante cuatro transferencias posteriores de la AIF por valor equivalente a 39,5 millones de dólares. El crédito incluía un componente de asistencia técnica de 2,7 DGs (equivalente a 3,6 millones de dólares), y fue cofinanciado por los gobiernos de los Países Bajos (10,8 millones de dólares) y Suiza (7 millones de dólares). El BID, USAID, y el Gobierno de Alemania facilitaron financiación paralela: dos rápidos desembolsos de crédito del BID, uno de 60 millones de dólares con idéntica condicionalidad a la del CAE, y otra de 80 millones de dólares para reforzar una línea de crédito multisectorial; 2.25 millones de USAID como apoyo al componente de reforma de pensiones; y 17, 5 millones del Gobierno Alemán desembolsados en tres tramos atados a los tramos del CAE. La financiación total vinculada a las reformas del CAE alcanzó los 257 millones de dólares o un 5% del PIB de 1991.

Respecto a la parte receptora de la ayuda externa, es decir, respecto al posicionamiento del gobierno boliviano, el Presidente Víctor Paz Estenssoro estableció un reducido equipo de trabajo, capitaneado por Sánchez de Lozada, Ministro de Planificación, y Juan Cariaga, Ministro de Finanzas, encargado de diseñar e implementar el plan trazado en el Decreto 21060, así como de liderar las negociaciones con los acreedores de deuda y de futura financiación externa. Ambos Ministros eran férreos defensores de las ideas de libre mercado y contaban además con el apoyo y asesoramiento de un reducido, pero cercano, grupo de tecnócratas de organismos financieros internacionales y de académicos de corte neoliberal. En este sentido, la política económica del gobierno sintonizaba perfectamente con el diagnóstico y las medidas propuestas por la comunidad donante para revertir la situación de la economía boliviana, incluso implementó medidas más drásticas de ajuste que las propuestas por los organismos internacionales, lo que allanó sustancialmente el camino para la aceptación de las condicionalidades del ajuste y el acceso a la financiación. Ambos aspectos los pone de manifiesto Morales (1992, pág. 10):

Los expertos del FMI y el Banco Mundial tenían un acceso a las decisiones de gobierno, como raras veces en la historia de Bolivia. La estrecha cooperación entre los técnicos bolivianos y los funcionarios de agencias internacionales de crédito permitió apuntalar la credibilidad externa, que era tan importante o más que la interna [...] el programa de estabilización de la NPE se apartaba del programa del FMI en el manejo del tipo de cambio

y en el tratamiento de la deuda externa. También, las medidas de corrección fiscal y monetaria iban en su severidad más allá de lo que normalmente recomienda el FMI.

En este contexto de afinidad ideológica entre donantes y gobierno se estableció un consenso amplio en cuanto a las políticas a implementar, los objetivos a perseguir y los recursos necesarios para alcanzarlos. En la primera fase de la transición, marcada por el DS 21060, se puso especial énfasis en las medidas de estabilización de precios mediante las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, para lo cual se estableció un nuevo régimen de cambio “único, real y flexible”, la liberalización de los precios a través de la devaluación, y la apertura al comercio exterior. En el terreno fiscal, se acometió un severo ajuste del gasto público, fundamentalmente a través de una drástica reducción de los recursos humanos en las dos grandes corporaciones estatales de la época: la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) que pasó de 30.000 a 7.000 empleados, y Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) que pasó de 9.000 a 5.000. Por el lado de los ingresos, la reforma fiscal estableció un impuesto al valor añadido de un 10%, así como impuestos extraordinarios a los hidrocarburos y el estaño.

En esta primera fase, el FMI jugó un papel muy importante al ejercer simultáneamente de asesor técnico, avalista internacional y proveedor de recursos financieros. Así, los acuerdos Stand By de 1986 y el ESAF de 1989 instrumentaron el respaldo financiero y técnico del FMI al plan de desarrollo presentado por el gobierno, al tiempo que abrieron el camino para la negociación de nuevos préstamos con otros donantes. Los objetivos/condicionalidades derivados de los contratos de préstamo del FMI abarcaban prácticamente la totalidad de la política económica nacional, pero especialmente se centraron en aquellos ámbitos vinculados al proceso de estabilización, esto es: la política fiscal, monetaria, cambiaria y de financiación, tanto interna como externa (**Anexo 1**)

Respecto a la política fiscal, ésta presentará dos objetivos claros: reducción del gasto y obtención de ingresos. Por el lado del gasto, el objetivo era reducir el déficit fiscal para lo cual había que restringir al máximo los gastos corrientes y de inversión. Esto se tradujo en una batería de condicionalidades que trataban de contraer significativamente el gasto público: déficit del sector público no financiero no superior al 6% del PIB; reducción del déficit de las empresas públicas al 3,5% del PIB, reducciones y congelaciones salariales, congelación de las cuentas bancarias de las entidades públicas, reducción del servicio de la deuda con Argentina y aprobación de la Ley SAFCO para el control de gasto de las empresas públicas y entes descentralizados. Por el lado de los ingresos, el objetivo era aumentarlos sin generar inflación. Las condicionalidades que estableció el FMI fueron en dos sentidos: uno, aumentar los impuestos sobre los hidrocarburos, en primer término, para después aplicarlo al transporte, la energía eléctrica y las comunicaciones, y dos, realizar una reforma tributaria que generase mayor recaudación a través de las rentas internas, las aduanas, un impuesto al valor añadido, así como a consumos específicos y transacciones.

La política monetaria se centrará en un control estricto de los coeficientes de liquidez. Las condicionalidades en este sentido se orientaron a limitar los créditos del Banco Central de Bolivia (BCB) al sector público, estableciéndose el tope en un 5% del PIB y a establecer en el país un sistema de organización de operaciones de mercado abierto mediante la creación de una Bolsa de Valores y la emisión de valores negociables. La política de crédito y financiación interna tenía por objetivo incentivar el ahorro interno como fuente de financiación no inflacionaria. Para ello el FMI centró sus condicionalidades en establecer tasas de interés reales positivas y la libre determinación de la tasa de interés para depósitos y créditos. Respecto a la financiación externa, ya se ha dicho que, el objetivo era eliminar la mora con los principales acreedores para poder acceder a nuevos créditos concesionales, lo cual se supeditaría a la

iniciación de las conversaciones con los acreedores y a una progresiva estabilización de la Balanza de Pagos mediante un nivel “óptimo” de reservas internacionales y la estabilidad del tipo de cambio.

El conjunto de objetivos y condicionalidades acordados con el FMI apuntaron a un proceso de estabilización agresivo, que trataba de desarticular el entramado financiero que sostenía el capitalismo de estado mediante la financiación del BCB a las empresas estatales. Entendido éste como la causa principal de la desestabilización, se limitó la financiación del BCB y el gasto de estas instituciones y se tomaron las primeras medidas para liberalizar el sistema financiero estableciendo la libre determinación de las tasas de interés. En conjunto, el control del tipo de cambio, la liquidez y el gasto serán la terapia de shock que trate de estabilizar el nivel de precios en niveles aceptables. La renegociación de la deuda externa tratará de minimizar los impactos de la masiva transferencia de recursos al exterior sobre la balanza de pagos boliviana.

Para 1987, con la inflación en niveles aceptables y el flujo de recursos externos abierto, el interés del gobierno y del sistema de ayuda se reorientará hacia la “reactivación económica”. Esta segunda fase, iniciada con el DS21660, marca el comienzo de la post-estabilización y de las reformas estructurales de forma efectiva. La idea general era transformar la estructura productiva potenciando los sectores con ventajas comparativas como los hidrocarburos, la minería o los agropecuarios, orientándolos hacia los mercados externos.

El eje de esta transformación fue la inversión pública, que se nutrió de los cuantiosos recursos provenientes del exterior (**Tabla 3**). En la **Tabla 3.1** se muestra como la inversión pública aumentó de forma progresiva hasta casi duplicarse entre 1987 y 1992, y en paralelo, la financiación externa mantiene su aportación a lo largo de los años situándose en una media anual del 50%. Por otro lado, la **Tabla 3.2** muestra la importancia de la ayuda externa por sectores, especialmente en el sector de infraestructuras, acometiendo ésta los proyectos con una mayor exigencia de capital y destacándose en este aspecto especialmente las aportaciones del BID, que será con diferencia el mayor organismo financiador de proyectos de infraestructuras públicas durante todo el período.

**Tabla 3.1.** Inversión Pública por fuente de financiación (*millones \$ constantes (1) y % sobre total inversión pública*)

Años	Total	F. Interna	%	F. Externa	%
1987	325	164	51%	161	49%
1988	419	185	44%	235	56%
1989	393	179	46%	214	54%
1990	377	172	46%	205	54%
1991	481	261	54%	221	46%
1992	584	274	47%	310	53%
<b>Promedio</b>	2579	1234	48%	1345	52%

**Tabla 3.2.** Inversión pública por sector financiado con recursos externos (2)

Sector	Proyecto	US\$ ( <i>millones corrientes</i> )	Financiador
Caminos	Santa Cruz-Trinidad	19	FONPLATA
	Chimoré-Yapacani	32.1	BID
	Padcaya-Guabirá	77	BID
	Guabirá	20	CAF
	Confital-Cotapata	33.2	BID
Eléctricas	Quemado	50.9	BID
	Compra Turbina de Gas	34	KFW
Aeropuertos y Ferrocarriles	Programa de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica	80	BID
	Aeropuerto Cochabamba	19	Italia
	Rehabilitación Locomotoras	18	KFW (Alemania)

(1) Ajustado según deflactor del PIB del Banco Mundial (WDI) base 100=1990

(2) El listado de proyectos no es exhaustivo, sino una selección de aquellos proyectos representativos del peso financiero de la ayuda externa en cada sector. *Fuente:* UDAPE (2010) y CEDLA (1992).

El Decreto 21660 también trató de potenciar la inversión privada extranjera, fundamentalmente a través de la emisión de bonos para el canje de la deuda por inversión en el país, lo que fomentó la adquisición de empresas en términos muy favorables para los inversores propietarios de los bonos. Sin embargo, no fue hasta la llegada del nuevo gobierno y la aprobación del decreto 22407 en 1989, que el fomento a la entrada y expansión de la inversión privada se convierte en una prioridad central del programa de desarrollo gubernamental.

Este renovado impulso al sector privado se centraría en buscar una mejora de la eficiencia en los sectores estratégicos de la economía boliviana, para lo cual se promulgaron diferentes instrumentos normativos e institucionales que articularan esta política y ofreciesen a los potenciales inversores una mayor seguridad jurídica, entre otros: la “Ley de Garantía de Inversiones”, la “Comisión de Evaluación de las Empresas públicas”, los “Contratos de riesgo compartido”, el “Nuevo Código de Minería”, la creación de “zonas francas industriales” y la nueva “Ley de Hidrocarburos”. Muchas de estas medidas legislativas fueron el resultado de las condicionalidades derivadas de los contratos de ajuste estructural acordados por el gobierno boliviano con el Banco Mundial en el marco de la reconversión de la estructura productiva.

Entre 1986 y 1992, el Banco Mundial financió 29 proyectos, que en agregado sumaban 705 millones de dólares, lo que equivalía aproximadamente a 100 millones anuales y alrededor de un 2% del PIB. En una primera fase, entre 1986 y 1989, los proyectos del Banco apoyarán el proceso de estabilización de la balanza de pagos mediante la financiación de importaciones por un valor de 100 millones de dólares (P006164 y P006168; **Anexo 2**), y en paralelo se embarcarán en una reestructuración masiva en los ámbitos financiero, productivo y social, con la idea de comenzar el ajuste estructural e iniciar así la transición hacia una economía de mercado estable.

Respecto al primer ámbito, el financiero, los créditos de ajuste financiero se amoldaron a las orientaciones del FMI anteriormente descritas, no percibiéndose efectos de condicionalidades cruzadas, es decir, de contradicciones entre las condicionalidades del Banco y el FMI. Los créditos sirvieron para mejorar y reforzar la gestión financiera de las autoridades bolivianas y limitar la concesión de créditos productivos, en el entendido de que el sector público debía ir cediendo terreno a los sectores privados en esta área (P006160, P006159, P006183 y P006187). En total, estos proyectos sumaban cerca de 100 millones de dólares.

En cuanto al sector productivo, se trató de racionalizar el nivel de recursos y las prácticas de gestión y de reorientar los procesos de producción hacia los mercados internacionales, limitando así las ineficiencias y distorsiones de precios que el sistema anterior había generado. En este momento las privatizaciones no se plantean como una alternativa, simplemente se trata de reorientar y mejorar la gestión de las estructuras productivas estatales, especialmente las vinculadas al sector energético (P006154, P006163, P006170, P006167 y P006161). En total, los proyectos de reconversión productiva sumaban otros 100 millones de dólares.

Por último, en el ámbito social, se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE) que en términos generales trató de dar respuesta al desempleo proveniente de la recesión, y en concreto al problema del despido masivo de trabajadores del Estado, mediante proyectos de “infraestructura productiva” (construcción, educación, vivienda, salud y saneamiento) que exigiesen una máxima utilización del factor trabajo y por tanto tuviesen un impacto significativo en la generación de empleo temporal. El FSE se financiará en dos fases con una asignación total de 50 millones de dólares (P006176 y P006175).

Así, en estos cuatro años, el Banco asignó aproximadamente 350 millones de dólares para apoyar la balanza de pagos, reformar el sistema financiero e iniciar el ajuste estructural de los sectores

energético y minero. Además, desde una óptica compensatoria, se establecerá el FSE para emplear a los trabajadores salientes de las empresas estatales y atenuar así los impactos sociales del ajuste. A partir de 1989 la lógica del Banco se vuelve más agresiva en su orientación neoliberal, centrándose en la transformación del rol y las funciones del Estado en los ámbitos anteriormente descritos.

Primero, a nivel financiero, se acelera la iniciativa de congelar la capacidad del Estado para otorgar créditos productivos (P006192 y P006189). De forma complementaria, comienzan a financiarse proyectos y programas orientados hacia la dinamización de la inversión privada a través de dos vías: i) el fomento de la actividad privada de pequeños y medianos empresarios y el desarrollo de las agroindustrias (P006179, P006188 y P006153) y ii) la entrada paulatina de inversores privados en las empresas públicas, especialmente en las maltrechas empresas de hidrocarburos y minería, mediante los primero créditos de ajuste estructural orientados a la estructura productiva (P006184, P006195, P006201).

En el plano social, el Banco Mundial (1991) se fundamentó en su enfoque de capital humano, que parte de la idea de que la pobreza debe combatirse mediante la reconducción de la fuerza de trabajo hacia aquellos sectores productivos potenciados por las reformas estructurales. Por tanto, se trata de mejorar las condiciones sociales (salud, educación, habitabilidad, comunicaciones, etc.) para una mejor inserción productiva en el mercado laboral. En esta línea, se concibe, a través del DS 21074, el Fondo de Inversión Social (P006182), heredero del FSE, que se constituye como un ente de gasto social “paralelo” al Estado que, en principio, debería mejorar la eficacia y eficiencia de la ejecución presupuestaria por su autonomía administrativa, técnica y financiera; además de por poder asignar la ejecución de los proyectos tanto a organismos públicos como privados y sin fines de lucro. Dos fenómenos resultan destacables en este ámbito. Primero, la concentración de las funciones y recursos públicos en el ámbito social, en base al enfoque de capital humano, y segundo, la progresiva tercerización de estas funciones mediante unidades paralelas de gestión pública.

