

Tamaño, Estructura y Eficiencia del Gasto Público en Bolivia

Autor: Luis Carlos Jemio
e-mail: lcjemiom@gmail.com

1. Introducción

La participación del Estado en la economía y en otros aspectos del desarrollo nacional ha tenido un carácter cíclico en Bolivia, ya que ésta ha tendido a incrementarse significativamente a partir de 1952, reducirse a partir de las reformas iniciadas en 1985, y nuevamente existe en la actualidad una tendencia a incrementar la participación del estado, a partir del gobierno de Evo Morales, quien tiene una visión crítica sobre la rol del mercado en resolver los problemas del desarrollo.

La participación del Estado tendió a incrementarse a partir de la revolución de 1952 con medidas tales como la nacionalización de la minería privada, cuyos activos pasaron a propiedad del Estado boliviano a través de la empresa minera estatal COMIBOL, que fue creada para ese evento. Posteriormente, en 1969 se nacionalizaron los hidrocarburos, expropiando a la Bolivian Gulf Oil Company todos sus activos y concesiones, transfiriéndolas a la empresa estatal de hidrocarburos YPFB. La estrategia de desarrollo aplicada en Bolivia a partir de 1952 dio al estado un rol central, involucrándolo ampliamente y en forma directa en la promoción del desarrollo nacional. Esta estrategia fue seguida por los diferentes gobiernos sucesivos hasta 1985, independientemente de la orientación política de los mismos. Como resultado, la participación del sector público en la economía boliviana se incrementó constantemente. Para este efecto, se crearon varias instituciones públicas que permitiera al Estado jugar un rol protagónico en el proceso de desarrollo, como es el caso de la banca de fomento, Corporación Boliviana de Fomento, empresas de hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones, ferrocarriles, transporte aéreo, fundición de minerales, etc. La acumulación se volvió fuertemente influenciada por el estado, que ha sido responsable de más de dos tercios de dicha acumulación desde 1952 (World Bank 1985).

La estrategia estatista aplicada a partir de 1952 hizo crisis a finales de los años 70 y principios de los años 80, debido al elevado peso de la deuda externa contratada para

financiar los programas de desarrollo, y la crónica descapitalización de las empresas públicas, las cuales presentaban déficits insostenibles y que por lo tanto no podían generar excedentes para financiar las actividades del Estado.

Después de 1985, el país emprendió un proceso de profundas reformas estructurales dirigidas a reducir el tamaño de la participación del Estado. El proceso de reformas emprendido abarcó un amplio rango de sectores, incluyendo la privatización de las empresas públicas, reforma del sistema de pensiones, descentralización de la administración del sector público, y liberalización financiera entre las más importantes.

Estas reformas estuvieron dirigidas a racionalizar el tamaño de la administración pública, permitiendo una mayor participación del sector privado en actividades donde éste podría desempeñarse en forma más eficiente, permitiendo que el sector público se concentre en actividades tendientes a mejorar el acceso de la población a los servicios básicos de salud, educación y servicios básicos, y también a la dotación de infraestructura de transporte.

La aplicación de estas reformas ha tenido resultados positivos y negativos. Por una parte, ha incidido favorablemente en ampliar la oferta y el acceso de servicios básicos para la población, como es el caso de las telecomunicaciones, energía eléctrica y agua potable. Además, las reformas también incidieron en un significativo crecimiento de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos, como es el caso de los hidrocarburos, y en la provisión de servicios de telecomunicaciones y energía eléctrica.

Sin embargo, a partir de 2002, ha ido creciendo una percepción negativa de la población sobre el proceso de reformas, lo que ha conducido a que propuestas dirigidas a revertir las reformas hayan ganado el apoyo de la población. De esta forma, el actual gobierno tiene como estrategia fundamental la de devolver al estado nuevamente un papel preponderante en la provisión de servicios, así como en su rol de empresario, retomando en forma activa la función de productor en áreas estratégicas, como los hidrocarburos, minería y en la provisión de servicios de telecomunicaciones, energía, agua, etc.

El propósito de este documento es el de analizar el tamaño y la eficiencia con que el sector público ejecuta el gasto público en Bolivia. El Estado boliviano desempeña una

variedad de funciones, las cuales han tendido a cambiar en el tiempo. El primer tipo de función es el de empresario, que consiste en la directa participación del mismo en actividades de producción de bienes y servicios a través de las empresas públicas. El segundo tipo de función está vinculado a la provisión de bienes y servicios públicos, los cuales tienden a apoyar las actividades del sector privado. Entre este tipo de servicios están los de facilitar el acceso a financiamiento, desarrollo de tecnología para la producción, capacitación y entrenamiento de los recursos humanos, creación de un marco de regulación, construcción de infraestructura, etc. Finalmente, el tercer tipo de función está relacionada a la dotación de servicios básicos que promuevan el desarrollo social y humano, como es el caso de los servicios de salud, educación, saneamiento básico, seguridad social, etc.

Para cumplir con este objetivo, en este documento se analiza la forma y las instituciones con las que el sector público desempeña cada una de estas funciones en el caso de Bolivia. El propósito es el de identificar estas instituciones, los campos donde ellas operan, el grado de autonomía de gestión y financiera que ellas gozan, y si existen formas y mecanismos para evaluar su desempeño.

En la segunda sección del documento, se presenta la estructura y tamaño del sector público en Bolivia, con el objeto de contextualizar la discusión que viene más adelante. La tercera sección discute la función del sector público como empresario, mostrando el profundo cambio que experimentó el mismo a partir de las reformas estructurales emprendidas durante los años 90. Se concluye que las reformas han transformado al sector público boliviano de empresario en uno que no es empresario. Estas reformas han transferido una gran parte de estas actividades empresariales al sector privado, promoviendo un mayor nivel de inversiones e incrementos en la capacidad de producción de los sectores. Sin embargo, existe una tendencia a revertir este proceso por parte de la actual administración de gobierno. La cuarta sección analiza la función del sector público como proveedor de servicios públicos, y que en última instancia tienden a promover el desarrollo productivo del país y la generación de empleo. La quinta sección analiza al sector público en su función de proveedor de servicios básicos, dirigidos a satisfacer necesidades humanas básicas, especialmente de los sectores más pobres de la población, y de esta forma contribuir a la erradicación de la pobreza. En la sección seis se analizan los principales factores que inciden en una baja calidad en la

ejecución del gasto público. Finalmente, en la sección siete se ofrecen las conclusiones y recomendaciones más relevantes de este trabajo.

2. Estructura del sector público en Bolivia

El sector público boliviano está estructurado en diferentes niveles de gobierno (ver cuadro 1). El Sector Público No Financiero (SPNF) está compuesto por el Gobierno General y por las empresas públicas. El Gobierno General por su parte comprende al Gobierno Central, las prefecturas, los gobiernos municipales y la seguridad social. El Gobierno central además comprende al Tesoro General de la Nación (TGN), el Servicio Nacional de Caminos (SNC), el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) y las universidades estatales, entre las más importantes (UPF, 2006).