En este segundo período el Banco destinó otros 350 millones a acelerar el proceso de reestructuración económica y de desmontaje de la estructura productiva pública. Y es que durante este período va consolidándose la idea de que progresivamente los agentes privados deben ir sustituyendo al Estado y a la inversión pública como ejes dinamizadores de la economía productiva. Con el sistema financiero público paralizado y con las primeras normativas pro-mercado ya aprobadas se sentaron las bases del proceso privatizador que se iniciará en el próximo período.

En suma, en el conjunto del sistema de ayuda externa existía una clara sintonía y afinidad ideológica sobre los objetivos y medidas que debían adoptarse respecto a la estabilización y transformación de la economía boliviana. El enfoque neoliberal del gobierno boliviano era refrendado por la comunidad donante por lo que se canalizó un gran volumen de recursos financieros hacia las instituciones bolivianas sobre la base de la confianza en un plan que permitiría estabilizar la economía y volver a una senda de crecimiento económico a través de las reformas estructurales pro-mercado.

#### ***4.4. Impacto: entre el éxito de la estabilización y la inconsistencia del ajuste***

Los dos objetivos del sistema de ayuda externa en este período fueron ofrecer un nivel de financiación suficiente que permitiese al país equilibrar su balanza de pagos y estabilizar así su economía, y propiciar a través de la financiación concesional un proceso de reformas estructurales que posibilitase la transformación del modelo productivo y la vuelta al crecimiento

económico. En este sentido, analizaremos el impacto de la ayuda externa sobre: i) la evolución macroeconómica de cara a analizar el éxito de la estabilización; ii) la capacidad de las reformas estructurales para transformar el modelo productivo y conseguir la vuelta a un crecimiento económico sostenido y iii) los resultados sociales de las medidas implementadas.

En el primer lustro de los 80 la economía boliviana presentaba dos grandes desequilibrios interconectados. Uno externo, en forma del tremendo aumento del peso de la deuda externa, que en su interacción con las cuentas públicas derivó en otro interno, en forma de hiperinflación descontrolada. El grueso de las medidas para la estabilización, acordadas y negociadas con el FMI, se plasmaron en el DS 21060. El impacto de la “Nueva Política Económica” fue inmediato, en menos de una semana los precios se habían reducido significativamente y para 1987 se consolidaban en tasas de variación aceptables para un correcto desarrollo de la actividad económica (**Tabla 4**).

**Tabla 4.** Tasas de inflación anual (%) 1980-1989

Año	Tasa de inflación
1980	23,9
1981	25,1
1982	296,6
1983	328,5
1984	2.177,2
1985	8.170,5
1986	60
1987	10,7
1988	21,5
1989	16,6

Fuente: Morales (1990)

Por el lado de la deuda externa, las medidas adoptadas en forma de reformas estructurales, refrendadas también por el Fondo Monetario Internacional, sirvieron como un activo que dotaba de cierta credibilidad al gobierno boliviano a la hora de volver a las mesas de negociación con el resto de los acreedores. El proceso de negociación descrito anteriormente permitió una reducción sustancial del *stock* y el servicio de la deuda, lo que viabilizaba así el plan de desarrollo boliviano y otorgaba cierto oxígeno a una ya de por sí muy frágil balanza de pagos. Y es que la moratoria en los pagos a los acreedores desde 1981 y la casi suspensión de nuevos créditos externos había situado al país en una situación externa muy delicada.

Como muestra la **Tabla 5**, a partir de 1982 el deterioro en las condiciones de financiación externa se tradujo en una reducción sustancial de nuevos desembolsos provenientes del exterior y en el aumento de los intereses y las amortizaciones de la deuda efectiva, lo que generó una creciente transferencia de recursos al exterior que en 1985 alcanzaría el 8,5% del PIB. En 1986 la reactivación del crédito concesional permitió atenuar levemente esta transferencia, reduciéndola al 5,5%, y en 1987 tras la renegociación de la deuda externa las presiones a la balanza de pagos, en forma de intereses y amortizaciones, se redujo significativamente hasta suponer tan sólo un 2,7% del PIB. A partir de aquí, las reducciones anuales son constantes y para 1992 la transferencia de recursos externos se torna en valores negativos, es decir, ofrece un saldo positivo para el país.

En definitiva, los recursos en forma de ayuda externa permitieron equilibrar una balanza de pagos deficitaria por las presiones de la deuda, al tiempo que posibilitaron la reducción de esta presión al renegociar con el país un cronograma viable para su devolución. No obstante, los términos en que se renegóció la deuda presuponían una evolución excesivamente favorable de la economía boliviana, y por tanto, una progresiva corrección de los déficits de la balanza comercial que a su vez permitirían ir reduciendo la dependencia de la financiación concesional y por tanto el peso de la deuda externa. Sin embargo, como se verá en el próximo capítulo, la

evolución de la economía no se desarrolló según las previsiones, lo que supuso una contratación sostenida de créditos concesionales y así una creciente presión al alza de la deuda externa.

**Tabla 5.** Transferencias Netas de Recursos al Exterior 1980-1992 (% PIB)

Año	Intereses	Amortizaciones	Desembolsos	Transferencia Externa Neta
1980	6,3	2,8	6	3,1
1981	6,5	1,9	5,6	2,8
1982	8	2,1	4	6,1
1983	8	2	2	8
1984	5,9	2,1	2,4	5,6
1985	7,5	3,1	2,1	8,5
1986	7,8	3,5	5,8	5,5
1987	6,3	1,9	5,5	2,7
1988	6,1	3	7,1	2
1989	5,6	3	7,2	1,4
1990	4,9	2,8	6,9	0,8
1991	4,4	1,7	5,6	0,5
1992	3,7	1,9	6,8	-1,2

Fuente: UDAPE (2010). *Elaboración propia.*

En cualquier caso, a partir de 1987 los dos principales problemas que habían centrado la política económica del gobierno, deuda externa e inflación, se habían estabilizado, y el énfasis político se reorientaría hacia el crecimiento económico a través de la reorganización de la estructura productiva y la inversión pública. El rol de la ayuda externa en este contexto se canalizó a través de los apoyos a la balanza de pagos condicionados a la implementación de reformas estructurales, especialmente del FMI y el Banco Mundial, y a través de la financiación de la inversión pública en obras de infraestructura con una fuerte presencia del BID.

Como muestran los datos de la **Tabla 6**, el crecimiento económico durante estos años fue limitado, especialmente si se toma en cuenta que el crecimiento medio de la población fue de un 2,1% anual. Si bien el ajuste no fue recesivo, ya que a partir de 1987 las tasas son positivas, tan sólo el crecimiento del 4,1% en 1991 permitió aumentar significativamente la renta *per capita*; no obstante, al año siguiente se volvió a tasas en torno al 2% que situaban la renta *per capita* en valores decrecientes.

**Tabla 6.** Crecimiento Económico (1986-1992)

Año	Tasa de Crecimiento del PIB (%)	Tasa de Crecimiento del PIB per cápita (%)
1986	-2,5	-4,5
1987	2,6	0,5
1988	3	0,8
1989	2,7	0,6
1990	2,7	0,6
1991	4,1	2
1992	2	-0,1

Fuente: Morales (1994)

A pesar de ser un período relativamente corto para evaluar el impacto de las políticas de cambio estructural, y que aún estaban en proceso, se puede argumentar que se produjeron al menos tres fenómenos derivados del modelo de apertura y liberalización que acentuaron o agravaron algunos de los desequilibrios productivos del país (Morales, 1991).

En primer lugar, Bolivia sufrió una rápida y profunda apertura y liberalización de su economía en cinco años situándose como una de las economías más abiertas del continente, y exponiéndose de manera drástica y directa a la competencia internacional. Así, por un lado, la apertura al exterior, combinada con la escasa cualificación y las deficiencias en infraestructura, pudo afectar de forma negativa a la competitividad de las exportaciones bolivianas, especialmente las manufacturas incapaces de competir en un mercado internacional más amplio,

competitivo y eficiente. En segundo lugar, la liberalización, es decir, la caída de las barreras arancelarias nacionales, habría fomentado una mayor entrada de importaciones más competitivas desde el extranjero, desplazando a la producción boliviana en su propio territorio (CEDLA, 1997).

En tercer lugar, la mayor concentración de la oferta exportable boliviana en las materias primas (gas y minerales), derivada de la lógica de las ventajas estáticas neoliberales, en combinación con el fuerte deterioro de los términos de intercambio tuvo un impacto determinante en la evolución deficitaria de la balanza comercial del país a lo largo de estos años. Desde 1973 hasta 1981 los precios del gas y del estaño habían crecido más de un 100%, situando su aporte a las exportaciones totales en más de tres cuartas partes para principios de la década de los ochenta. Esta fuerte dependencia de la economía respecto de únicamente dos productos hizo que cuando los precios descendieron abruptamente, reduciéndose un 40% en el caso del gas entre 1981 y 1988 y un 70% en el caso del estaño entre 1981 y 1986, la balanza comercial se resintió notablemente, ofreciendo saldos negativos hasta finales de los ochenta (Espejo, 1992).

Independientemente de las interpretaciones en torno a las razones de este parco crecimiento, lo cierto es que desde la perspectiva social la situación resultaba especialmente preocupante. La implementación de un modelo económico como el neoliberal, cuyo enfoque social se asienta sobre la idea de un robusto crecimiento y el progresivo efecto *trickle down* como única vía redistributiva, implicaba que ante un bajo crecimiento de la renta *per capita* las capas sociales menos favorecidas se encontrasen a merced de los agresivos ajustes del mercado. Evidentemente, como en todo proceso de desarrollo, las transformaciones no son puras, sino parciales y progresivas, y por tanto ni desaparecieron totalmente las políticas redistributivas, ni el mercado hegemonizó la totalidad del espectro económico, pero como se verá a continuación, los costes sociales de la estabilización y el ajuste agravaron significativamente la degradación social, al menos durante su primera fase de implementación.

Evaluar el impacto de las políticas de estabilización y ajuste estructural en el ámbito social resulta complicado porque las series temporales encontradas en diferentes fuentes no abarcan la totalidad del período analizado y algunas de las fuentes disponibles presentan incoherencias entre ellas. Lo fundamental de estas problemáticas se resolverá en el análisis del siguiente período, ya que éste ofrece una mejor sistematización y coherencia de las estadísticas, así como períodos de análisis completos. Por tanto, lo que se presenta en la **Tabla 7** son datos orientativos que muestran algunas tendencias del posible impacto de las políticas de ajuste sobre algunos indicadores sociales.

**Tabla 7.** Evolución Indicadores Sociales (1980 -1992)

Año	Pobreza (urbana)		Desigualdad	Desempleo	Gasto Social
	Índice de Extrema Pobreza	Índice de Pobreza	Índice de Gini	Tasa Abierta de Desempleo	% del PIB
1982				10,5	3,6
1983				14,2	3,8
1984				15,1	4,6
1985			0,59	18	2,9
1986				20	1,8
1987				20,5	3,7
1988				18	4,6
1989			0,43	20	5,6
1990	26,2	52,4		19	6,2
1991	21,1	46,8		5,9	5,8
1992	24	50,4	0,45	5,5	7,8

Fuente: Thiele (2001) y UDAPE (2010). Elaboración propia.

Los datos sobre los indicadores de pobreza y desigualdad son especialmente escasos y contradictorios. Además, el período relativamente corto para el análisis que ofrecen los datos

complica identificar las relaciones entre las reformas de estabilización y ajuste y las variaciones de estos indicadores. No obstante, según Thiele (2001, pag.2) cuyo estudio de la pobreza y la desigualdad contempla un periodo más allá de 1992, establece las siguientes conclusiones:

La pobreza urbana declinó en cierto grado luego de la fase inicial que siguió a la hiperinflación en 1985. Una evolución similar del ingreso per capita sugiere un impacto positivo del crecimiento sobre la pobreza urbana, a pesar de que la correlación entre las dos variables es bastante baja. La desigualdad urbana medida mediante el Coeficiente de Gini no presenta una tendencia clara de largo plazo; más bien una prima creciente para los trabajadores más calificados señala una creciente disparidad en el mercado laboral urbano. Para las áreas rurales, la poca evidencia de la que se dispone señala niveles de pobreza persistentemente elevados y un ensanchamiento de la brecha campo-ciudad.

En cuanto al ámbito laboral, los datos apuntan a un incremento sustancial del desempleo a partir de la crisis (**Tabla 7**). Las medidas derivadas del ajuste fiscal afectaron especialmente al sector público, que vio reducida su fuerza laboral en un 10%. El significativo peso del sector público a nivel nacional en materia de empleo dispararía el desempleo total hasta más del 20% de la población activa. La importante recuperación que se percibe a partir de 1990 hay que vincularla al Fondo Social de Emergencia y al posterior Fondo de Inversión Social, los instrumentos creados para “reciclar” a todos aquellos trabajadores del sector público desempleados. Asimismo, el deterioro de los salarios reales fue notable, especialmente en el sector público, donde se vieron reducidos en más de un 20% respecto del período previo a las reformas estructurales. Por último, la precarización laboral se agravará a través del aumento de la informalidad laboral y el estancamiento en el aumento del salario mínimo, fenómenos que se convertirán en característicos y recurrentes en este período y los posteriores (CEDLA-ILDIS, 1994).

Respecto al gasto social, históricamente Bolivia se ubica dentro de aquellos países con una trayectoria de bajo nivel de gasto social en comparación con otros países latinoamericanos, es decir, que asignaba menos de un 9% del PIB a este rubro (Mostajo, 2000). En Bolivia este tipo de gasto se ubicaba en una horquilla entre el 4% y el 6% anual. En cualquier caso, los datos apuntan a que tras la aplicación de las medidas de ajuste este gasto se redujo dramáticamente hasta suponer un pírco 1,8% del PIB en 1986. Sin embargo, a partir de 1987 se percibe un rápido y significativo incremento que lo situó en niveles incluso superiores a los anteriores a la crisis, llegando incluso a duplicarse. Este hecho estaría vinculado al enfoque predominante de contracción de la actividad pública en los sectores productivos y su creciente concentración en actividades orientadas a la generación de capacidades productivas de la fuerza laboral en los ámbitos de carácter social.

No obstante, se constata, en términos cuantitativos, el peligroso carácter pro-cíclico del gasto social boliviano que se expande en períodos de bonanza y se contrae en períodos de crisis, justamente a la inversa de lo que propugnan las recomendaciones clásicas que apuntan los beneficios derivados del carácter contra-cíclico del gasto público. En términos cualitativos, ya se subrayó el carácter compensatorio de las medidas y la ausencia de integralidad en las propuestas, carencias que se tratarán de subsanar a principios de los años noventa a través de enfoques de carácter más amplio. Así lo plantea Mostajo (2000, pág 10):

Las políticas sociales antes de las reformas económicas fueron de naturaleza netamente compensatoria y de corto plazo. Durante el ajuste, la acción social fue implementada de manera focalizada con fines de contrarrestar los efectos sociales y no bajo un concepto de estrategia global, y pese a políticas compensatorias como el Fondo Social de Emergencia, las condiciones sociales se deterioraron notablemente. En los noventa se empezaron a atender los

sectores sociales con programas de inversión y de gasto público, como también con la implementación de reformas con participación popular dentro de un marco más global de desarrollo social.

En resumen, el impacto de la ayuda externa entre 1985 y 1992 presenta luces y sombras. Entre las luces se encuentran la contribución exitosa al proceso de estabilización mediante la financiación de los déficits de la balanza de pagos y la reducción del peso de la deuda externa, hechos que permitieron generar un contexto propicio para la vuelta al crecimiento a partir de 1987. Asimismo, hay que destacar la notable recuperación de las tasas de empleo, sin entrar, no obstante, a evaluar la calidad del mismo. En cuanto a las sombras destacan el escaso crecimiento económico que generaron las primeras reformas de ajuste estructural y el preocupante deterioro que podrían sufrir las condiciones sociales en caso de una continuidad de largo plazo en esas tasas de crecimiento. Dado el limitado tiempo para la aplicación de los paquetes de ajuste estructural y la confirmación de sus efectos, ambos aspectos —económico y social— se ubicaban en aquel momento en un contexto de incertidumbre en cuanto a su evolución futura. Sin duda, estos dos aspectos serán los grandes retos que se afrontarán en el siguiente período.

## **5. Auge y caída del neoliberalismo (1993-2003): privatizaciones, reformas de segunda generación y crisis socio-política**

### **5.1. Demanda: de lo financiero a lo político**

Para 1990 la estabilización de precios era un hecho consolidado y la prioridad de los sucesivos gobiernos bolivianos irá progresivamente centrándose en el crecimiento económico. Diferentes documentos estratégicos ejemplificaron la diversidad de denominaciones que adquirió el mismo objetivo: la transformación de la estructura productiva para alcanzar altas tasas del crecimiento económico. La “reactivación productiva” en la “Estrategia Nacional de Desarrollo: *Instrumento para la Concertación*” (END, 1992); la “transformación productiva” del “Plan General de Desarrollo Económico y Social: *El cambio para todos*” (PGD, 1994); el “potenciamiento productivo” en el “Plan General de Desarrollo Económico y Social: *Bolivia Siglo XXI, país Socialmente Solidario*” (PGD, 1997); y el “desarrollo productivo” en la “Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza” (EBRP, 2001) serán algunos ejemplos de este fenómeno.

En la primera fase de este período, que abarcó el END 92 y el PGD 94, la transformación productiva se asienta en profundizar el modelo de economía de mercado, lo que supondrá una alteración sustancial del equilibrio entre mercado y estado. El primero será el encargado de reconfigurar la estructura productiva y de orientar su producción hacia las ventajas estáticas de la economía boliviana, fundamentalmente intensiva en trabajo y recursos naturales, y de sustentar así su desarrollo sobre un modelo de crecimiento hacia afuera (*export led growth*). En retirada, el Estado abandonará su tradicional rol productivo y se centrará en dos aspectos: i) generar las condiciones adecuadas para un correcto funcionamiento de los mercados e incentivos para el florecimiento de la actividad privada, y ii) mejorar las capacidades y oportunidades de la fuerza productiva para su correcta inserción laboral mediante programas de inversión pública.

Ante este modelo, el rol de la ayuda externa no varió sustancialmente. El mecanismo formal para la presentación de las demandas a la cooperación internacional siguió siendo el foro multilateral del Grupo Consultivo de París, institución que agrupaba al grueso de los donantes y prestatarios a Bolivia, donde el gobierno boliviano presentaba su estrategia de desarrollo de largo plazo y un presupuesto de las necesidades económicas en materia de reformas e inversión pública a financiar por la ayuda externa. Por un lado, se mantuvo constante la demanda de financiación, en

este caso, muy centrada en conseguir recursos para viabilizar el proceso de “capitalización” y sus costes asociados con un gasto superior a los 100 millones de dólares. Así, a medida que el proceso de privatización fue concluyéndose las necesidades de financiación gubernamentales fueron reorientándose hacia la inversión pública y las reformas institucionales de segunda generación.

En 1997, con la privatización prácticamente concluida, se estableció un proceso de concertación de estrategias de desarrollo, denominado Diálogos Nacionales, que trató de realizar la asignación de los recursos derivados de la iniciativa HIPC en base a las demandas sociales. Los diálogos nacionales establecieron los cuatro pilares de lo que fue la estrategia de desarrollo del país para los siguientes cuatro años. El primer pilar, OPORTUNIDADES, se concentraba en el crecimiento económico y la generación de empleo productivo a través de la profundización de las reformas estructurales; el segundo pilar, EQUIDAD, abordaba los ámbitos sociales desde la perspectiva la necesidad de inversión pública en los tradicionales rubros de capital humano; el tercer pilar, INSTITUCIONALIDAD, se orientó hacia el fortalecimiento de la democracia y la modernización del estado, en este marco se insertó el grueso de las reformas de segunda generación, y el cuarto, y último pilar, DIGNIDAD, concentrado exclusivamente en la lucha contra el tráfico de drogas (CEDLA, 2000).

Sobre la base de estos cuatro pilares, en 1999 se presentó al Grupo Consultivo de Paris la nueva estrategia de desarrollo. Por un lado, se daba continuidad a la petición financiera, ya que aunque el peso financiero de la ayuda se había visto reducido en los últimos años, éste seguía siendo tremendamente importante, situándose levemente por debajo del 50% de la inversión pública. El segundo y novedoso aspecto fue la aportación de exigencias que iban más allá de lo cuantitativo-financiero y entraban a evaluar la calidad de la ayuda y la forma en que esta era gestionada y provista por parte de los donantes. Tras décadas de intensa colaboración entre la cooperación internacional y la burocracia boliviana, se identificaron un conjunto de problemas recurrentes que limitaban sustancialmente el impacto de la ayuda externa (VIPFE, 1998).

Ante esta situación, y dada la importancia de la ayuda para los presupuesto públicos, el gobierno boliviano presentó su “Nuevo Marco de relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional” donde se identificaban los principales problemas en su relación con la cooperación internacional, se proponían algunas medidas para superarlos y se planteaban algunos principios orientadores y medidas ejecutivas para una mayor eficacia de la ayuda externa. Los principales problemas identificados se vincularon a: el escaso alineamiento de los donantes a las estrategias nacionales, la fragmentación y dispersión de la ayuda y la excesiva carga burocrática que genera, entre otros. Muchas de las recomendaciones del gobierno boliviano se verán más tarde reflejadas en los documentos del nuevo consenso internacional para la eficacia de la ayuda que surgirán en Roma y Paris.

La tendencia a ampliar el carácter de las exigencias a la ayuda externa, más allá de la clásica demanda financiera, sentó las bases de lo que será el enfoque ampliado de la EBRP, es decir, la PRSP boliviana. La PRSP era un requisito indispensable para acceder a los recursos del HIPC II, por lo que en el año 2000 el Gobierno se embarcó en un nuevo Diálogo Nacional para establecer las nuevas prioridades de la sociedad y la futura estrategia de reducción de la pobreza. La estrategia resultante para 2001 fue una reedición de la estrategia del 97 con algunos aspectos ampliados. En relación a las peticiones a la ayuda externa, la EBRP dio un paso más en la construcción de un enfoque ampliado e integral y sin duda exigente con los donantes. Si la estrategia del 97 mantuvo las peticiones financieras y aportó como novedad los reclamos en materia de calidad, la EBRP dio continuidad a estos dos aspectos y planteó uno nuevo: la demanda política.

Por un lado, el gobierno boliviano presentó el tradicional presupuesto de inversión pública, donde la ayuda externa volvía a tener un peso importante, especialmente en los tres primeros años, para luego ir aumentando progresivamente el peso de la financiación doméstica en un intento por reducir la dependencia financiera de la ayuda (MEH, 2001). Por aquel entonces, una de las mayores preocupaciones del gobierno boliviano era la posibilidad de que se limitase su acceso a financiación concesional como resultado del acceso a las iniciativas de alivio de la deuda externa HIPC I y II.

El argumento boliviano era que un acceso limitado a los flujos concesionales, independientemente del acceso a la iniciativa HIPC, tendría un impacto muy significativo en los recursos dedicados a la lucha contra la pobreza, así como en la sostenibilidad de su deuda externa. En concreto, se calculaba que en caso de mantenerse los accesos irrestrictos a crédito concesional el país podría acceder a 404 millones de dólares extra durante 15 años, que se destinarían a la reducción de la pobreza y a una reducción importante de la presión de la deuda externa sobre la balanza de pagos. En esta línea, el gobierno boliviano planteó la posibilidad de prorrogar temporalmente el acceso a los recursos concesionales y una reducción gradual de este acceso que llegaría hasta 2015 (MEH, 2001).

En cuanto a la mejora de la calidad en la provisión de la ayuda, se hizo referencia a lo ya planteado en el documento “Nuevo Marco de Relacionamiento” de 1997 y se enfatizaron los problemas que las instituciones bolivianas habían enfrentado de cara a absorber cerca de 1.800 millones de dólares, aún pendientes de ejecución, como resultado de la falta de capacidades, la multiplicidad de actores y los excesivos trámites burocráticos. Así se volvió a hacer hincapié en la necesidad de: reforzar el liderazgo nacional en las estrategias de desarrollo, profundizar en mecanismos de financiación conjunta, priorizar los instrumentos de apoyo presupuestario y apoyos sectoriales, armonización de procedimientos, reducción de condicionalidades, y en la medida de lo posible, la utilización de las normas y procedimientos nacionales, la orientación de las iniciativas a resultados de desarrollo y la necesaria descentralización de la toma de decisiones de los donantes (MEH, 2001).

Consolidadas las demandas de tipo cuantitativo y cualitativo, en la EBRP se dio un paso más para abordar un aspecto altamente sensible para los intereses de los donantes, las demandas de tipo político. La base de estas demandas se asentó en que, si bien la responsabilidad del desarrollo era de carácter eminentemente nacional, también existían determinadas estructuras internacionales que impedían, o limitaban, el correcto desarrollo de sus economías. En concreto, la demanda política se centró en la apertura y acceso a nuevos mercados para las exportaciones de materias primas bolivianas, lo que engarzaba claramente con los planteamientos estructuralistas de la CEPAL y los esfuerzos internacionales de Prebisch en los setenta por articular un orden comercial internacional más justo y equilibrado. El germen de estas demandas se encontraba en una variedad de movimientos sociales bolivianos muy críticos con el modelo neoliberal y la ayuda externa, que tuvieron la oportunidad de incluir sus demandas en la EBRP gracias a los procesos de Diálogo Nacional. Así se plasmó en la EBRP:

(833) Bolivia debe superar de forma gradual su dependencia de la ayuda externa. Las formas y objetivos del país con la cooperación internacional deben perseguirse en nuevos ámbitos, particularmente en el comercio. (852) El déficit de la balanza comercial es uno de los problemas estructurales que más afecta a Bolivia. En los últimos años, el déficit comercial se ha situado en el 8,9% del PIB, lo que indica que la economía boliviana es altamente dependiente de los recursos externos para financiar un porcentaje significativo de sus importaciones. (855) En este contexto, no es suficiente con vincular nuestra relación con la comunidad internacional a las áreas de financiación e inversión extranjera. Una de las

soluciones estructurales para la sostenibilidad del desarrollo de Bolivia es la apertura de los mercados, particularmente en los países más desarrollados (Ministerio de Hacienda, 2001, pag 213).

En suma, durante el período que va de 1993 a 2003 los objetivos de la estrategia de desarrollo boliviana se orientaron con fuerza hacia la consecución del crecimiento económico mediante la profundización de tres pilares del modelo neoliberal: aumento de la inversión privada, mejoras institucionales e inversión en capital humano. En este marco, las demandas de ayuda externa sufrieron una evolución, en su primera fase al igual que desde 1986, se centrarán en la necesidad de conseguir aportes financieros para los programas de inversión pública y los procesos de privatización, en una segunda fase, se complementarán las peticiones cuantitativas con peticiones cualitativas centradas en la calidad de la provisión de la ayuda por parte de los donantes, y por último, se abrirá la vía a las demandas de tipo político, en este primero momento en forma de acceso a los mercados de los países desarrollados.

## **5.2. Oferta: del Consenso de Washington al Consenso de Santiago**

Tras más de una década de aplicación de las prescripciones del Consenso de Washington, el decálogo neoliberal comenzaba a ser seriamente cuestionado. A mediados de los años 90, los desastrosos procesos de transición a economías de mercado en Rusia y los Países de Europa Central y Oriental, la ausencia de reducción de la pobreza en América Latina, y las diversas crisis financieras en países que aplicaron las políticas del Consenso (Méjico (1995); Tailandia, Indonesia, Corea del Sur (1997-98); Turquía (2000); Argentina (2001)) contrastaban con los éxitos de países no alineados al Consenso, como China o Vietnam (Bustelo, 2003).

En este contexto se planteó el debate sobre la necesidad de un enfoque Post- Consenso y sobre la orientación que debía adoptar la segunda generación de reformas que diese respuesta a las fallas presentadas por el enfoque de ajuste estructural. Como ha señalado Bustelo (2003) el debate podía resumirse en dos propuestas. La propuesta “moderada” que se derivaba fundamentalmente de los procesos de autoevaluación y crítica interna de los organismos financieros internacionales, especialmente del Banco Mundial; y una segunda propuesta “radical”, encabezada por Stiglitz y respaldada por una variedad de economistas heterodoxos<sup>6</sup>.

Respecto a la propuesta moderada, ésta surgió en el Departamento de América Latina del Banco Mundial y se asentó en la idea del impacto positivo de la mejora institucional sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza. Este nuevo enfoque se nutría de los desarrollos teóricos aportados desde la economía neo-institucionalista que apuntaban a la calidad institucional como variable central en los procesos de desarrollo (North, 1990). Más tarde, Burnside y Dollar (2000) ahondarían en esta idea y la pondrán en relación con la eficacia de la ayuda en determinados contextos institucionales, lo que reforzó los criterios de elegibilidad de “buenas políticas” aplicados por el Banco Mundial.

En esta línea, Burki y Perry presentaron primero *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean for the next decade* (1997), donde trataban de ofrecer una respuesta regional a los retos que a finales de los noventa enfrentaba el continente latinoamericano en forma de mejoras en la gobernabilidad y la dimensión social del desarrollo. Un año más tarde en *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* (1998), se estableció una nueva agenda para hacer frente a las carencias del Consenso, centrada principalmente en los desarrollos

---

<sup>6</sup> El trabajo se centra en el análisis de la versión “moderada” al ser ésta la predominante en los planteamientos de los organismos financieros internacionales. Sobre la propuesta “radical” en mayor profundidad ver Stiglitz (2002 y 2003) o Sunkel (1991) para una versión neo-estructuralista.

institucionales y los incentivos organizacionales, abordando áreas clave como: descentralización, el servicio civil, administración pública, educación, justicia y finanzas, entre otros.