Cuadro 1
Estructura del Sector Público No Financiero en Bolivia

Sector Público No Financiero					
Gobierno General				Empresas Públicas	
Gobierno Central	Prefecturas	Municipios	Seguridad Social	Empresas Nacionales	Empresas de Agua
TGN	La Paz		CNS	YPFB	SELA
FPS	Chuquisaca		CPS	COMIBOL	SEMAPA
SNC	Cochabamba		Otras	VINTO	ELAPAS
PL-480	Oruro		Instituto de	ENDE	
FNDR	Potosí		Seguridad	ENFE	
VIPFE	Tarija		Social	AASANA	
ASP-B	Santa Cruz			Otras	
Universidades	Beni			Empresas	
Otras Institucio.	Pando			Nacionales	
Descentralizadas					

Fuente: Unidad de Programación Fiscal

A pesar de las reformas ejecutadas a partir de 1985, dirigidas a racionalizar el tamaño del sector público en Bolivia, la participación del gasto público en la economía es una de las más elevadas de América Latina. De acuerdo al informe del Banco Mundial (2006), entre 1997 y 2005 el gasto total del sector público en Bolivia llegó a ser en promedio un 31% del PIB. Solamente Colombia, entre los países seleccionados, tiene un mayor nivel de gasto que Bolivia.

Cuadro 2
Estructura del Gasto del Sector Público en Países Seleccionados
Promedio 1997-2003, Bolivia 1997-2005

	Arg	Bol	Col	Chl	Ecu	Mex	Per	Ven
	(% del PIB)							
Gasto Total	28,6	31,0	37,2	23,7	23,8	22,9	20,2	28,7
Gasto corriente	26,6	22,9	28,3	20,0	18,1	19,9	16,5	20,0
Del cual intereses	3,4	2,5	4,4	1,2	4,8	3,3		3,6
Gasto de capital	1,9	8,1	8,9	3,7	5,7	3,0	3,7	8,7
	(% del Gasto Total)							
Gasto Total	100,0	100,0	99,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto corriente	93,0	74,0	75,9	84,5	77,5	87,0	81,7	69,6
Del cual intereses	12,0	8,0	11,7	5,1	19,9	14,4		12,6
Gasto de capital	7,0	26,0	23,9	15,5	22,5	13,0	18,3	30,4

Fuente: Banco Mundial 2006

Esta elevada participación del gasto público en el PIB obedece principalmente a los altos niveles de inversión pública observados en Bolivia, con respecto al resto de los países seleccionados, habiendo sido ésta durante el período referido de 8,1% del PIB. Solamente Colombia presenta un nivel de inversión pública más alto con respecto al producto. Con referencia al nivel del gasto corriente, también el país se encuentra entre los más altos de la región, con 22,9% del PIB, solamente superado por Argentina (26,6% del PIB) y Colombia (28,3% del PIB).

Gasto Total

El gasto público en Bolivia se mantiene elevado, a pesar de las significativas reducciones observadas en los últimos 16 años, como consecuencia de las reformas estructurales ejecutadas en la década de los 90. Como puede observarse en el cuadro 3, a principio de los años 90 (período 90-93), el gasto público representaba en promedio un 43,2% del PIB. Este porcentaje se redujo en forma continua hasta llegar a 29,7% en el período 2001-2006.

La caída en el gasto se explica en forma casi exclusiva por la reducción del gasto de las empresas públicas, las cuales fueron transferidas al sector privado a través de los procesos de privatización y capitalización. De esta forma, el gasto total de las empresas públicas, como porcentaje del producto, se redujo de 43,2% para el período 1990-1993 a solamente 4% para los años 2001-2006.

Cuadro 3
Gasto Público Total por Instancia Administrativa
(porcentaje del PIB)

	90-93	94-97	98-02	03-06
GOBIERNO GENERAL	21,3%	21,6%	23,8%	25,6%
Gobierno Central	16,6%	15,1%	15,8%	16,3%
TGN	11,3%	10,1%	10,9%	10,7%
Fondos de Inversión	0,5%	0,5%	0,4%	0,1%
Servicio Nacional de Caminos	2,2%	2,0%	1,4%	2,1%
Resto Gobierno Central	2,5%	2,5%	3,1%	3,4%
Prefecturas	2,4%	2,1%	2,5%	2,7%
Municipios	1,4%	3,2%	4,3%	5,2%
Seguridad Social	1,0%	1,2%	1,3%	1,3%
EMPRESAS PUBLICAS	21,8%	15,0%	7,6%	3,4%
Total SPNF	43,2%	36,5%	31,4%	29,0%

Fuente: Elaboración propia en base a información de UPF

El otro componente del gasto público que experimentó un cambio importante en el período bajo análisis ha sido el ejecutado por los municipios. Debido a las reformas de descentralización y participación popular, los municipios obtuvieron una mayor participación en la ejecución del gasto público, habiendo aumentado el gasto municipal de 1,4% del producto en el período 1990-1993 a 5% en el período 2001-2006.

Cuadro 4
Gasto Público Total por Instancia Administrativa
(porcentaje del total)

	90-93	94-97	98-02	03-06
GOBIERNO GENERAL	49,4%	59,0%	75,9%	88,2%
Gobierno Central	38,4%	41,3%	50,3%	56,3%
TGN	26,2%	27,6%	34,7%	37,1%
Fondos de Inversión	1,2%	1,5%	1,2%	0,2%
Servicio Nacional de Caminos	5,2%	5,5%	4,5%	7,3%
Resto Gobierno Central	5,8%	6,8%	10,0%	11,7%
Prefecturas	5,5%	5,8%	7,9%	9,3%
Municipios	3,2%	8,8%	13,7%	18,0%
Seguridad Social	2,2%	3,2%	4,1%	4,6%
EMPRESAS PUBLICAS	50,6%	41,0%	24,1%	11,8%
Total SPNF	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a información de UPF

Estas tendencias observadas han modificado también la estructura del gasto público. Como puede observarse en el cuadro 4, la participación de las empresas estatales en el gasto público total se redujo de 50,6% en el período 1990-1993, a 13,4% en el período 2001-2006. Por otra parte, los municipios incrementaron su participación durante el

mismo período, desde 3,2% a 17%. Finalmente, el TGN también ha incrementado su participación en el gasto público de 26,2% para el período 1990-93 hasta 37,1% para el período 2003-2006. Este incremento se debe en parte a la ejecución de la reforma de pensiones, y a que el TGN tuvo que hacerse cargo de los pasivos del sistema anterior de reparto.

Gasto de Capital

Si bien el nivel del gasto corriente en Bolivia se encuentra entre los más elevados del grupo de países seleccionados, es el gasto de capital el que es significativamente más elevado, junto al de Colombia y Venezuela.

Cuadro 5
Inversión por Instancia Administrativa
(porcentaje del total)

	90-93	94-97	98-02	03-06
GOBIERNO GENERAL	58,3%	78,6%	96,1%	99,0%
Gobierno Central	34,9%	35,8%	37,8%	36,2%
TGN	0,9%	0,3%	1,6%	1,0%
Fondos de Inversión	5,4%	6,0%	3,9%	0,0%
Servicio Nacional de Caminos	19,6%	20,4%	15,7%	19,4%
Resto Gobierno Central	8,9%	9,1%	16,6%	15,8%
Prefecturas	18,5%	17,5%	20,5%	20,4%
Municipios	4,5%	23,6%	35,6%	41,4%
Seguridad Social	0,4%	1,7%	2,3%	1,0%
EMPRESAS PUBLICAS	41,7%	21,4%	3,9%	1,0%
Total SPNF	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a información de UPF

Las reformas estructurales ejecutadas en Bolivia durante la década de los 90, han modificado sustancialmente la forma en la que se ejecuta la inversión pública en el país a nivel institucional, aumentando la inversión ejecutada por el gobierno general y reduciéndose la ejecutada por las empresas públicas (ver cuadro 5). La participación de las empresas estatales en el total de la inversión pública se redujo sustancialmente, pasando de 41,7% del total de la inversión pública en el período 90-93, a solamente 1,3% en el período 2001-2006.

Con referencia a la ejecución de la inversión por parte del gobierno general, ésta aumentó básicamente por el significativo incremento de la inversión de los municipios,

los cuales pasaron de tener una participación de 4,5% del total en el período 90-93 a 39,6% en promedio para el período 2001-2006. Las prefecturas también aumentaron su participación en el total de la inversión pública, aunque en una menor proporción al de los municipios. Las prefecturas pasaron de invertir en promedio un 18,5% del total de la inversión pública en el período 90-93, a un promedio de 20,3% en el período 2001-2006. Finalmente, la inversión ejecutada por el gobierno central se mantuvo prácticamente en los mismos niveles durante todo el período analizado, situándose en promedio alrededor del 36% de la inversión pública total.

El incremento de la inversión pública a nivel descentralizado se originó básicamente en las reformas de la Participación Popular y en la Descentralización Administrativa, las cuales transfirieron competencias y recursos a los gobiernos sub-nacionales para que éstos ejecuten una mayor proporción de la inversión pública. Estas reformas fueron reforzadas por medidas de política ejecutadas posteriormente, como es el caso de la distribución a los municipios de los recursos de alivio de la deuda obtenidos mediante la iniciativa HIPC.

Cuadro 6
Inversión por Instancia Administrativa
(porcentaje del PIB)

	90-93	94-97	98-02	03-06
GOBIERNO GENERAL	5,3%	6,4%	7,3%	9,5%
Gobierno Central	3,2%	2,9%	2,9%	3,4%
TGN	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Fondos de Inversión	0,5%	0,5%	0,3%	0,0%
Servicio Nacional de Caminos	1,8%	1,7%	1,2%	1,8%
Resto Gobierno Central	0,8%	0,7%	1,3%	1,5%
Prefecturas	1,7%	1,4%	1,6%	2,0%
Municipios	0,4%	1,9%	2,7%	4,0%
Seguridad Social	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%
EMPRESAS PUBLICAS	3,7%	1,8%	0,3%	0,1%
Total SPNF	9,0%	8,1%	7,6%	9,6%

Fuente: Elaboración propia en base a información de UPF

En términos de la participación de la inversión pública en el producto interno bruto, se observa que ésta se situaba en alrededor del 9% del PIB a principios de la década de los 90 (período 1990-1993), para caer posteriormente hasta un nivel de 7,2% del PIB hacia fines de los 90 (período 1997-2000), y posteriormente incrementarse hasta un nivel de 9,2% del PIB en la período 2001-2006 (ver cuadro 6). Nuevamente, ésta tendencia obedece básicamente a la ejecución de las reformas de capitalización y privatización de

las empresas públicas, y a la descentralización administrativa y participación popular. La caída inicial de la participación de la inversión pública en el producto se explica por la reducción de la inversión de las empresas públicas. Por otra parte, el repunte posterior de la inversión obedece a la mayor ejecución de de la misma por parte de los municipios, debido a la mayor disponibilidad de recursos resultante del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado en 2005.

De acuerdo al Banco Mundial (2006), la asignación sectorial de la inversión pública ha experimentado algunos cambios importantes en los últimos años. El sector social comprendía hasta el año 2002 el mayor porcentaje de la inversión pública total (alrededor de 46%) (cuadro 7), constituido principalmente por la inversión en educación y saneamiento básico. A partir de 2003, el sector de infraestructura comienza a cobrar más importancia en la inversión pública, llegando el 2006 a representar un 56,5% de la inversión total, constituida principalmente por inversiones en caminos y carreteras.

Cuadro 7
Composición Sectorial de la Inversión Pública
(porcentaje)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Producción	12,9	9,8	10,5	10,4	10,8	9,8	9,1	11,4	12,8
Agricultura	10,4	7,8	9,0	9,2	9,2	8,2	8,2	9,2	9,1
Minería	1,2	0,7	0,5	0,3	0,5	1,0	0,2	0,5	0,7
Industria y turismo	0,8	0,8	1,0	0,9	1,1	0,6	0,7	1,1	1,5
Hidrocarburos	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,5
Infraestructura	34,9	33,5	34,9	35,9	38,0	45,5	49,3	51,8	56,5
Energía	3,0	2,2	2,3	2,4	2,3	2,6	3,0	3,2	5,2
Transporte	30,2	30,3	31,2	31,6	32,6	40,7	43,9	45,9	49,3
Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recursos hídricos	1,7	1,0	1,4	1,9	3,1	2,2	2,4	2,7	2,0
Social	48,2	50,0	48,8	46,4	43,0	37,4	36,8	30,8	24,9
Salud y seguridad social	6,9	7,8	10,4	7,7	9,1	7,4	7,5	6,4	7,0
Educación y cultura	12,6	14,4	14,3	16,9	16,4	13,2	9,0	6,8	5,2
Saneamiento básico	16,2	18,7	15,6	11,7	7,8	6,7	11,2	8,1	4,6
Desarrollo urbano y vivienda	12,5	9,1	8,5	10,1	9,7	10,1	9,1	9,5	8,1
Multisectorial	4,0	6,7	5,8	7,3	8,2	7,3	4,8	6,0	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco Mundial (2006)

En resumen, al analizar el comportamiento del gasto público en Bolivia se observan las siguientes tendencias: i) la privatización y capitalización de las empresas públicas ha reducido significativamente su participación el gasto público total como resultado de la privatización y capitalización de las empresas públicas; ii) existe una marcada tendencia hacia la descentralización del gasto público desde el gobierno central hacia los municipios y las prefecturas debido a las reformas de descentralización y participación

popular; iii) el estado se ha concentrado más en las funciones de inversión en infraestructura física y social, con lo que la participación de estos rubros en el gasto total ha tendido a incrementarse; y iv), los costos de la reforma de pensiones han tendido a incrementar el gasto por parte del TGN, ya que esta instancia de gobierno se hizo cargo de los pasivos del sistema de reparto.