El resultado del enfoque “moderado” fue una visión más complementaria de las actividades de los estados y de los mercados, que se sintetizaba en un Consenso ampliado, es decir, se daba por bueno el Decálogo de Washington, pero se le sumaban cuatro nuevos grandes principios: i) mejorar la calidad de las inversiones en capital humano, ii) promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes, iii) fortalecer el entorno legal y regulatorio, iv) mejorar la calidad del sector público. Se estableció así el 10+4 de lo que se denominó “Consenso con Rostro Humano” (Bustelo, 2003). En 1998 en la “Cumbre de las Américas” celebrada en Santiago de Chile, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, recibió el beneplácito del conjunto de líderes políticos latinoamericanos a la nueva estrategia del Banco y la comunidad internacional, lo que confirmaría la transición del Consenso de Washington a un Post-Consenso de carácter moderado, que fue bautizado como el Consenso de Santiago (Burki y Perry, 1998).

Así, tanto el Banco Mundial como el FMI, pusieron en marcha reformas sobre el contenido y los instrumentos de sus programas de cara a adaptarse a los nuevos consensos internacionales. Esta transición no fue rápida ni homogénea, cada institución se adaptó a su propio ritmo y según sus limitaciones y enfoques. No obstante, se podía hablar de un nuevo paquete de oferta de ayuda coordinado y homogéneo entre el Banco Mundial y el FMI. Este paquete se compuso de tres nuevos instrumentos: i) las iniciativas HIPC y MRDI sobre alivio y condonación de deuda externa; ii) el PRSP como nuevo marco de negociación de políticas y iii) los PRGF del FMI y los programas de segunda generación del Banco Mundial como instrumentos de provisión de la ayuda concesional.

La iniciativa HIPC surgió en 1996 por parte del Banco mundial y el FMI con el objetivo de que ningún país en vías de desarrollo enfrentase situaciones de insostenibilidad de su deuda externa. Para acceder al proceso HIPC los países debían cumplir cuatro requisitos: i) ser elegibles para los créditos de la AIF y del PRGF del FMI; ii) presentar niveles de deuda externa no manejables a través de los mecanismos tradicionales de alivio de deuda; iii) haber implementado de manera exitosa las reformas de ajuste estructural financiadas por los programas del FMI y el BM, y iv) contar con una Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). En teoría cuando el país completaba estos requisitos, se liberaban los recursos, lo que permitiría reducir el peso del servicio de la deuda y potenciar el gasto público en ámbitos sociales. A los importantes recursos que se liberaron a partir del HIPC, se sumó en 2005 el alivio de deuda multilateral denominado Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) y conformado por el BM, FMI, African Development Fund; y en 2007 el Banco Interamericano de Desarrollo a través del “beyond HIPC”.

Como complemento a los esfuerzos financieros realizados con el HIPC, en 1999 el FMI desarrolló un nuevo instrumento de créditos concesionales llamado Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). Este nuevo instrumento trataba de reenfocar los programas del Fondo hacia el crecimiento económico y la reducción de la pobreza facilitando el gasto público y especialmente el gasto pro-pobre de los gobiernos receptores. Para acceder a los fondos del PRGF el país debía elaborar un PRSP, donde se estableciese la estrategia de desarrollo y de reducción de la pobreza, y en base a la cual el Fondo establecería, antes de otorgar su financiación, unas condicionalidades “mínimas” sobre aquellos aspectos directamente vinculados con su programa macroeconómico. Los términos de los préstamos eran muy favorables en relación a los de mercado: un 0,5% en el tipo de interés y 10 años de plazo para las amortizaciones.

Como se puede ver el PRSP fue una condición indispensable para acceder a los nuevos mecanismos financieros, HIPC y PRGF, así como a los programas del Banco Mundial. La idea era que el país receptor estableciese un proceso participativo de negociación con la sociedad civil y la comunidad donante y cuyo resultado fuese un documento estratégico que incluyese las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales, así como las necesidades de financiación externa del país durante un amplio período. Según el FMI, los PRSP debían guiarse por cinco principios fundamentales: i) la apropiación de las políticas de desarrollo por parte del país receptor; ii) la orientación de la estrategia hacia resultados de desarrollo, iii) la integralidad del enfoque que exige el desarrollo y la lucha contra la pobreza, iv) la participación de todos los actores involucrados, y v) la perspectiva de largo plazo que exige la consecución de estos resultados de desarrollo. A pesar de sus limitaciones y carencias, el PRSP ofrecía un grado de apertura en las negociaciones y participación de la sociedad hasta entonces desconocido.

El nuevo paquete de instrumentos y reformas de segunda generación irá progresivamente impregnando los programas de los organismos multilaterales y del conjunto de la comunidad donante. Esto no quiere decir que los antiguos programas de ajuste desapareciesen, todo lo contrario, siguieron vigentes y se profundizaron aún más, lo que sucede es que según la lógica de una aproximación de tipo “moderado” los programas de segunda generación complementarían a los de primera generación de manera que, a medida que los primeros fuesen concluyéndose los segundos irían adquiriendo mayor relevancia.

### **5.3. Sistema de Ayuda Externa: de las privatizaciones a las reformas de segunda generación**

El marco común para la negociación de la ayuda externa durante este período fue el Grupo Consultivo de París, que celebró sus reuniones anualmente bajo la presidencia del Banco Mundial hasta 1998 y a partir de 1999 por los sucesivos gobiernos bolivianos. Las reuniones trataban de consensuar, entre donantes y gobierno boliviano, los objetivos de la política económica del país, las políticas y reformas a implementar y los recursos externos necesarios para viabilizarlas, que después se concretarían de forma efectiva a través de los acuerdos bilaterales con cada donante. Los objetivos centrales que se desprenden de las reuniones fueron cuatro: i) mantener la estabilidad macroeconómica, ii) alcanzar el crecimiento económico, iii) reducir la pobreza y iv) luchar contra el narcotráfico (VIPFE, 1998).

Respecto a la estabilidad macroeconómica, se acordó mantener el apoyo financiero y técnico del FMI sobre las cuentas nacionales. Este apoyo se concretó a través de dos instrumentos. Uno, la financiación concesional tradicional en forma de dos préstamos ESAF en 1994 y 1998 y un Stand By en 2003. Y dos, la calificación positiva del país para acceder a los fondos HIPC I y II. Estas iniciativas permitieron que el país liberase más de 100 millones de dólares anuales, inicialmente destinados al pago del servicio de la deuda, hacia gasto público de carácter pro-pobre.

Respecto al crecimiento económico, se concentraron los esfuerzos en la privatización de las empresas estratégicas públicas y a las reformas institucionales de segunda generación. En este sector, la presencia del BID y la AIF, tanto de forma conjunta como por separado, fue predominante, siendo estas instituciones las encargadas de financiar el grueso de los créditos de ajuste estructural aún pendientes de implementar, el proceso de privatización de las empresas públicas y las nuevas reformas institucionales de segunda generación.

Respecto al componente social, éste se materializó a través de dos vías, primero, el aumento de la renta per cápita fruto del crecimiento económico y la generación de empleo productivo, y

segundo, a través de la acción del Estado y de su plan de gasto público en el cual la ayuda externa volvería a tener un papel muy destacado, principalmente mediante el apoyo financiero concesional de organismos como el BID, CAF, AIF, KFW, FONPLATA en el ámbito de la inversión pública en infraestructuras y mediante las donaciones bilaterales que costearían gran parte de los gastos corrientes en educación, salud, vivienda y seguridad alimentaria.

Respecto al componente de lucha contra el narcotráfico, se planteó una estrategia de oferta centrada en la erradicación y búsqueda de producción alternativa a los cultivos de coca para tratar de reducir y limitar así el impacto del narcotráfico en el país. La priorización de la lucha contra el narcotráfico se inscribió claramente dentro de las preocupaciones de la comunidad internacional, y en particular de Estados Unidos, que fue el principal financiador y ejecutor de los programas. La ayuda estadounidense, ejecutada principalmente por USAID y la DEA, incluía un basto paquete de ayuda económica, apoyo militar y preferencias comerciales en el marco de la Iniciativa Andina de George Bush iniciada en 1989.

Según el Viceministerio de Financiamiento Externo e Inversión Pública y el Ministerio de Economía y Hacienda (2010), entre 1993 y 2003, Bolivia recibió 7.170 millones de dólares, o lo que es lo mismo, una media anual de 652 millones de dólares con un peso medio sobre el PIB del 8%. En una perspectiva comparada con el período anterior, se observa que en términos absolutos los montos decrecen de forma importante, reduciéndose el promedio en aproximadamente unos 200 millones de dólares. Sin embargo, el descenso es más acusado aún si lo analizamos en términos relativos, es decir, en función de su peso sobre el PIB. Si a las reducciones en los volúmenes totales se añade un crecimiento económico constante, de entorno al 4%, la aportación de la ayuda externa se reduce a casi la mitad, pasando de un 14% de media en el período anterior a menos del 8% en los últimos tramos de este período, lo que permitió reducir, al menos parcialmente, la preocupante dependencia financiera de la ayuda externa que acusaba el país desde 1986 (**Tabla 8**).

**Tabla 8.** Volumen e Intensidad de la Ayuda Externa 1993-2003  
(en millones de dólares constantes (1) y como % respecto al PIB)

Año	PIB	Ayuda Externa	AE/PIB
1993	6.572	632	9,6%
1994	6.731	880	13,1%
1995	7.166	828	11,6%
1996	7.436	623	8,4%
1997	7.848	494	6,3%
1998	8.172	668	8,2%
1999	8.209	606	7,4%
2000	8.376	622	7,4%
2001	8.547	497	5,8%
2002	8.775	660	7,5%
2003	8.999	660	7,3%
<b>PROMEDIO</b>	7.894	652	8,2%

(1) Ajustado según deflactor del PIB del Banco Mundial (WDI) base 100=1990  
Fuente: VIPFE (2010) y MEH (2010). *Elaboración propia.*

En términos de inversión pública, la ayuda externa volverá a tener un peso financiero considerable, como ya lo tuvo en el período anterior. La **Tabla 9** muestra como las aportaciones de ayuda externa fueron las que sostuvieron el presupuesto de inversión pública a lo largo de todo el período con un promedio anual del 51%. La tendencia ascendente de la inversión pública entre 1993 y 1996 se redujo en 1997 y 1998 y volvió a retomar la senda del crecimiento a partir de 1999 hasta 2001 para volver a recaer en 2003 hasta niveles similares a los de 1993. Esta volatilidad en la inversión pública estuvo muy influenciada por los contextos económicos internacionales, en concreto, y especialmente en su último tramo, por las crisis financieras en Brasil y Argentina, principales compradores de gas boliviano.

**Tabla 9.** Inversión Pública por Fuente de Financiación 1993-2003 (en millones de dólares constantes(1))

Año	Total Inversión Pública	Financiación Interna		Financiación Externa	
	US\$	US\$	%	US\$	%
1993	542	222	41%	319	59%
1994	581	250	43%	331	57%
1995	548	263	48%	285	52%
1996	589	265	45%	324	55%
1997	537	317	59%	220	41%
1998	484	280	58%	204	42%
1999	524	292	56%	232	44%
2000	583	308	53%	275	47%
2001	670	349	52%	321	48%
2002	646	299	46%	348	54%
2003	556	202	36%	354	64%
<b>PROMEDIO</b>	569	277	49%	292	51%

(1) Ajustado según deflactor del PIB del Banco Mundial (WDI) base 100=1990

Fuente: UDAPE (2010). *Elaboración propia.*

En este contexto, la ayuda externa tendió a compensar los desequilibrios de la financiación interna reduciéndose en los períodos de bonanza y creciendo en los de crisis, actuando así de instrumento contra-cíclico. Durante el primer período, la ayuda siguió ubicándose por encima de la financiación interna, pero a partir de 1997 se redujo como resultado de las altas tasas de crecimiento económico impulsadas por el aumento en las exportaciones. Sin embargo, en 2002, fruto de las crisis financieras en la región, la reducción de la financiación interna obligó a aumentar de nuevo los aportes en forma de ayuda externa. Lamentablemente, para el año 2003, Bolivia volvía a presentar un nivel de inversión pública similar al de 1993, la aportación de la financiación interna era incluso menor y las contribuciones en forma de ayuda externa se dispararon hasta un 64% del total.

En términos sectoriales, la inversión pública transitó progresivamente del sector productivo a la concentración en los sectores de infraestructura y servicios sociales. Así, entre 1998 y 2002, tras la culminación de las privatizaciones, de los casi 3.000 millones de dólares que se dedicaron a la inversión pública, tan sólo un 10% se dedicaron a los sectores productivos, mientras un 40% fueron a parar al sector de infraestructuras y más de un 50% al sector social. Por su parte, los recursos de inversión pública financiados con ayuda externa, según el Banco Mundial y el BID (2003), se orientaron hacia los ámbitos de mayor impacto directo en el crecimiento económico como eran: los Programas Económicos (17,4%), de Desarrollo Rural (17,3%), de Infraestructura Vial (16,9%) y de Reforma Institucional (14,9%); quedando a bastante distancia los componentes de tipo social como Educación (8,7%), Saneamiento Básico (6,5%) y Salud (5,9%). El resultado fue una reducción progresiva de la presencia del Estado en los sectores productivos, primero por su desplazamiento de la dimensión productiva por parte de los agentes privados y en segundo término por la masiva presencia de la ayuda externa en los sectores afines a la inversión productiva pública, dejando para los recursos netamente nacionales los gastos corrientes en materia social.

Respecto a los actores, en la **Tabla 10** se observa la evolución del peso de los donantes hegemónicos, que pasaron de concentrar un 52% a un 45% de la ayuda externa. En concreto, las reducciones se produjeron en las aportaciones del BID y USAID, en un 4% y un 7% respectivamente, mientras las del Banco Mundial se incrementaron un 4%. El aumento del Banco estuvo relacionado con la entrada del país en una fase de desarrollo enfocada a las estrategias de desarrollo productivo, en contraste con el período anterior concentrado en los procesos de estabilización en los cuales el FMI juega un papel más importante. Las aportaciones del FMI al Tesoro boliviano se concretaron a través de dos ESAF de 100 millones de DEGs y un Stand By de 150 millones en 2003. La ejecución anual equivalió a menos de 50 millones de dólares anuales.