3. El Estado empresario

Las empresas públicas en Bolivia han jugado un rol importante en el modelo de desarrollo aplicado a partir de 1952, en el cual se le asignó al estado un rol fundamental en la producción, inversión y en la generación de empleo en sectores productores de bienes y servicios. De esta forma, el sector público boliviano se constituyó, a través de distintos mecanismos, en propietaria de alrededor de un centenar de empresas que operaban en diferentes sectores de la economía, como es el caso de los hidrocarburos, minería, transporte aéreo, ferrocarriles, telecomunicaciones, electricidad, manufacturas, hotelería, agua potable, servicios financieros, etc.

El cuadro 8 muestra la distribución de las empresas públicas existentes el año 1985, justo antes del inicio del proceso de reformas estructurales. Las empresas aparecen clasificadas por sector de actividad y por objetivo estratégico asignado a la empresa pública. De esta forma, en los sectores que operaban como monopolios en el sector de servicios sanitarios, estaban las empresas de procesamiento y distribución de agua potable para las ciudades de La Paz (SAMAPA) y Cochabamba (SEMAPA). En otros sectores monopólicos proveedores de servicios operaban empresas tales como ENDE (sector eléctrico), ENTEL (telecomunicaciones de larga distancia), ENFE (ferrocarriles), LAB (transporte aéreo), y AASANA (administración de aeropuertos).

En los sectores monopólicos productores de recursos naturales para la exportación, operaban empresas tales como YPFB (hidrocarburos) y COMIBOL (minería). También en los sectores monopólicos, el sector público participaba en actividades industriales que añadían valor agregado a la producción de materias primas exportables, como es el caso de la fundición de minerales (Vinto) y la refinación de productos derivados del petróleo (YPFB).

Cuadro 8
Participación Sectorial de las Empresas Públicas en el Período 1952-1985

	Actividad Monopólica	Genera Empleo
Sanitaria	SAMAPA (agua potable) SEMAPA (agua potable)	
Extractiva	YPFB (hidrocarburos) COMIBOL (minería)	
Industrial	YPFB (refinación hidrocarburos) Vinto (fundición de minerales)	CBF (Industria Manufacturera) Empresas de Corporaciones de Desarrollo y Prefecturas
Financiera		Banco Minero Banco Agrícola Banco del Estado
Servicios	ENDE (electricidad) ENTEL (telecomunicaciones) ENFE (ferrocarriles) LAB (transporte aéreo) AASANA (administración de aeropuertos)	

Fuente: elaboración propia

Finalmente, el estado también participaba en forma directa en la creación de empresas en el sector industrial manufacturero, con el objetivo de promover la generación de empleo. De esta forma, la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y las Corporaciones de Desarrollo Regional eran dueñas de empresas productoras de cemento (FANCESA), industrialización de leche (PIL), refinación de azúcar (Guabirá y Bermejo), planta de baldosas y cerámica (FABOCE), fábrica de aceites comestibles (Villamontes), fábrica de vidrios planos, etc. Además, con el objeto de apoyar el desarrollo productivo y la generación de empleo, el estado cumplía funciones de banca de desarrollo, a través del Banco Agrícola, Banco Minero y Banco de Estado.

A finales de la década de los 70 y principios de los 80, la estrategia de desarrollo basada en una amplia participación del estado hizo crisis. Las empresas públicas confrontaban en forma generalizada problemas de baja eficiencia, baja capitalización, atraso tecnológico y baja productividad. Esto se traducía en resultados financieros negativos, presentando algunas de ellas crecientes niveles de déficit y elevado endeudamiento. El déficit de la empresa minera COMIBOL por ejemplo, contribuyó en forma significativa al abultado déficit fiscal observado a principios de la década de los 80, lo que en última instancia desencadenó la hiperinflación vivida durante esos años.

Los bajos niveles de capitalización de las empresas a principios de los años 80 se debieron a los insuficientes niveles de inversión realizados por las mismas. Las empresas públicas fueron vistas por los diferentes gobiernos como vehículos para financiar gasto e inversión pública en otros sectores de la economía. Los excedentes generados por las empresas eran transferidos al gobierno general para financiar inversión en infraestructura física, gasto en salud y educación, e inversión para promover la industrialización del país. Estas transferencias no solamente extraían los excedentes de las empresas, sino que también aquellos recursos obtenidos por las empresas a través de endeudamiento externo. De esta forma, las empresas públicas incurrían en situaciones de déficit constantes, se caracterizaban por una administración ineficiente, empleo redundante, sobreendeudamiento y escases de recursos para financiar su propia formación bruta de capital fijo.

A partir de 1985, y debido a la crisis generalizada del sector público boliviano, se sustituyó el modelo de desarrollo basado en el estado vigente desde 1952, por un modelo basado en el mercado y en la iniciativa privada. Como resultado de las reformas estructurales ejecutadas a partir de 1985, se redujo significativamente la participación del sector público en actividades empresariales, privatizándose inicialmente la mayor parte de las empresas de propiedad de la CBF y de las corporaciones de desarrollo departamentales. A principios de la década de los 90 se puso fin a las operaciones de la banca de fomento estatal, mediante el cierre del Banco Minero, Banco Agrícola y el Banco de Estado.

Entre 1993 y 1997 se ejecutó la capitalización de las empresas públicas más grandes: YPFB (hidrocarburos), ENTEL (telecomunicaciones), ENDE (energía eléctrica), ENFE (ferrocarriles) y LAB (transporte aéreo). El objetivo de esta reforma fue la de lograr la ampliación y modernización de estos sectores estratégicos, abriéndolos a la inversión privada para promover un incremento sustancial en los flujos de inversión. Para lograr éste objetivo, el proceso de capitalización tuvo dos componentes fundamentales:

- i. El traspaso de las 5 empresas estatales más grandes a inversionistas privados, mediante un esquema de capitalización, el cual no transfería al inversionista estratégico las acciones existentes, sino que generaba una emisión primaria de nuevas acciones de las empresas, las cuales eran adquiridas por los socios

estratégicos con compromisos de inversión de estos aportes dentro de la empresa. Las acciones existentes con anterioridad al proceso de capitalización constituían el 50% del patrimonio de la nueva empresa resultante del proceso, mientras que el aporte del socio estratégico correspondería al 50% adicional. De esta forma, el aporte del socio estratégico no fue al Estado, sino que se quedó dentro de la empresa, yendo a financiar nuevas inversiones, con lo que se amplió la capacidad productiva de la empresa y se logró la transferencia de tecnología de punta requerida.

- ii. La creación de un marco normativo de regulación y supervisión para el funcionamiento de las empresas en los sectores capitalizados. Estos sectores habían permanecido mayoritariamente bajo el control del Estado, con una restringida participación privada en varios de ellos, siendo la normativa existente al momento de la capitalización poco favorable a la inversión privada. Las leyes sectoriales creadas como parte del proceso de capitalización, así como la ley de creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), buscaron redefinir el funcionamiento de dichos sectores, creando una nueva estructura de organización industrial para cada uno de ellos. Para cada sector se definió una estructura de integración vertical que garantizara una mayor eficiencia en el funcionamiento del sector, definiéndose en cada caso la vigencia de libre competencia o de un monopolio regulado. Las leyes sectoriales establecieron la estructura e integración vertical de cada industria, con reglas claras para evitar la existencia de subsidios cruzados entre los diferentes segmentos de cada industria.

Con la creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), se separaron las funciones normativas, de supervisión y de producción que anteriormente se encontraban en manos del Estado, lo que ocasionaba una sobre posición de funciones e intereses, en las que el Estado era juez (regulador) y parte a la vez (empresario). Con la creación del SIRESE, la función normativa se quedó en manos del Estado, la función de supervisión pasó a ser responsabilidad del SIRESE y las funciones de inversión y producción quedaron en manos de las empresas del sector privado.

También fueron transferidas a manos privadas a través de privatizaciones directas, la empresa de fundición de Vinto, las plantas de refinación de hidrocarburos y las distribuidoras de carburantes, que habían quedado en manos del estado después del proceso de capitalización.

Cuadro 9
Participación Sectorial de las Empresas Públicas Después de las Reformas Estructurales y de las Nacionalizaciones Recientes

	Actividad Monopólica	Genera Empleo
Sanitaria	SELA SEMAPA ELAPAS	
Extractiva	YPFB COMIBOL	
Industrial	Vinto (fundición) YPFB (refinación)	
Financiera		Nafibo Fondesif FNDR Bancode Fomento
Servicios Públicos	AASANA	

Fuente: Unidad de Programación Fiscal (UPF)

Para fines de la década de los 90, como resultado de las reformas estructurales, la participación directa del Estado en actividades empresariales se había reducido significativamente, permanecido en manos del sector público solamente algunas empresas residuales encargadas de administrar las concesiones y los contratos firmados con empresas privadas (ver cuadro 9).

Sin embargo, en los últimos años y debido a cambios en las percepciones políticas vigentes en el país, y en parte quizá a la fatiga de las reformas, el actual gobierno nuevamente está tratando de retomar una estrategia de desarrollo basada en una participación mayoritaria del Estado en la economía. A partir de 2002, debido a las condiciones políticas imperantes, se han adoptado una serie de medidas que han revertido a manos del sector público algunas empresas previamente transferidas al sector privado, como es el caso de la empresa de agua potable de Cochabamba (2002), la empresa de agua de La Paz (2005), la empresa de fundición de Vinto (2006), la empresa de refinación de petróleo (2007) y las empresas de distribución de carburantes

(2006). Las acciones de las empresas petroleras capitalizadas (Andina, Chaco y Transredes), pertenecientes a los bolivianos y que se encontraban depositadas en los fondos de pensiones, han sido transferidas a YPFB como una forma de restablecer la participación directa de la empresa estatal en la cadena de producción de hidrocarburos. Además, el gobierno sostiene permanentemente que continuará con este proceso de reversión de las demás empresas capitalizadas y privatizadas a manos estatales.

Impactos de las reformas

Para evaluar la conveniencia de la estrategia actual del gobierno, de revertir el proceso de reformas ejecutado en los años 90, y de esta forma retornar a un esquema de mayor participación del sector público en la economía, es necesario evaluar cuál ha sido el impacto de las reformas de los años 90 a diez años de su ejecución. A pesar que en el país existe una percepción mayoritariamente negativa sobre el impacto de las reformas estructurales, un análisis objetivo basado en resultados concretos de las mismas nos muestra que también han existido aspectos altamente positivos resultantes de este proceso. En esta sección se analiza el impacto de las reformas desde un punto de vista macroeconómico y sectorial. En términos macroeconómicos se evalúa el impacto sobre el déficit fiscal, inversión y deuda pública. A nivel sectorial se evalúa el impacto de las mismas sobre la inversión sectorial y la expansión de la oferta de los diferentes sectores.

a. Impactos macroeconómicos de las reformas

La transferencia de las empresas públicas a manos privadas ha tenido una serie de impactos macroeconómicos, siendo los más destacados los impactos sobre el déficit y deuda pública, y sobre la inversión.

Primero, la transferencia de las empresas al sector privado tuvo un impacto sobre el tamaño del déficit fiscal y sobre el monto de la deuda pública. Las empresas públicas presentaban, antes de la capitalización, serios problemas de gestión administrativa-financiera, lo que se tradujo en constantes situaciones de déficit. Como se mencionó anteriormente, el déficit de la empresa minera COMIBOL contribuyó significativamente a generar el elevado déficit fiscal registrado en la primera mitad de la década de los 80. El gobierno vio a COMIBOL y YPFB como vehículos para obtener excedentes, los

cuales deberían ser transferidos al Estado para financiar inversión y gasto público en otros sectores de la economía. Estas dos empresas estratégicas adquirieron además importantes montos de deuda externa, sin generar excedentes significativos que pudieran ser reinvertidos al interior de la empresa. Los niveles de inversión y capitalización se mantuvieron bajos, por lo que los niveles de productividad experimentaron significativos deterioros a través del tiempo, por la falta de inversión en tecnología y en la prospección y desarrollo de nuevas reservas.

Entre los años 1990 a 1993, antes de ser capitalizadas, las empresas públicas presentaban un déficit que en promedio fluctuaba entre 1.5% del PIB y 1% del PIB. Durante el período en que realizó la capitalización (1994-1996), el déficit se redujo a 0.4% del PIB como promedio anual, y a partir de 1997 la contribución de las empresas públicas al déficit del SPNF fue prácticamente cero.

Por otra parte, la deuda externa de las empresas públicas se redujo considerablemente a raíz de la capitalización de las empresas, ya que ésta fue transferida junto con la empresa a las nuevas empresas constituidas como parte del proceso. A finales de 1995, la deuda externa de las empresas alcanzaba a US\$ 774 millones (20% de la deuda pública total). A medida que las empresas fueron transferidas al sector privado, la deuda pública se fue reduciendo hasta llegar en 2001 a US\$ 242.7 millones (6% de la deuda pública). En el mismo período, la deuda de las empresas capitalizadas se redujo de US\$ 518.9 millones en 1995 a US\$ 4 millones en 2001. Esta significativa reducción contribuyó a mejorar los indicadores de deuda del sector público boliviano.

Segundo, como resultado de la capitalización de las empresas públicas, los niveles de inversión en las mismas se incrementaron considerablemente. Los montos de inversión comprometidos por los inversionistas estratégicos durante el proceso de capitalización alcanzaron a US\$ 1,671 millones. Sin embargo, la inversión realizada por estas empresas para el período 1995 a 2003 alcanzó a US\$ 2,762.2 millones, es decir US\$ 1,090.6 millones (65,2%) más que lo inicialmente comprometido (ver cuadro 10). Los mayores montos de inversión realizados por las empresas capitalizadas se dieron en el sector de hidrocarburos, con una inversión total de US\$ 1,789.2 millones, es decir US\$ 954.2 millones (114.3%) más que lo comprometido.