Por su parte, la reducción de BID podría considerarse de carácter coyuntural al no apreciarse un decrecimiento sostenido en el tiempo, sino más bien un cierto carácter de volatilidad en la asignación de créditos de la propia institución, ya sea por problemas de gestión en el Banco o en su concreción con el país. Donde la reducción pareció seguir un patrón de decrecimiento constante, que se acentuó en los últimos años del período y se confirmó en el siguiente, es en el caso de USAID. La institución norteamericana pasó de aportar un 14% de la ayuda, entre 1987 y 1992, a un exiguo 8% en este período. Además, esta caída se acentuó de manera creciente en el último tramo del período aportando tan sólo un 5% de media en los últimos 5 años. En definitiva, la concentración de la ayuda en los donantes hegemónicos sufrió una polarización que se concretó través de dos vías. Por un lado, el grueso de la ayuda se concentró en dos instituciones, AIF y BID, que aglutinaban casi un 75% de la ayuda de los donantes hegemónicos y un 40% del total de la ayuda. Por otro lado, USAID y el FMI, vieron reducidas sus aportaciones sensiblemente, sumando entre ambas menos de un 10% de la ayuda total.

**Tabla 10.** Concentración de Ayuda Externa en los Donantes Hegemónicos 1993-2003 (en millones de dólares constantes)

Año	Total Ayuda Externa	AIF		BID		USAID		TOTAL 3 Donantes	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
1993	632	45	7%	18	3%	20,3	18%	179	28%
1994	880	166	19%	175	23%	198	11%	464	53%
1995	828	113	14%	216	28%	228	8%	408	49%
1996	623	58	9%	120	19%	120	9%	231	37%
1997	494	15	3%	33	7%	32,3	13%	114	23%
1998	668	218	33%	150	22%	144	6%	400	60%
1999	606	146	24%	105	17%	104	6%	287	47%
2000 (2)	622	-	-	-	-	-	-	0	-
2001	497	132	27%	132	28%	138	3%	283	57%
2002	660	122	18%	109	18%	121	5%	277	42%
2003	660	147	22%	128	22%	142	4%	315	48%
<b>PROMEDIO</b>	652	116	18%	125	19%	55	8%	296	45%

(1) Ajustado según deflactor del PIB del Banco Mundial (WDI) base 100=1990

(2) No se han conseguido los datos desagregados para este año.

Fuente: VIPFE (2010) y MEH (2010). *Elaboración propia.*

La hegemonía del BID y la AIF durante este período se concretó en la confección del proceso de privatizaciones-capitalizaciones que caracterizó la primera fase del período de auge neoliberal. La demanda de financiación concesional por parte del gobierno tuvo una acogida muy favorable por parte de las instituciones multilaterales, que contemplaban estas reformas como la culminación del proceso de ajuste estructural y como un paso fundamental para alcanzar tasas de crecimiento sostenidas. No obstante, los organismos internacionales no se limitaron a satisfacer las demandas financieras de las instituciones bolivianas, una vez más, se establecieron exigentes condicionalidades para el desembolso de los recursos económicos. El proceso de capitalización se extenderá desde 1994 hasta 1998 y la cofinanciación de la AIF y el BID aglutinará 11 proyectos a lo largo de este período (P057396, P056342, PO49307, P006206, P006186, P044266, P034606, P006191, P006173, P006178, P037005; **Anexo 2**). El paquete final del programa ascendió hasta los 150 millones de dólares y los distintos tramos de financiación se desembolsaron condicionados a los resultados alcanzados en tres aspectos (las transacciones realizadas, el desarrollo del marco legal y el desarrollo del marco regulatorio) y en cuatro fases diferenciadas (**Anexo 3**).

La primera fase exigió el establecimiento de las diferentes estrategias para realizar las transferencias al sector privado, la aprobación de la Ley de Capitalización, la Ley de Electricidad y la Ley Tributaria, entre otras, además de aprobar la Ley SIRESE y de un marco regulatorio que permitiese regular, controlar y supervisar todo el proceso. El segundo tramo se condicionó al desarrollo regulatorio sectorial del proceso de capitalización (telecomunicaciones, minería, tributación, etc.) y estableció como exigencia la designación de las autoridades y los recursos humanos necesarios para articular la gestión del proceso. El tercer tramo se centró en el

desarrollo de la capitalización de los hidrocarburos en la misma línea que los anteriores: invitación a ofertas, aprobación Ley de Hidrocarburos, regulaciones en materia tributaria y establecer las autoridades y el personal necesarios para gestionar el proceso. Por último, el cuarto tramo abordó la reestructuración del sistema financiero y se condicionó a la aprobación de las Leyes de Pensiones, de Garantías y de Seguros y el establecimiento de la estructura institucional y los recursos humanos necesarios para su gestión.

Así, los cuatro tramos de financiación establecieron condicionalidades de carácter estructural que debían ser logradas para el desembolso de los siguientes tramos y que abarcaban el proceso completo de construcción de las políticas públicas: diseño institucional, leyes y reglamentos, procedimientos, autoridades y recursos humanos, entre otros. Independientemente del grado de sintonía entre gobernantes bolivianos e instituciones financieras, resulta sorprendente el nivel de ambición e injerencia que presentaban las condicionalidades de los créditos de capitalización. Se estableció toda una batería de condiciones que se insertaban en lo más profundo del proceso político de construcción de políticas públicas, obviando las dinámicas participativas de construcción socio-política, los tiempos necesarios para su elaboración, así como algunos aspectos legales fundamentales. Esta metodología de trabajo, establecida por las instituciones de crédito, y aceptada por las élites bolivianas, generó el sustrato propicio para una progresiva ruptura entre la sociedad y el modelo económico, minando así seriamente la legitimidad y credibilidad de las élites políticas bolivianas y de las instituciones de cooperación internacional.

No obstante, las actividades de los dos grandes donantes durante este período no se circunscribieron exclusivamente a los procesos de capitalización, sino que se caracterizaron también por la progresiva aplicación de las reformas de segunda generación en prácticamente todos los sectores de desarrollo. En el resumen sectorial del Comprehensive Development Framework del Banco Mundial se constata la masiva presencia de ambas instituciones, presentes en todos los pilares-sectores y subsectores (oportunidad, equidad e institucionalidad) salvo en el sector “dignidad”, orientado a la “lucha contra las drogas”, y que quedó restringido a las actividades desplegadas por la cooperación estadounidense y en menor medida por Naciones Unidas (World Bank, 2003).

Por parte del Banco Mundial, se establecieron dos mecanismos para implementar las reformas de segunda generación. Primero, la transversalización de las reformas institucionales en cada uno de los proyectos financiados por el Banco. Por ejemplo, como se ha visto antes, en el caso de los proyectos de capitalización se prestó una atención especial a todo lo referido a la regulación, gestión e institucionalidad que implicaban los procesos de privatización, y se desarrollaron las transformaciones institucionales necesarias para viabilizar la reforma. Segundo, mediante la implementación de proyectos específicos a través de dos vías, que se diferencian por el objetivo último de la reforma: i) reformas institucionales para la mejora del clima inversor y ii) reformas institucionales para el desarrollo de capital humano.

Por un lado estaban los tradicionales proyectos de inversión pública, en base al enfoque de capital humano del Banco Mundial, que abarcaban cuestiones de corte social como infraestructuras, educación, salud y poblaciones indígenas (P006200, P006196, P006181, P040085, P006204, P040085, P006204, P055230, P060392, P057416, P068968, P082700; **Anexo 2**). La presencia de estos proyectos es constante en el tiempo y proviene del enfoque que ya se aplicó durante el período anterior. Entre el 93 y 94 se financiaron iniciativas de Juventud, Reforma Educativa y el Fondo de Inversión Social; entre el 95 y el 97 se paralizaron las aportaciones a este rubro por la presencia dominante de los proyectos de capitalización, para después, a partir de 1998, retomar su actividad a través del fortalecimiento institucional en los sectores de Educación, Salud, Inversión Rural, Comunidades Indígenas e Infraestructura. En

total, las reformas orientadas al desarrollo de capital humano sumaron 400 millones de dólares, es decir, un tercio del programa del Banco durante el período.

Por otro lado, se implementaron reformas institucionales orientadas hacia las mejoras del entorno económico, regulatorio y de gestión, que abarcaron campos como la Descentralización, la Modernización del Estado y la Reforma Judicial (P006190, P090460, P006205, P006197, P006202, P040110, P057030, P064228, P062790, P065902, P060474, P068134, P074212, P074819, P070338, P073367, P081402, **Anexo 2**). Hasta 1995 no se realizó ninguna reforma vinculada a este ámbito, salvo un proyecto de desarrollo municipal en La Paz. A partir de 1995 empezaron a implementarse proyectos, estrechamente vinculados al proceso de capitalización, en las áreas de reforma judicial, gestión de la propiedad de tierras, desarrollo de zonas rurales, descentralización financiera y rendición de cuentas. A partir de 1999, tras la finalización del proceso de capitalización, las reformas institucionales se convirtieron en los proyectos estrella de la institución abarcando áreas tan diversas como la Reforma Regulatoria (vinculada al SAC), la Reforma Institucional para la Descentralización, el Fortalecimiento Institucional de agentes privados y de las instituciones medioambientales, entre otros. Este componente sumará 300 millones de dólares, lo que supone un cuarto del conjunto de la ayuda del Banco a lo largo del período.

En definitiva, entre 1993 y 2003, el grueso de los proyectos del Banco Mundial, salvo los vinculados a emergencias, refinanciaciones del SAC y desembolsos HIPC, se vincularon a alguno de estos tres rubros: capitalización, reforma institucional y capital humano. Los 1.110 millones de dólares aportados por la institución abarcaron prácticamente la totalidad de los sectores de desarrollo priorizados por el gobierno y permitieron desplegar el conjunto de estrategias e iniciativas que el Banco estimaba necesarias para transformar la estructura productiva y alcanzar altas tasas de crecimiento económico. Además, los esfuerzos del Banco se vieron fuertemente reforzados por un donante con un peso financiero similar y con objetivos comunes, lo que permitió reforzar y complementar la acción integral del Banco en su conjunto.

Analizar y evaluar la cartera de proyectos del BID resulta especialmente complicado, ya que ésta se encuentra altamente fragmentada. Entre 1993 y 2003 el BID implementó más de 200 proyectos en Bolivia, en concreto 230 proyectos enfocados en diferentes aspectos, ubicaciones geográficas, sectores y subsectores, y a través de diferentes instrumentos que contemplaban desde montos de 2.000 dólares a 100 millones de dólares (BID, 2010). Dado este nivel de dispersión, a continuación se expondrán aquellos aspectos más relevantes de esta cartera de cara a la investigación, con especial atención a las similitudes y diferencias que presentaba respecto al programa del Banco Mundial.

Primer aspecto, el enfoque general de la cartera del BID presentaba una orientación muy cercana a la del Banco Mundial, esto es, potenciar el crecimiento económico a través de las privatizaciones, avanzar en las reformas institucionales que promoviesen un clima propicio para las inversiones y mejorar el capital humano a través de la inversión social, en este caso muy centrada en las infraestructuras. Es más, la mayor parte de los proyectos de gran envergadura, como los de Capitalización o el Fondo Social de Inversiones, fueron cofinanciados entre ambos. Así, gran parte de las actuaciones de ambas instituciones se realizaban de forma conjunta y coordinada, en muchos casos incluso mediante delegaciones técnicas y financieras. En la mayoría de los casos era el BID el que se sumaba a las iniciativas del Banco, estableciéndose así una condicionalidad agregada que alcanzaba al 100% de la financiación de un determinado sector de reforma.

Segundo aspecto, respecto a las diferencias hay que señalar dos sectores donde el BID se mostró mucho más activo que el Banco durante este período. Por un lado, el BID fue más allá de las reformas institucionales para insertarse de lleno en el proceso político boliviano y financiar así múltiples iniciativas como los Diálogos Nacionales, el Censo Nacional, la Reforma de los Partidos Políticos, así como el apoyo directo a diferentes Ministerios, Viceministerios, Prefecturas, Municipios y diversas instituciones del entramado público nacional. Por otro lado, el BID resultó mucho más proactivo en el sector de infraestructuras, financiado grandes obras para el desarrollo de emprendimientos productivos como la construcción de viaductos para la exportación de gas, la apertura de corredores oceánicos o la construcción y rehabilitación de carreteras.

En términos generales, se identifica una acción concertada y agregada entre los dos principales donantes, que abarcó el conjunto del programa de desarrollo gubernamental, es decir, todos los sectores y subsectores establecidos. Los 2.300 millones de dólares desembolsados por ambas instituciones financiaron, de forma coordinada, el grueso de las reformas estructurales pendientes, prácticamente todo el espectro de reformas institucionales y sostuvieron gran parte de la inversión pública del período. En definitiva, todo el proceso de transformación productiva boliviana será financiado con recursos de estos donantes y por tanto estuvo supeditado a los objetivos y condicionalidades que éstos marcaron. La coordinación fue especialmente intensa en los proyectos de reforma de mayor envergadura.

Por último, una breve referencia al resto de montos de ayuda externa que se canalizan a través de otros donantes y que de una manera u otra tuvieron trascendencia durante el período. Primero respecto a los hegemónicos rezagados destacar los persistentes problemas de desembolso de fondos del FMI vinculados a la inflexibilidad en su tratamiento de las condicionalidades vinculadas al desempeño macroeconómico, y los continuos enfrentamientos entre la cooperación antidrogas norteamericana y los sindicatos cocaleros del Chaparé. Segundo, respecto a otros donantes, resaltar el aumento sustancial en el volumen de los préstamos cuasi comerciales de la CAF sin condicionalidades de ajuste estructural; el enfoque alternativo sobre la lucha contra las drogas que ofertaba la Unión Europea frente al enfoque militarizado de la cooperación estadounidense; el amplio despliegue técnico de la cooperación alemana en materia de gobernabilidad o la financiación de proyectos de ONGDs bolivianas que, a pesar de los escasos recursos, serán una fuente importantísima de reflexión crítica y movilización ciudadana. Este segundo grupo de intervenciones distanciadas del enfoque neoliberal mostraba una tendencia creciente hacia la diversificación de un sistema de ayuda externa altamente concentrado hasta la fecha.

Como resumen del apartado, el período de 1993 a 2003, al igual que el período anterior, volvió a caracterizarse por la buena sintonía entre gobernantes bolivianos y cooperación internacional en torno a la interpretación y enfoque sobre las prioridades y necesidades del desarrollo boliviano, lo que permitió satisfacer el grueso de las demandas y exigencias de ambas partes. El volumen de ayuda total se concentró especialmente en dos donantes, la AIF y el BID, y se redujo el peso del FMI y USAID, al tiempo que otros donantes incrementaron sus aportaciones. El resultado fue un sistema de ayuda externa cada vez más fragmentado, pero que, por el momento y a grandes rasgos, mantuvo sus señas de identidad de corte neoliberal mediante el enfoque moderado del Post Consenso de Washington. En el centro de la nueva estrategia se ubicó el crecimiento económico, para lo cual la aportación financiera de la ayuda externa será fundamental en tres ámbitos: i) el proceso de capitalización que culminará el ajuste estructural (100%); ii) las reformas institucionales y la creación de un clima propicio para la actividad privada (100%), y iii) las inversiones públicas para el desarrollo del capital humano (50%). A continuación, se analizará el éxito de esta estrategia.