Cuadro 10
Compromisos de Inversión e Inversión Realizada por las Empresas
Capitalizadas (millones US\$)

	Inversión		Diferencia	
	Comprometida	Realizada	millones US\$	%
Entel	610,0	641,4	31,4	5,1
Petrolera Chaco	306,7	484,5	177,8	58,0
Petrolera Andina	264,8	645,0	380,2	143,6
Transredes	263,5	659,7	396,2	150,4
Eléctrica Corani	58,8	60,6	1,8	3,1
Eléctrica Guaracachi	47,1	70,7	23,6	50,1
Eléctrica Valle Hermoso	33,9	65,2	31,3	92,3
Ferrovial Oriental	25,9	65,2	39,3	151,7
Ferrovial Andina	13,3	22,3	9,0	67,7
Lloyd Aéreo Boliviano	47,5	47,5	0,0	0,0
Total	1.671,5	2.762,1	1.090,6	65,2

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, como el objetivo de la reforma no fue solamente conseguir un incremento en la inversión de las empresas capitalizadas, sino en la inversión total de los sectores donde se aplicaron las reformas, sean éstas ejecutadas por las empresas capitalizadas o por otras empresas que llegaron a invertir en el país, atraídas por las nuevas reglas del juego vigentes, las cuales eran más claras y transparentes. Debido a la apertura de estos sectores estratégicos a la inversión privada, los montos de inversión extranjera directa registrados en los sectores de hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte, incluyendo la inversión de las empresas capitalizadas, durante este período llegaron a US\$ 4,406.8 millones.

b. Impactos sectoriales de las reformas

En esta sección se analizan los aspectos más importantes de los marcos de regulación y supervisión sectoriales creados a partir de las reformas estructurales ejecutadas y los impactos sectoriales del proceso en términos de la ampliación de la capacidad productiva sectorial y de la oferta de bienes y servicios para cada uno de ellos. Como se explicó anteriormente, la estrategia de capitalización de las empresas públicas requirió la creación y reingeniería de los marcos de regulación que deberían normar el funcionamiento de los sectores con posterioridad a la reforma. Estos marcos regulatorios deberían adecuarse a la nueva organización industrial creada para cada uno de los sectores, mediante las leyes sectoriales y decretos reglamentarios correspondientes.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)

YPFB fue creada en 1936 para cumplir las actividades de exploración, explotación, transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos. Al momento de su capitalización, YPFB dominaba el comportamiento del sector de hidrocarburos en Bolivia, aunque la inversión privada se había incrementado a través de contratos de operación y riesgo compartido. Sin embargo, el sector en su conjunto enfrentaba problemas de bajos niveles de inversión, la producción de petróleo era apenas suficiente para abastecer la demanda interna, y la producción de gas insuficiente para satisfacer la creciente demanda interna y los volúmenes de exportación comprometidos en el contrato de compra-venta de gas natural al Brasil.

Para el traspaso de YPFB al sector privado, la empresa fue dividida en 3 partes, creándose para este efecto dos empresas de exploración y explotación (Chaco y Andina), y una de transporte (Transredes). Las actividades de refinación y distribución quedaron inicialmente en poder del Estado, pero fueron posteriormente transferidas al sector privado a través de privatizaciones directas. Como parte complementaria de la capitalización, se aprobó la Ley de Hidrocarburos (Ley No. 1689), la cual establecía las reglas que regulaban la otorgación de concesiones para exploración y explotación de campos, obligaciones tributarias, fijación de precios y tarifas, sistema de supervisión sectorial, etc.

La nueva regulación y la apertura de los sectores de hidrocarburos a la inversión privada generaron un elevado flujo de inversión hacia el sector, lo que permitió ampliar en forma considerable las reservas y la capacidad de producción y transporte de hidrocarburos. En el periodo 1997-2002, la inversión externa directa en el sector fue de alrededor de US\$ 3.000 millones (40% del PIB), de los cuales 51% fue a exploración y 49% a explotación. Este elevado volumen de inversiones trajo como consecuencia un importante incremento en las reservas de hidrocarburos del país. Las reservas certificadas de petróleo subieron de 200.9 millones de barriles (bls) en 1997 a 956.9 millones bls en 2003, de las cuales 486.1 millones bls eran reservas probadas y 470.8 millones bls probables. Por otra parte, las reservas certificadas de gas se incrementaron de 5.7 mil mpc en 1997 a 54.9 mil mpc en 2003, convirtiendo a Bolivia en el segundo

país con reservas probadas de gas en Sud América, con un gran potencial de exportación, no solamente al Brasil, sino a otros países de la región.

A pesar de estos resultados favorables, y debido a la percepción de la población de que los beneficios de este proceso no beneficiarían a los bolivianos, las propuestas contrarias a la reforma ganaron apoyo político, lo cual llevó a diferentes gobiernos a proponer medidas dirigidas a revertir este proceso. En este sentido, el año 2005 se aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos (Ley No. 3058), la cual establece la refundación de YPFB como una empresa con una participación activa en la cadena de producción de hidrocarburos. Posteriormente, el año 2006, el Decreto Supremo denominado de “Nacionalización”, establece que las acciones de las empresas petroleras en poder los fondos de pensiones pasen a poder de YPFB. El año 2007 el Estado boliviano compró a la empresa brasileña Petrobras las tres plantas de refinación de hidrocarburos que habían sido previamente privatizadas.

Empresa Nacional de Electricidad (ENDE)

Antes de la aplicación de la capitalización del sector eléctrico, ENDE y la empresa privada Corporación Boliviana de Electricidad (COBEE) se constituían en las dos empresas más grandes del país encargadas de la generación y transporte de electricidad. La distribución era realizada por empresas locales que operaban en forma monopolista. Las operaciones de ENDE incluían la generación y transmisión dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN), el cual proveía de electricidad a ocho compañías distribuidoras regionales en las ciudades capitales de departamento. ENDE también proveía de electricidad directamente a empresas mineras en varios departamentos. Las operaciones de COBEE incluían la generación de electricidad en los departamentos de La Paz y Oruro.

De acuerdo al diagnóstico realizado por el Banco Mundial en 1994, el desarrollo del sector eléctrico en Bolivia había sido limitado por dos factores fundamentales: i) la existencia de un marco regulatorio poco apropiado, y ii) la existencia de incentivos inadecuados (incluyendo un sistema tarifario distorsionador) para que los inversionistas pudieran expandir los servicios y mejorar la eficiencia.

La nueva organización industrial creada por la Ley de Electricidad dividió el sector en tres sectores: generación, transporte y distribución, no pudiendo participar ninguna empresa en más de una de estas actividades, con el objeto de evitar subsidios cruzados. Además, en la etapa de generación, ninguna empresa puede participar con más del 30% de la generación total de electricidad del país. La Ley también establece la existencia de un monopolio regulado en la fase de transmisión y distribución, estableciéndose por ley la forma de fijación de las tarifas de transmisión y distribución.

Como consecuencia de la reestructuración del sector eléctrico, la inversión en el sector aumentó significativamente. Entre 1996 y 2002 la inversión fue de US\$ 645.3 millones, de los cuales 60.7% fue a la generación, 1.8% a la transmisión y 37.5% a la distribución. Estas inversiones incrementaron la capacidad instalada de producción de electricidad del país, de una potencia efectiva de 707 MW en 1997 a 978 MW en 2002, de las cuales 45.5% correspondía a energía hidroeléctrica y 54.5% termoeléctrica. Como resultado, la producción de energía eléctrica subió de 2.832 GW/h en 1996 a 3.695 GW/h en 2002, representando un crecimiento promedio anual de 4.5%, constituyéndose este sector en uno de los de más rápido crecimiento de la economía boliviana.