#### 5.4. Impacto: del espejismo del crecimiento a la realidad de la fractura social

A lo largo del período que fue de 1993 a 2003 un gran objetivo nutrió los esfuerzos de los gobiernos bolivianos y la cooperación internacional: la consecución de un crecimiento económico robusto y sostenible. La estrategia para alcanzarlo se articuló en dos fases, una primera, orientada a la desestatización y capitalización de la estructura productiva pública, y una segunda, centrada en las reformas institucionales que favoreciesen el clima inversor. En paralelo, se realizaron esfuerzos en materia de inversión pública para desarrollar el capital humano y mejorar así la inserción productiva y reducir los niveles de pobreza y exclusión social. A continuación, se realiza un balance de los logros alcanzados por esta estrategia (**Tabla 11**).

**Tabla 11.** Evolución de los Indicadores Macroeconómicos 1993-2003

Año	Tasa de Crecimiento Económico (%)	Déficit Balanza de Pagos (% del PIB)	Déficit Balanza Comercial (% del PIB)	Déficit Público (% del PIB)	Deuda Externa (% del PIB)	Inversión Extranjera Directa (% del PIB)	Ayuda Externa (% del PIB)
1993	4,3	-1,8	-7,1	6,1		2	10
1994	4,7	-0,8	-1,2	3		2	13
1995	4,7	-0,7	-4,5	1,8		5	12
1996	4,4	3,9	-4,9	1,9	62	6	8
1997	5	1,3	-7	3,3	57	7	6
1998	5	1,5	-7,9	4,7	55	12	8
1999	0,4	0,3	-5,9	3,5	55	12	7
2000	2,5	-0,5	-5,3	3,7	55	9	7
2001	1,7	-0,5	-3,4	6,9	55	9	6
2002	2,5	-3,7	-4,4	9	55	9	8
2003	2,7	1	1	8,1	64	2	7
<b>PROMEDIO</b>	3,4	0	-5	6	57	7	8

Fuente: BCB (2010), UDAPE (2010) y VIPFE (2010). *Elaboración propia.*

Durante la primera fase (1993-1998) el PIB boliviano creció a una tasa media del 4,5%, lo que generó ciertas expectativas sobre la capacidad de la economía para generar riqueza, empleo y reducción de la pobreza vía efecto derrame. Si bien la balanza comercial siguió siendo deficitaria, debido a la persistente degradación de los términos de intercambio, la balanza de pagos entró en números positivos gracias a la masiva inyección de financiación externa. Por un lado, la ayuda externa se redujo sensiblemente, pero permitió seguir financiando el grueso del déficit público por esta vía, al tiempo que se reducía la presión sobre la deuda externa. El déficit público, que había conseguido atenuarse inicialmente, situándose por debajo del 2%, a partir del 97 empezó a repuntar preocupantemente, al menos desde la perspectiva monetarista del FMI. Por otro lado, la inversión externa directa, como resultado de los procesos de capitalización, se disparó hasta suponer el 12% del PIB. En 1998, las fuentes de financiación externas suponían en el 20% del PIB boliviano.

En la segunda fase (1999-2003), las esperanzas que generaron las altas tasas de crecimiento en la primera fase se difuminaron a raíz de las crisis financieras que recorrió el continente entre 1999 y 2002. Así, en el año 99 el PIB creció únicamente un 0,5% y en términos *per capita* se situó en valores negativos, revirtiendo parte de los logros alcanzados hasta el 98. La balanza de pagos volvió a entrar en terreno negativo por una balanza comercial que seguía siendo deficitaria, y que a pesar del incremento en los volúmenes de exportación no pudo compensar la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación bolivianos. La balanza comercial entrará en terreno positivo a medida que los precios internacionales comiencen a repuntar a partir de 2003.

El déficit público se disparó como resultado del proceso de capitalización por dos vías. Primero, porque se redujeron los ingresos públicos en forma de rentas por hidrocarburos, y segundo, porque la entrada de capital externo por la venta de las empresas fue un fenómeno transitorio que a partir de 2002 se reflejó en los descensos de IED, pasando del 12% sobre el PIB en 1999

al 2% en 2003. Asimismo, la reforma de las pensiones ejerció fuertes presiones en los presupuestos públicos por la vía del gasto. El déficit público se compensó en su mayor parte vía financiación externa. Si bien el volumen de ayuda no varió sustancialmente en términos absolutos, sí se produjo una transformación importante en su composición, disparándose los créditos en términos cuasi-comerciales y los blandos y reduciéndose ligeramente las aportaciones en forma de donación (FMI, 2005). Como resultado, el ratio Deuda Externa/PIB volvió a saltar 10 puntos hasta situarse en el 65% del PIB.

Los nuevos desequilibrios que presentaba la economía boliviana, en forma de aumentos de déficit público y deuda externa, sorprenden al ser éstos los objetivos que el programa de estabilización y ajuste estructural había tratado de controlar. Las privatizaciones iban a permitir reducir la dimensión del Estado haciéndolo más eficiente y sostenible en sus gastos; y los procesos de renegociación de deuda externa y los recursos HIPC debieron generar un contexto propicio para un manejo sostenible de la financiación externa. Sin embargo, la estrategia de contención fiscal y privatización, que consiguió unos resultados aceptables durante la primera fase, a partir de la segunda se derrumbó, generando así desequilibrios similares a los de los años ochenta.

Tras casi dos décadas de estabilización, ajuste y privatizaciones, la economía boliviana volvió a entrar en crisis fruto de las condiciones externas. Asimismo, las soluciones, o “parcheos”, tuvieron que provenir también del exterior, lo que confirmaba la idea de una economía altamente vulnerable y dependiente del exterior. Y es que las fuentes de financiación del desarrollo boliviano se caracterizaban precisamente por su volatilidad y dependencia externa. Según, la teoría clásica, la financiación del desarrollo provendrá de tres fuentes: i) ahorro interno, ii) comercio internacional (exportaciones) y iii) fuentes externas (IED y ayuda externa). Ante un panorama como el boliviano, donde la capacidad de ahorro interno es muy reducida, las opciones se reducen a dos: exportaciones y financiación externa.

**Tabla 12.** Evolución de las Fuentes de Financiación del Desarrollo 1987- 2003 (% del PIB)

Año	Export	Import	Balanza Comercial	AE	IED	Fuentes Externas (1)
1987	12	17,1	-5,1	13	0,8	13,8
1988	12	12,8	-0,8	15	0,7	15,7
1989	15,8	12,9	2,9	14	0,7	14,7
1990	17,4	14,1	3,3	17	1,4	18,4
1991	14,5	18,2	-3,7	16	1,8	17,8
1992	11,3	19,3	-8	12	2,1	14,1
1993	12,4	19,8	-7,4	10	2,1	12,1
1994	16,5	19,2	-2,7	13	2,1	15,1
1995	15,5	20,7	-5,2	12	5,6	17,6
1996	15,3	20,8	-5,5	8	6,4	14,4
1997	14,7	23,4	-8,7	6	7,6	13,6
1998	13	23,4	-10,4	8	12,1	20,1
1999	12,7	21,2	-8,5	7	12,2	19,2
2000	14,8	21,8	-7	8	8,7	16,7
2001	15,8	20,9	-5,1	6	8,6	14,6
2002	16,4	22,4	-6	8	8,5	16,5
2003	19,7	20	-0,3	7	2,4	9,4
<b>PROMEDIO</b>	15	19	-4	11	5	16

(1) Incluye Ayuda Externa (AE) e Inversión Extranjera Directa (IED)

Fuente: UDAPE (2010). Elaboración propia.

De 1987 a 2003, la suma de exportaciones y fuentes de financiación externa equivalió a más de un 30% del PIB boliviano. La evolución de las exportaciones estuvo marcada por un período prolongado de agudo deterioro de los términos de intercambio, con continuas caídas en los precios del gas y el estaño, arrojando balanzas comerciales deficitarias durante prácticamente todos los años, lo que redujo sustancialmente los aportes de éstas al Tesoro General de la Nación (TGN). Además, a los determinantes externos se le sumaron elementos de orden interno como:

i) la laxitud del nuevo régimen de propiedad privada de las empresas públicas, ii) los escasos avances en la diversificación de la producción y la aportación de valor agregado a las exportaciones o iii) el escaso dinamismo gubernamental en la apertura de mercados para una inserción internacional más amplia y balanceada.

La combinación de factores externos adversos y factores internos mal gestionados tendrá como resultado la recurrente insostenibilidad de las finanzas nacionales (FMI, 2006). Por su parte, los recursos externos tuvieron un peso en el PIB incluso superior a las exportaciones, caracterizándose por una primera fase de preeminencia de la ayuda externa, una segunda donde la inversión adquiere el rol protagónico y una tercera y última, donde ambas se situaron a la par. En el caso de la ayuda externa, ésta tuvo un papel importante como estabilizador de la balanza de pagos, lo que permitió compensar el déficit comercial financiando importaciones y el déficit público a cambio de orientar la ayuda hacia las reformas estructurales y de segunda generación.

Por su parte, la inversión extranjera directa mejoró sustancialmente la cuenta financiera con repuntes de hasta un 12% sobre el PIB durante el período álgido de la capitalización. Este proceso respondía al diagnóstico que identificaba al Estado y en concreto a las empresas públicas como el principal problema del déficit público, y a la necesidad de reorientar el rol del Estado hacia los ámbitos de regulación y reglamentación del espacio productivo y de concentración del gasto en el ámbito de la inversión pública. En 1998 tras la capitalización del grueso de empresas públicas, y gran parte de las pequeñas y medianas empresas, se produjo una transición rápida en la composición del gasto público, que anteriormente se concentraba en el sector productivo, y ahora pasaba a centrar su atención en infraestructuras y sectores sociales, aglutinando entre ambos el 90% de la inversión pública.

La estrategia desestatizadora preveía una mayor eficiencia, rentabilidad e inversión en las empresas públicas mediante la transferencia de éstas a la gestión privada, sin embargo, los datos muestran que sucedió todo lo contrario (McGuigan, 2007). Según Lykke y Meza (2001), las operaciones consolidadas del sector público no financiero mostraban que los ingresos totales del Estado habían disminuido como resultado de la nueva legislación fiscal aplicada a las empresas multinacionales. Mientras, la recaudación por los impuestos a los hidrocarburos aumentaba en forma de regalías y se reducía por la exención del impuesto a las transacciones, el valor de las ventas de hidrocarburos caía un 30% y las regalías mineras se reducían en un 9%.

Finalmente, la variación en los ingresos entre 1998 y 2002 se traducía en una reducción del 2,4%. Por el lado de los egresos, las pensiones, que suponían un 20% del gasto público, aumentaron un 34% debido a la reforma implementada en sintonía con la capitalización. Este enorme aumento, junto con otros gastos excesivos del gobierno, probablemente vinculados al período electoral, hizo que los egresos aumentasen en un 8,6%. El resultado, un déficit fiscal en 2002 que ascendía al 9% del PIB y que volvía a disparar las alarmas anti-déficit del FMI (ver Tabla 13).

Lo cierto es que tras quince años de modelo neoliberal la estructura productiva seguía concentrada en dos rubros, hidrocarburos y minerales, no se diversificó en absoluto, salvo por el tímido avance del sector agroindustrial. Tampoco se generó valor agregado en las cadenas industriales y la apertura de mercados fue muy limitada (CEDLA, 2002). El único cambio estructural, financiado por los organismos internacionales, fue la transferencia de propiedad de los sectores estratégicos de manos públicas a privadas. En paralelo, hasta 2003 Bolivia vivió uno de los deterioros de los términos de intercambio más agudos en décadas y su viabilidad financiera era, tras la brutal depresión de la inversión extranjera en 2002, cada vez más dependiente de la “solidaridad” externa. Así, el plan neoliberal fue incapaz de sostener las tasas

de crecimiento del primer período y los prometidos beneficios sociales en forma de “derrame” resultaban imposibles de alcanzar.

Según las series de UDAPE (2010), los indicadores sociales en Bolivia apenas variaron durante el período de auge neoliberal. Como muestra la **Tabla 13**, los altos niveles de pobreza y pobreza extrema se mantuvieron constantes, la primera seguía alcanzando a más de la mitad de la población y la segunda a más de un tercio. La desigualdad tampoco sufrió modificaciones y el país andino seguía manteniéndose, con un Índice de Gini de 0,6, como uno de los más inequitativos del continente. Respecto al desempleo, este se duplicó hasta alcanzar el 5% de la población activa, que en cualquier caso no parece una tasa especialmente preocupante. No obstante, hay que tomar en consideración que las estadísticas utilizadas no contemplan los datos de informalidad laboral, que presentan altísimas tasas en el caso boliviano, y por tanto se desvirtúa de forma significativa el análisis de la evolución en la calidad laboral del país (UDAPE, 2007).

**Tabla 13.** Evolución Indicadores Sociales (1995-2003)

Año	Pobreza		Desigualdad	Desempleo	Gasto Social
	Pobreza	Pobreza Extrema	Índice de Gini	Tasa de Desempleo Abierto	% sobre el PIB de Gasto pro Pobre
1995					9,1
1996	64,8	41,2	0,6	2,1	9,8
1997	63,6	38,1	0,6	2,1	10
1998					10,2
1999	63,5	40,7	0,58	4,3	10,6
2000	66,4	45,2	0,62	4,8	10,8
2001	63,1	38,8	0,59	5,2	12,1
2002	63,3	39,5	0,6	5,5	12,9
2003	63,1	34,5	n.d.	5,5	11,9

Fuente: UDAPE (2010). *Elaboración propia.*

El único dato para el optimismo fue el sustancial aumento del gasto social, que pasó a suponer más del 10% del PIB, situándose en niveles similares a los de países de renta media. Este fenómeno fue el resultado del enfoque productivo explicado anteriormente, donde el gasto del Estado debía orientarse hacia los aspectos de carácter social e institucional. En este marco, las aportaciones de ayuda externa, que supusieron cerca del 50% de la inversión pública, tuvieron un papel destacado. Como han señalado Evia y Lyyke (2003), las iniciativas de la ayuda externa en los sectores social e institucional, bajo una lógica compensatoria, tuvieron impactos positivos y consiguieron de esta manera atenuar los impactos sociales regresivos del ajuste estructural.

En concreto, en Educación se reforzó la construcción de escuelas y el número maestros por habitante, lo que redundó en mejoras significativas en la tasa de cobertura escolar y reducción de la tasa de abandono. En Salud, también se mejoró la tasa de cobertura sanitaria pública, lo que tuvo su correlato en la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna. En materia de Infraestructuras, se avanzó en la pavimentación de la red fundamental de carreteras, no obstante, según los autores, el grado de ejecución fue relativamente bajo, no llegando al 70% de lo planificado. Respecto al Saneamiento básico, los aportes externos permitieron alcanzar un 91% de cobertura de servicios de agua potable y un 60% de saneamiento en las zona urbana, mientras los sectores rurales se situaron en el 40% del acceso a agua potable y tan sólo el 31% en términos de saneamiento (Evia y Lykke, 2003).