Las inversiones en transmisión de electricidad alcanzaron a US\$ 11.4 millones y se materializaron en su totalidad en el año 1997, ligeramente superior a los montos acordados con el Estado en la capitalización, que fueron de US\$ 10.4 millones, al momento de la compra. En el año 2003 la Superintendencia de Electricidad realizó la licitación para la construcción y operación de cinco subestaciones y tres nuevas líneas eléctricas con una extensión de 604 kilómetros, con lo cual se duplicó la capacidad de transporte de energía a 220 mil voltios y la capacidad total del sistema boliviano de energía se incrementó en un 40%.

Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)

Con anterioridad a la implementación de las reformas introducidas al sector de las telecomunicaciones, el sector estaba controlado por la empresa estatal ENTEL, la cual tenía una posición monopólica en los servicios de telefonía de larga distancia (nacional e internacional), servicio de télex, telegrafía y telefonía rural. La telefonía local estaba en manos de 15 cooperativas ubicadas en las capitales de departamento y en algunas

otras poblaciones de elevada concentración de habitantes. La empresa privada, Telecel, cubría los servicios de telefonía móvil en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

En 1995, el número de líneas telefónicas ascendía a 254.110, de las cuales 246.881 eran fijas y solamente 7.229 móviles. Entre 1991 y 1995 la tasa de crecimiento de las líneas telefónicas había sido de 5.6% al año. La densidad telefónica era de 3.8 líneas por 100 habitantes, siendo ésta una de las más bajas del continente.

La estructura tarifaria era bastante distorsionada, ya que existía elevados costos de instalación (US\$ 1.500) y una tarifa básica mensual de entre US\$ 2.93 para el uso residencial de telefonía y US\$ 9.82 para el uso comercial.

En 1995, Bolivia llevó a cabo la reforma del sector de telecomunicaciones, la cual comprendía, además de la capitalización de la hasta entonces Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la puesta en vigencia de un nuevo marco jurídico y regulatorio, mediante la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones, a partir del cual se estableció la nueva estructura de funcionamiento del sector. En una primera etapa de transición, tanto ENTEL como las cooperativas telefónicas obtuvieron derechos de exclusividad para sus actividades por seis años, regulación tarifaria, y exigencias de metas de expansión, calidad y digitalización de sus servicios. En el mercado de la telefonía móvil se dispuso la existencia de libre competencia, lo que permitió la entrada de varios operadores, incrementándose la competencia, mejorando la eficiencia y cobertura de los servicios y reduciendo los costos de acceso y de servicio. En noviembre 2001 se liberalizaron todo los mercados de telecomunicaciones lo que permitió la entrada de nuevos operadores en telefonía de larga distancia, por lo que el número de operadores se incrementó a siete.

En resumen, del análisis realizado en esta sección, se pueden extraer las siguientes conclusiones: i) los procesos de capitalización y privatización ejecutados durante la década de los 90, han reducido significativamente el rol del empresario del sector público boliviano, con resultados favorables sobre el déficit fiscal y el endeudamiento público; ii) las reformas estructurales ejecutadas han propiciado una mayor participación del sector privado en sectores que anteriormente se encontraban en manos

del sector público, para lo cual se crearon marcos regulatorios sectoriales que promovieran una mayor inversión privada; ii) las reformas ejecutadas han producido algunos resultados positivos importantes, en forma de mayores niveles de inversión, mayor eficiencia en el funcionamiento de los sectores y mayor acceso de la población a los bienes y servicios producidos; iii) sin embargo, las medidas adoptadas en los últimos años para revertir el proceso de privatización y capitalización, transfiriendo nuevamente las empresas a manos estatales, ya han producido un deterioro importante en los flujos de inversión en estos sectores, reduciendo la producción de bienes y servicios para el mercado interno y generando incumplimientos en los contratos de exportación de gas natural; iv) finalmente, el país está destinando importantes recursos públicos para recomprar las empresas que habían sido privatizadas, pudiendo éstos ser utilizarlos en inversiones en las áreas social y de infraestructura.

4. El Estado como proveedor de servicios públicos

A partir de las reformas estructurales aplicadas desde 1985, el sector público en Bolivia ha reducido sustancialmente su participación directa en la economía como estado empresario y ha asumido un rol mucho más subsidiario, focalizando sus actividades en la provisión de servicios de apoyo a los ciudadanos y empresas. En este sentido, las actividades estatales se han concentrado principalmente en las siguientes áreas:

- a. Administración del sistema de regulación y supervisión necesarios para garantizar las operaciones del sector privado, y normar las relaciones entre el Estado, consumidores y empresas privadas.
- b. Promoción del desarrollo productivo y competitivo del país, mediante funciones de fomento y apoyo a las exportaciones, promoción a la inversión, apoyo al desarrollo del sector financiero, desarrollo e innovación tecnológica, capacitación técnica, dotación de infraestructura de transporte, garantizar la seguridad jurídica y derechos de propiedad, certificación de calidad, etc.
- c. Promoción del desarrollo humano y social, mediante la provisión de servicios básicos de educación, salud, vivienda, seguridad social, saneamiento básico.

En esta sección se analizan las instituciones a través de las cuales el sector público cumple con las funciones de regulación y supervisión, y la de apoyo al desarrollo productivo. En la sección 5 se analizan las instituciones de apoyo al desarrollo humano y social.

4.1 Regulación sectorial y financiera

Como se explicó anteriormente, la estrategia de desarrollo aplicada a partir de 1985, mediante la cual se transfiere al sector privado la responsabilidad principal en la producción de bienes y servicios, ha demandado la creación de marcos legales para la regulación y supervisión de las relaciones entre las empresas, los consumidores y el Estado. A partir de 1985, se ha creado un sistema de normativa y supervisión que regula las actividades empresariales, tanto en los sectores productores de bienes y servicios (SIRESE), así como en los de intermediación financiera (SIREFI). A continuación se analizan los aspectos más importantes de ambos sistemas.

a. Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)

El SIRESE regula y supervisa las actividades de las empresas que operan en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transporte y saneamiento básico. El SIRESE tiene como funciones la de regular, controlar, supervisar las actividades de estos sectores, asegurando que funcionen eficientemente, protegiendo los intereses de los usuarios, de los prestadores de servicios y del Estado. El SIRESE se compone de una Superintendencia General y 5 superintendencias sectoriales (hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad, transporte y saneamiento básico).

De acuerdo a la Ley del SIRESE, las superintendencias poseen personalidad jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión, técnica, administrativa y económica. Además, el nombramiento de los Superintendentes general y sectoriales está a cargo del Presidente de la República, quien elige de ternas propuestas por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El Superintendente Sectorial tiene un período de funciones de cinco años.

b. Sistema de Regulación Financiera (SIREFI)

A partir de 1985, Bolivia inicia un proceso de liberalización financiera, que incluye el cierre de la banca estatal, independencia del banco central, liberalización de las tasas de interés y creación de un marco de regulación y supervisión prudencial que normara el funcionamiento del sector bancario y de intermediación financiera. Como resultado de este proceso, se creó el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), el cual está compuesto por la Superintendencia General, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) y la Superintendencia de Empresas. Estas superintendencias, como órganos autárquicos, son personas jurídicas de derecho público, con jurisdicción nacional e independiente de gestión, legal, administrativa y económica. Al amparo de las leyes y decretos reglamentarios, las superintendencias del SIREFI mantienen independencia de gestión institucional en las áreas técnica, administrativa y económico-financiero.