Las reformas de carácter institucional y de fomentó de la actividad productiva también produjeron efectos positivos. En el sector de desarrollo rural, priorizado en las estrategias de desarrollo, se consiguió un aumento importante de la superficie cultivada con riego, así como en la cantidad de tierras saneadas. En materia de medio ambiente, se consiguió establecer una estructura básica de control medio ambiental que permitió realizar evaluaciones de impacto

ambiental a los proyectos de infraestructura antes de otorgar las licencias ambientales, así como la realización de proyectos medioambientales específicos. Las reformas institucionales se concentraron en el establecimiento de un servicio civil de carrera de corte meritocrático que alcanzó a tres ministerios (Vivienda, Agricultura y Educación) y otras tres instituciones públicas (Aduanas, Servicio Nacional de Caminos e Impuestos Nacionales) y permitió institucionalizar según este criterio a 2000 funcionarios públicos.

En cualquier caso, en términos agregados, los indicadores sociales sufren un claro estancamiento, especialmente en términos de redistribución de la renta, y limitados avances en el terreno de los indicadores de desarrollo humano como educación y salud. Este hecho resulta especialmente sorprendente en un contexto de crecimiento económico importante, al menos en la primera fase, que no tuvo su correlato en los niveles de renta *per capita* y de reducción de pobreza y desigualdad. Esto apunta a un crecimiento claramente enfocado al beneficio de los sectores pudientes y los agentes externos, lejos por tanto, del crecimiento pro-pobre que habían anunciado los organismos internacionales y las autoridades bolivianas.

No obstante, la decepción no se circunscribía al ámbito de lo social y a la falta de resultados, sino que se trataba también de un desencanto de carácter político que reaccionaba de forma cada vez más virulenta a los excesos del modelo neoliberal. A partir del año 2000, el país sufrirá una serie de conflictos frente a diversos fenómenos derivados del modelo de ajuste estructural que evidenciará la creciente movilización popular contra el conglomerado de agentes externos, ya sea en forma de cooperación, gobiernos o empresas multinacionales. Veamos algunas de ellas.

El Congreso estadounidense amenazó sistemáticamente con suspender su ayuda, bloquear los créditos multilaterales y cancelar sus preferencias arancelarias en caso de no proceder con agresivas medidas de contención del narcotráfico y reducción de superficies cultivables. Esto llevó a una masiva militarización y criminalización de toda la cadena productiva de la hoja de coca y a violentos enfrentamientos con los sindicatos cocaleros. Por su parte, el Banco Mundial y el BID condicionaron la financiación del programa de capitalizaciones a la privatización del suministro de agua, lo que finalmente derivó en un levantamiento popular en la ciudad de Cochabamba que expulsó a la multinacional Betchel encargada de la gestión. Las condicionalidades del FMI en materia de ajuste fiscal y control del déficit forzaron las privatizaciones del gas y la masiva subida de impuestos al consumo, hechos que culminaron en el Septiembre Negro y la famosa Guerra del Gas en 2003 (Shultz, 2008a). Estas y otras fueron las presiones externas que forzaron a los sucesivos gobiernos bolivianos a adoptar decisiones de marcado carácter ideológico, pero que en muchos casos estaban más cerca de canalizar los intereses externos que de materializar los postulados neoliberales

El resultado fue una constante y progresiva erosión de la legitimidad y representatividad de la clase política boliviana, y una creciente desvinculación de la población respecto de sus gobernantes y del modelo neoliberal. La alta dependencia de la ayuda externa, que se había prolongado durante más de 15 años, habría jugado un papel central en este descontento popular y en la creciente inestabilidad social, contribuyendo a erosionar los mecanismos formales de relación entre gobernantes y gobernados, pasando así de la tradicional rendición de cuentas de arriba a abajo (gobernante-ciudadano) a una nueva lógica interna-externa (gobernante-donante). Es más, esta degradación social se habría extendido más allá de los mecanismos de rendición de cuentas para afectar al conjunto de la institucionalidad y las políticas públicas bolivianas. En esta línea, coincidimos con Carmona (2008, pag 149) cuando apunta:

La dependencia de la ayuda deteriora la gobernabilidad, entendida como el conjunto de instituciones de gobierno de una sociedad. En el caso boliviano, ese deterioro se manifiesta en cuatro dimensiones claves, relacionadas con la formulación de políticas públicas, su

gestión y rendición de cuentas, la institucionalidad propiamente dicha, y la cultura política y psicología colectiva del país (...) En realidad, la cooperación internacional ha operado a menudo como un paraestado en la sombra, conformado por una nutrida comunidad de burócratas y técnicos con potestad de decidir el destino de los recursos del desarrollo

Tras la Guerra del Gas en 2003, los movimientos sociales bolivianos fueron más allá de su clásico planteamiento reactivo y articularon sus primeras demandas políticas en la Agenda de Octubre: Nacionalización e Industrialización de los hidrocarburos, Asamblea Constituyente para establecer una nueva constitución (CPE) y juicio de responsabilidades al ex presidente Sánchez de Lozada (Shultz, 2008b). La toma de conciencia de este nuevo sujeto político será un síntoma evidente del declive del modelo neoliberal. La incapacidad del modelo para generar resultados en materia económica y social, unida a la degradación de la legitimidad política de la clase política tradicional, fue el sustrato ideal para que una nueva forma de entender la política, el desarrollo y el interés nacional emergiese en Bolivia. Este nuevo enfoque cristalizará con la victoria electoral del líder Evo Morales en el año 2005 y la constatación del fin del modelo de desarrollo neoliberal en Bolivia, lo que se traducirá en una ruptura con el tradicional modelo neoliberal de provisión de la ayuda externa.

## 6. Conclusiones y perspectivas

El sistema de ayuda externa en Bolivia transitó entre 1985-2003 por dos grandes períodos: i) el período de instauración del sistema neoliberal y ii) el período de auge y declive neoliberal. A continuación se sintetizan las características destacadas de estos dos períodos.

El primer período estuvo marcado por la doble crisis financiera —deuda externa e hiperinflación— que sufrió el país desde 1982. En este contexto la demanda de ayuda externa por parte de los gobiernos bolivianos se centró en su componente financiero y se respaldó con un agresivo plan de estabilización y ajuste estructural, el DS 21060. Por su lado, los donantes centraron su oferta de ayuda externa en la provisión de crédito concesional condicionado a la implementación de reformas agresivas, de corte neoliberal, que permitiesen estabilizar y ajustar la economía.

En este marco, las negociaciones entre donantes y receptores para establecer el sistema de ayuda externa se caracterizaron por la sintonía entre los gobiernos bolivianos y los organismos financieros multilaterales sobre las medidas necesarias para atajar la crisis. La implementación de las medidas de estabilización y ajuste, así como la renegociación de la deuda externa, fueron las condiciones que los donantes impusieron al país para acceder a su financiación. Los principales donantes fueron USAID, BM, FMI y BID, que aportaron más del 50% de los fondos. Además, se identifica en el período un fuerte sesgo hacia las “condicionalidades agregadas” por parte de otros donantes, lo que disparó la concentración en torno a los objetivos neoliberales hasta casi un 90% del total de la ayuda. En total el país recibió a lo largo del período un gran flujo de recursos externos en forma de ayuda que llegó a suponer un 14% del PIB y más de la mitad de la inversión pública, evidenciando así la fuerte dependencia financiera en la que se encontraba el país.

Los resultados de este sistema de ayuda fueron, por un lado, una exitosa estabilización de los precios, que para 1985 ya se encontraban bajo control, y por otro lado, sin embargo, el sistema no tuvo tanto éxito en la consecución de los objetivos de crecimiento económico y mejoras sociales. Durante el período la ayuda externa suplió las carencias financieras del país a través de la financiación de los déficits de su balanza de pagos y trató de forzar los ajustes en el sector público y la estructura productiva necesarios para equilibrar y hacer sostenibles los indicadores

macroeconómicos fundamentales. Las tenues medidas de ajuste estructural efectivamente implementadas hasta 1992 no tuvieron el efecto deseado, lo que se interpretó como una necesidad de profundizar y acelerar el proceso. En el plano social, los primeros años de crisis tuvieron un impacto formidablemente negativo: el desempleo se disparó, las tasas de pobreza y desigualdad aumentaron y el gasto social se hundió. Paulatinamente, los indicadores se fueron recuperando y para finales del período se situaron en niveles similares a los del inicio de la crisis. En cualquier caso, los retos para el siguiente período estaban claros: profundizar las reformas estructurales productivas para alcanzar altas tasas de crecimiento económico y mejorar las estrategias para atenuar los impactos sociales del ajuste.

El segundo período se orientó hacia el logro de altas tasas de crecimiento económico. En este marco, las demandas de los gobiernos bolivianos transitaron por dos fases. La primera fase (1993-1998) estuvo centrada en la demanda de financiación para acometer el proceso de privatizaciones, en la segunda fase (1999-2003) se ampliaron las demandas, manteniendo la financiera y agregándole demandas de tipo cualitativo, vinculadas a las formas de provisión de la ayuda, y de tipo político, centradas en la apertura de mercados comerciales. Por su parte, los donantes mantuvieron su oferta de créditos concesionales a cambio de reformas estructurales con el añadido de una segunda generación de reformas de tipo institucional, especialmente a partir de la segunda fase, es decir, con las privatizaciones ya concluidas.

La configuración del sistema de ayuda externa mantuvo constante el foro de negociación, así como la sintonía entre donantes y gobierno bolivianos sobre el diagnóstico, las medidas y los objetivos que debía perseguir la economía boliviana. Aunque con leves reducciones, también se mantuvo constante la relevancia financiera de la ayuda externa sobre el PIB y la inversión pública, principalmente a través del BID y la AIF. Destacó también la progresiva reducción en los aportes del FMI y USAID, que se compensaron con los incrementos en las aportaciones de otros donantes como los europeos o la CAF. Los objetivos del sistema fueron, en la primera fase, la culminación del proceso de capitalización de las empresas estratégicas y desestatización de la economía, y en la segunda fase, la implementación de reformas institucionales orientadas a mejorar el ambiente productivo privado y social. Se estableció así un esquema que profundizaba y ampliaba la matriz neoliberal denominado “Post-Consenso de Washington” en su versión “moderada”.

Los impactos de la versión moderada del Post-Consenso también se dividieron en dos fases. La primera fase se definió por esperanzadores crecimientos del PIB en el marco de una masiva hegemonía de las fuentes de financiación externas, que siguieron financiando las deficiencias estructurales de la economía boliviana. Asimismo, las fuentes de financiación externas fueron las encargadas de financiar y nutrir el nuevo modelo productivo que estableció la supremacía del mercado, y por tanto, la desaparición del Estado como agente productivo, relegándolo así a mero regulador económico y provisor de servicios sociales para el desarrollo del capital humano. En este período el gasto social adquirió dimensiones importantes, aunque, su enfoque de carácter compensatorio no generó mejoras en términos sociales, salvo por la sustancial reducción del desempleo, manteniéndose así altos niveles de pobreza y desigualdad. Es decir, se asistió a un período de crecimiento pro-rico y pro-externo con nulo efecto derrame.

La segunda fase supondrá el fin de las esperanzas del período anterior. La crisis internacional y la consecuente degradación del entorno económico internacional y regional tendrá un impacto negativo en la macroeconomía boliviana: crecimiento casi nulo, alto déficit público y de la balanza comercial y aumentos sustanciales de la deuda externa. En 2003 el país volvía a situarse en una situación similar a la de los años ochenta y la ayuda externa volvía a ejercer de salvavidas de la economía. Este contexto de degradación económica, de estancamiento social y de vuelta a

las presiones externas fue el sustrato sobre el que creció la fractura social entre gobernantes y gobernados que finalmente desembocó en una inestabilidad política y social incontrolable. El proceso de ingobernabilidad que se iniciará a partir del año 2000 marcará el declive de la capacidad de representación e interlocución de los partidos tradicionales bolivianos, y finalmente la caída del modelo de desarrollo neoliberal. La llegada de Evo Morales al poder en el año 2005 marcará una nueva época de la ayuda externa en Bolivia: el post-neoliberalismo.

Por último, cabe señalar que muchas de las tendencias que se han apuntado en el último epígrafe sobre el sistema de ayuda externa se confirmarán en la siguiente etapa, que estará marcada por dos eventos: en el plano económico, la sustancial mejora de los términos de intercambio, y en el plano político, la llegada de Evo Morales al poder. Estos dos eventos marcarán por un lado, la transformación en el patrón del desarrollo boliviano, que romperá con el modelo neoliberal y adoptará un enfoque de carácter industrializador con fuerte presencia estatal a través de la nacionalización del sector de los hidrocarburos, y segundo, la capacidad financiera para viabilizar el proyecto del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) a través de los masivos ingresos públicos derivados de las exportaciones de hidrocarburos. Ambos eventos, transformación política y bonanza económica, reforzarán muchos de los patrones de cambio (diversificación de los actores, desconcentración de los objetivos, reducción del peso financiero de la ayuda) que ya se anunciaban en períodos anteriores y que resultarán en una reconfiguración significativa del escenario de la ayuda externa en Bolivia.

## 7. Referencias

- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2010): *Dossier Estadístico On-Line*, disponible en <http://www.bcb.gob.bo/>
- BANCO MUNDIAL (1991): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, World Bank Publications, Washington DC.
- BANCO MUNDIAL Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003): *Recursos de la Cooperación Internacional 2003-2006*, La Paz.
- BANCO MUNDIAL (2010): Base de Datos On-line de Proyectos en Bolivia, disponible en <http://www.bancomundial.org/>
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010): Base de Datos On-line de Proyectos en Bolivia, disponible en [http://www.iadb.org/es/paises/bolivia/bolivia-y-el-bid\\_1086.html](http://www.iadb.org/es/paises/bolivia/bolivia-y-el-bid_1086.html)
- BRÄUTIGAM, D. (2000): *Aid Dependence and Governance*, Almquist and Wiksell International, Estocolmo.
- BURKI, S.J. y PERRY, G.E. (1998): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Publications, Washington.
- BURKI, S.J. y PERRY, G.E. (1997): *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean for the next decade*, World Bank Publications, Washington.
- BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (2000): "Aid, policies and growth", *American Economic Review*, 90 (4), pp. 847-868.
- BUSTELO, P. (2003): "Desarrollo Económico: del Consenso de Washington al Post-Consenso de Washington y más allá", en *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Editorial Complutense, Madrid.
- CEDLA (1992): "La intencionalidad del ajuste", de la *Serie Estudios e Investigaciones de CEDLA sobre el Programa de ajuste Estructural*, N° 3, La Paz.
- CEDLA (1997): *Patrón de inserción internacional de Bolivia*, La Paz.
- CEDLA (2000): *Ajuste Estructural y Desarrollo Productivo en Bolivia*, La Paz.

- CEDLA (2002): *Apertura Comercial y sector agrícola campesino*, La Paz.
- CEDLA-ILDIS (1994): *Informe Social Bolivia 1994*, la Paz.
- ESPEJO, J.F. (1992): “El Comportamiento del Sector Productivo (1986-1991)” en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Socio-económicas*, N°10/92, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- EVIA, J.L. y LYKKE, A. (2003): “La efectividad de la ayuda externa en Bolivia” en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Socio-económicas*, N° 9/2003, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- FMI (2005): *Bolivia: Ex Post Assessment of Longer Term Engagement* disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05139.pdf>
- FMI (2006): *Bolivia 2006 Article IV Consultation* disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06270.pdf>
- LYKKE, E.A. y MEZA, M. (2001): “The natural gas sector in Bolivia. An Overview” en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Socio-económicas*, N° 1/2001, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- McGUIGAN, C. (2007). *Los beneficios de la Inversión Extranjera: ¿Cuáles fueron sus resultados en el sector del petróleo y gas en Bolivia?*, CEDLA, Cochabamba.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2001): *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)*, La Paz.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010): *Dossier Estadístico de Financiamiento Externo*, disponible en <http://www.economiayfinanzas.gob.bo/>
- MORALES, J.A. (1990): “El Ajuste macroeconómico boliviano de 1985 a 1989” en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Socio-económicas*, N°9/90, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- MORALES, J.A. (1991): “Reformas Estructurales y Crecimiento Económico en Bolivia” en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Socio-económicas*, N°4/91, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- MORALES, J.A. (1992): “Política Económica en Bolivia después de la Transición a la Democracia” en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Socio-económicas*, N°1/92, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- MORALES, J.A. (1994): “Ajuste macroeconómico y reformas estructurales en Bolivia 1985-1994” en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Socio-económicas*, N°7/94, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- MOSLEY, P., HARRIGAN, J. y Tøye, J. (1991): *Aid and Power: The World Bank and policy based lending*, Vol 1, Routledge, Londres.
- MOSTAJO, R. (2000): “Gasto Social y Distribución del Ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y Caribe” en *Serie Reformas Económicas de la CEPAL*, N°69, Santiago de Chile.
- NORTH, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and decisions)*, Princeton University Press, Princeton.
- ORELLANA, W.O. (1995): “Ayuda externa y Ahorro interno: el caso boliviano (1970-1992)” en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Socio-económicas*, N° 5/95, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, A. (2008): *El Proyección. Bolivia tras 20 años de ayuda externa*, Plural editores, La Paz.
- SACHS, J.D. y Morales, J.A. (1989): “Bolivia’s economic crisis” en Sachs, J.D. (coord.) *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago University Press, pp. 57-80.
- SANAHUJA, J. A. (1996): *La ayuda norteamericana en Centroamérica 1980-1992*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- SANAHUJA, J.A. (1999): *Ayuda Económica y Seguridad Nacional: la ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la Posguerra Fría*, Entinema, Madrid.

- SHULTZ, J. (2008a): “Lecciones de sangre y fuego: El Fondo Monetario Internacional y el Febrero Negro boliviano”, en Shultz, J y Crane, M. (editores): *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana*, Capítulo 4, pp.131-162
- SHULTZ, J. (2008b): “La guerra del agua en Cochabamba y sus secuelas”, en Shultz, J y Crane, M. (editores): *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana*, Capítulo 1, pp.17-52.
- STIGLITZ, J.E. (2002): *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid.
- STIGLITZ, J.E. (2003): “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” en *Revista de la CEPAL*, N° 80, pp. 7-40.
- SUNKEL, O. (1991): “Introducción: Hacia una síntesis neoestructuralista“, en Sunkel, O. (coord.) *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 15-32.
- TEZANOS, V.S. (2010): “Ayuda y crecimiento: una relación en disputa”, *Revista de Economía Mundial*, n° 25, diciembre, págs. 237-259.
- THIELE, R. (2001): “El Impacto Social del Ajuste Estructural en Bolivia” en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Socio-económicas*, N° 9 /01, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- UDAPE (2007): *Informe Especial. La informalidad en el mercado laboral urbano, 1996-2006*.
- UDAPE (2010): *Dossier Estadístico*, disponible en <http://www.udape.gov.bo/>
- VIPFE (1998): *Bolivia hacia el siglo XXI: Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional*, Ministerio de Hacienda, Vice ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, La Paz.
- VIPFE (2010): *Montos de Financiamiento Externo Contratados entre 1987 y 1999*, disponible en <http://www.vipfe.gov.bo/>
- WORLD BANK (2003): *Toward Country-Led Development A multipartner evaluation of the Comprehensive Development Framework, Synthesis Report*, World Bank Publications, Washington.
- WORLD BANK (1999): *Performance Audit Report Bolivia, Structural Adjustment Program, Public Financial Management Operation and Economic Management Strengthening Operation*, World Bank Publications, Washington.
- WORLD BANK (2000): *Bolivia Country Assistance Evaluation*, World Bank Publications, Washington

<b>Anexo 1. Objetivos, Condicionalidades y Medidas según los ámbitos de política económica acordadas entre el FMI y el Gobierno boliviano a través de los Instrumentos Stand By (1986) y ESAF (1989)</b>		
<b>Instrumentos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Condicionalidades</b>
<b>Política Fiscal (Gasto)</b>		
<b>Stand By</b>	Reducción de los gastos corrientes y de inversión para posibilitar el descenso del déficit fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitar el déficit del sector público no financiero 6% del PIB</li> <li>- Limitar los gastos generales del gobierno 20% del PIB.</li> <li>- Reducción del déficit de empresas públicas al 3,5% del PIB</li> <li>- Reducción y congelación salarial y otros gastos exceptuando los de pago de intereses de la deuda externa.</li> <li>- Congelar las cuentas bancarias fiscales de las entidades públicas.</li> <li>- Marcar un tope al crédito que el Banco Central puede otorgar a las entidades públicas no financieras</li> </ul>
<b>ESAF</b>	Control del déficit fiscal como causa de la inflación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción del gasto corriente mediante la reducción del servicio de la deuda con Argentina.</li> <li>- Los gastos corrientes en forma de salarios se indexan según el nivel de inflación esperado</li> <li>- Aprobación Ley SAFCO para el control de gasto de las empresas públicas y entes descentralizados</li> </ul>
<b>Política Fiscal (Ingreso)</b>		
<b>Stand By</b>	Obtención de ingresos no inflacionarios para alcanzar metas de déficit previstas en el programa que apoya dicho organismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar los precios de los hidrocarburos para el mercado interno.</li> <li>- Transformaciones del sistema tributario en la renta interna y las aduanas (impuestos al valor añadido y a consumos específicos y las transacciones).</li> </ul>
<b>ESAF</b>	Incrementar ingresos fiscales para alcanzar el equilibrio fiscal sin generar inflación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de los ingresos no tributarios mediante aumentos de precios y tarifas públicas.</li> <li>- Mantener los precios, según indicadores internacionales, de hidrocarburos, tarifas de transporte, energía eléctrica y comunicaciones de las empresas públicas</li> </ul>
<b>Política Monetaria</b>		
<b>Stand By</b>	Mantener control estricto sobre los coeficientes de liquidez total	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear instrumento para operativizar los créditos del BCB al sector público</li> <li>- Limitar los créditos del BCB al sector público</li> <li>- Limitar los créditos del BCB al sector público (5% del PIB)</li> </ul>
<b>ESAF</b>	Introducir en el BCB operaciones de mercado abierto como forma de control de la liquidez para alcanzar los parámetros de estabilidad fijados para la balanza de pagos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Designar al BCB como responsable de organizar operaciones de mercado abierto mediante la emisión de valores negociables y de organizar y estructurar una Bolsa de Valores</li> <li>- Limitar la expansión de los activos locales del BCB</li> </ul>
<b>Política de Crédito y Financiación Interna</b>		
<b>Stand By</b>	En el marco de la estabilización el objetivo es incentivar el ahorro interno como fuente no inflacionaria de financiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar el ahorro mediante tasas de interés reales positivas</li> <li>- Reducir drásticamente el impuesto sobre los intereses devengados como vía para conseguir una mayor coherencia de las tasas de interés entre las diferentes entidades</li> </ul>
<b>ESAF</b>	Controlar los niveles de precios y el saldo de la balanza de pagos mediante la generación de condiciones para incentivar el ahorro interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libre determinación de las tasa de interés para depósitos y créditos, salvo para los créditos refinanciados</li> </ul>
<b>Política de Financiación Externa (Crédito y Deuda Externa)</b>		
<b>Stand By</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar a la política económica del gobierno boliviano mediante la venta de divisas por el equivalente a 50 millones de DEG</li> <li>- Eliminar la mora con los principales acreedores del país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Balanza de Pagos y Nivel de Reservas Internacionales "aceptables"</li> <li>- Iniciar las negociaciones con los acreedores de deuda</li> </ul>

Fuente: CEDLA (1992). Elaboración propia.

<b>Anexo 2. Proyectos Banco Mundial 1986-2003</b>			
<b>Código BM</b>	<b>Título</b>	<b>Millones US\$</b>	<b>Año</b>
P006164	Reconstruction Import Credit	55	1986
P006154	Gas Recycling	15	1986
P006160	Public Financial Management	11,5	1987
P006163	Power Rehabilitation	6,8	1987
P006176	Emergency Social Fund	10	1987
P006168	Reconstruction Import credit (II)	47,1	1987
P006165	La Paz Municipal Development	15	1987
P006175	Emergency Social Fund (II)	27	1988
P006159	Financial Sector Adjustment Credit	70	1988
P006170	Economic Management Strengthening	9,7	1988
P006183	Financial Sector Adjustment Credit (II)	11,3	1989
P006167	Export Corridors	37	1989
P006161	Mining Sector Rehabilitation	35	1989
P006187	Financial Sector Adjustment Credit (III)	9,1	1989
P006166	Integrated Health Development	20	1990
P006152	Eastern Lowlands	35	1990
P006182	Social Investment Fund	20	1990
P006179	Private Enterprise Development	16,1	1990
P006192	Financial Sector Adjustment Credit (IV)	14,5	1990
P006172	Major Cities Water Supply and Sewerage Rehabilitation	35	1990
P006188	Agricultural Technology Development	21	1991
P006189	Public Financial Management (II)	11,3	1991
P006184	Structural Adjustment Credit	40	1991
P006195	Structural Adjustment Credit (II)	10,4	1991
P006153	Agro Export Development	22,5	1991
P006180	Road Maintenance	80	1992
P006108	Biodiversity Conservation	4,5	1992
P006194	Environmental Technical Assistance	4,8	1992
P006201	Structural Adjustment Credit (III)	11,1	1992
P006200	Social Investment Fund Project (II)	40	1993
P006196	Integrated Child Development Project	50,7	1993
P035710	Structural Adjustment Credit (IV)	9,4	1993
P006190	Municipal Sector Development Project	42	1994
P037005	Regulatory Reform and Capitalization Project	14,7	1994
P006181	Education Reform Project	40	1994
P039862	Structural Adjustment Credit (V)	8,6	1994
P006205	Judicial Reform Project	11	1995
P006197	National Land Administration Project	20,4	1995
P006178	Hydrocarbon Sector Reform and Capitalization Project	10,6	1995
P006173	Capitalization Program Adjustment Credit	50	1995
P006202	Rural Communities Development Project	15	1995
P006191	Power Sector Reform Project	5,1	1995
P034606	Financial Markets and Pension Reform Project	9	1995
P044266	Capitalization Program	8	1995
P006186	Environment, Industry, and Mining Project	11	1995
P006206	Rural water and Sanitation Project	20	1996
P049307	Capitalization Program (II)	5,4	1996
P040110	Financial Decentralization and Accountability Project	15	1997
P056342	Capitalization Program (III)	2,9	1997
P055974	El Niño Emergency Assistance Project	25	1998
P040085	Participatory rural Investment Project	62,8	1998
P006204	Education Quality and Equity Strengthening Project	75	1998
P057396	Regulatory Reform and Privatization	20	1998
P057030	Regulatory Reform and Privatization(II)	40	1998
P064228	Regulatory Reform and Privatization (III)	1,8	1998
P055230	ABAPO- CAMIRI Highway	88	1999
P062790	Institutional Reform Project	32	1999
P060392	Health Sector Reform Project	25	1999
P065902	Environmental Management Hydrocarbon Sector	4,8	2000
P060474	Sustainability of the National System of Protected Areas	15	2001
P057416	Indigenous Peoples Development Project	5	2001
P068134	SAC for Decentralization	60	2001
P074212	Health Sector Reform Project (II)	35	2001
P074819	National Land Administration (II)	6	2001
P068968	Road Rehabilitation Project	77	2002
P082700	SAC Social Safety Net	35	2003
P073367	Decentralized Infrastructure	20	2003
P081402	Decentralization SAC (II)	25	2003
P087661	Emergency Economic Recovery	14	2003

Fuente: Banco Mundial (2010). *Elaboración propia*

<b>Anexo 3. Resumen de las Condicionalidades de los Préstamos de Capitalización de AIF y BID</b>		
<b>Transacciones</b>	<b>Marco Legal</b>	<b>Marco Regulatorio</b>
<b>Primer Tramo: Estrategia (10 millones de dólares)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia para transferir las acciones de propiedad de las empresas públicas a los bolivianos</li> <li>- Estrategias para la capitalización de los sectores de electricidad, telecomunicaciones y minería</li> <li>- Acuerdo en los principios de la capitalización de YPFB</li> <li>- Contratación de asesores para las capitalizaciones de electricidad y minería</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar Ley de capitalización, Ley de Electricidad y Ley Tributaria</li> <li>- Presentar al Congreso la Ley de Telecomunicaciones</li> <li>- Borradores de reforma del Código de Minería y Ley de hidrocarburos</li> <li>- Acuerdo sobre los principios de la reforma de pensiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar la Ley SIRESE</li> <li>- Crear el marco regulatorio general</li> </ul>
<b>Segundo Tramo: Capitalización General (10 millones de dólares)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Invitaciones para la realización de ofertas para la capitalización de ENTEL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación para el proceso competitivo de ofertas para la capitalización</li> <li>- Regulación tributaria de las empresas</li> <li>- Regulaciones de la Ley de Electricidad</li> <li>- Aprobación de Ley de telecomunicaciones y sus regulaciones</li> <li>- Aprobación de la reforma del Código Minero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulaciones de la Ley SIRESE</li> <li>- Designación del Superintendente General del SIRESE</li> <li>- Establecer y contratar el personal de la Superintendencia de Telecomunicaciones</li> <li>- Establecer y contratar personal para la Superintendencia de Electricidad</li> </ul>
<b>Tercer Tramo: Hidrocarburos (20 millones de dólares)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia para la capitalización de YPFB</li> <li>- Invitaciones para ofertas para la capitalización del 30% de YPFB, excluyendo las partes de privatización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobación de la Ley de Hidrocarburos y sus regulaciones</li> <li>- Regulaciones de la exención tributaria a los hidrocarburos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer y dotar de personal a los reguladores y otras agencias que otorguen las concesiones y gestionen el monitoreo regulatorio</li> </ul>