Las actividades de intermediación financiera de los bancos, mutuales, asociaciones de ahorro y préstamo, fondos financieros privados son supervisadas por la SBEF. La SBEF supervisa el cumplimiento, por parte de las entidades reguladas, de la normativa prudencial vigente, la cual se ajusta a las normas de Basilea en lo que se refiere a la adecuación de capital de las entidades bancarias, criterios para la calificación de cartera, obligación de constituir provisiones por cartera incobrable, requerimiento mínimo de reservas de liquidez. La SBEF logró un alto grado de autonomía acorde con las prácticas consideradas óptimas internacionalmente. La ley también mejoró los mecanismos para resolver crisis bancarias e introdujo mecanismos para mejorar la capacidad de la SBEF para supervisar el sistema.

La regulación y supervisión de otras entidades de intermediación financiera, como es el caso de los fondos de pensiones, compañías de seguros y agentes de la bolsa de valores son supervisadas y reguladas por la SPVS, la cual, al igual que la SBEF cuenta con personería jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional e independiente de gestión, legal, administrativa y económica. La SPVS es la encargada de supervisar a las entidades que se desenvuelven en los sectores de pensiones (AFPs), valores (bolsa de valores) y seguros (compañías de seguros y reaseguros).

Finalmente, la Superintendencia de Empresas, que también fue constituida como una entidad autárquica de derecho público, con personería jurídica, patrimonio propio, de duración indefinida, tiene jurisdicción y competencia nacional, regulando a las personas y empresas en las áreas de: i) reestructuración y liquidación voluntaria de empresas, ii) defensa de la competencia, iii) gobierno corporativo y iv) registro de comercio.

La creación del sistema de regulación sectorial y financiera, fue realizada teniendo como objetivo contar con superintendencias que funcionen en forma autónoma, independientes de presiones políticas, con independencia financiera y administrativa, y cuenten con la capacidad técnica necesaria para cumplir en forma adecuada con sus funciones. De esta forma, las leyes generales y sectoriales que regulan el funcionamiento del SIRESE y del SIREFI, contemplan que la elección de los superintendentes sea realizada por el Presidente de la República, sobre la base de una terna propuesta por el Congreso. Este procedimiento demanda necesariamente un acuerdo político entre los diferentes partidos políticos sobre los potenciales candidatos a superintendentes, lo cual garantiza una mayor estabilidad de los superintendentes en sus cargos. Además, los diferentes marcos legales establecen que las operaciones de la superintendencia deben ser financiadas mediante una tasa de regulación a ser pagada en forma obligatoria por las empresas y entidades reguladas.

En la práctica sin embargo, la disposición referida al proceso de la elección de los superintendentes no se ha cumplido, ya que la mayoría de las superintendencias del SIRESE y SIREFI tienen superintendentes interinos nombrados políticamente por el gobierno sin la previa aprobación del Congreso, como establece la ley. Esto reduce en forma importante la independencia y la autonomía de las instituciones reguladoras. Finalmente, a través de diferentes decretos supremos, se ha limitado los niveles salariales de los funcionarios públicos, con lo que se limita grandemente la capacidad de las superintendencias de contar con el personal técnico capacitado que le permita cumplir con sus funciones en forma adecuada.

4.2 Servicios de fomento a la producción y al desarrollo competitivo

Las funciones de apoyo a la producción están dirigidas fundamentalmente a apoyar el desarrollo industrial del país, con el objetivo de diversificar la producción, generar

empleos y elevar el nivel de ingreso de la población. Esta función la desempeña el Estado boliviano a través de una serie de instituciones y programas públicos que varían desde el área del financiamiento, investigación y desarrollo de tecnología, fomento a las exportaciones, promoción de inversiones, dotación de infraestructura pública de transporte y programas de capacitación. En esta sección se presentan las instituciones públicas que operan en cada una de estas áreas de apoyo al sector privado, analizándose el ámbito de acción de cada una de ellas.

a. Acceso a financiamiento

Para ampliar el acceso al financiamiento de actividades públicas y privadas, el Estado ha contado y cuenta con diferentes instituciones que financian proyectos de inversión bajo diferentes modalidades. Los fondos de desarrollo, como es el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), financian actividades de entidades públicas, como ser municipios, prefecturas y empresas estatales.

El **FNDR** es una institución pública, no bancaria, de carácter descentralizado, que financia proyectos de desarrollo para los municipios, prefecturas, entidades descentralizadas, cooperativas que presten servicios públicos, empresas públicas, mixtas y otras que se consignent en los convenios bajo condiciones específicas.

El **FPS** es una entidad de derecho público, de fomento y sin fines de lucro, descentralizada, bajo tuición del Ministerio de Participación Popular, con competencia de ámbito nacional, operaciones desconcentradas, personalidad jurídica propia, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera. El FPS cofinancia la ejecución de proyectos de los municipios en los sectores de: educación, salud, saneamiento básico, energía rural, recursos naturales y medio ambiente, caminos vecinales, fortalecimiento institucional, desarrollo rural, etc.

El estado también cumple funciones de banca de segundo piso a través del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) y de la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO), que canalizan crédito al sector privado a través del sistema financiero.

El **FONDESIF**, es una institución estatal de intermediación de recursos financieros, que instrumenta políticas en el sector microfinanciero, canalizando recursos a entidades especializadas en microcrédito que apoyan actividades económicas de la población de menores ingresos y priorizan el desarrollo del sector productivo en áreas rurales y periurbanas.

Por otra parte, la **NAFIBO** es una entidad de intermediación financiera de segundo piso, regulada por la SBEF y constituida como persona jurídica de derecho privado. Tiene por objetivo intermediar fondos hacia entidades financieras privadas supervisadas por la SBEF. Además, actúa como banco fiduciario, administra patrimonios autónomos, así como activos y componentes financieros. Opera como banca de inversión, a través de NAFIBO Sociedad de Titularización S.A., y emite instrumentos de deuda para financiar proyectos especiales y de titularización.

Finalmente, en forma reciente, el estado ha reiniciado actividades en el campo de la banca de fomento a través de la creación del **Banco Nacional de Fomento Productivo (BNFP)** en 2007. El BNFP retoma las funciones de banca de fomento para el estado boliviano, las cuales habían sido discontinuadas a principio de la década de los 90, mediante el cierre del Banco Minero, Banco Agrícola y el Banco de Estado.

b. Investigación tecnológica en sectores productivos

El Estado también es proveedor de una amplia gama de servicios dirigidos a apoyar el desarrollo tecnológico de sectores productivos, como es el caso de los sectores agropecuario e industrial. Para este efecto han sido creados diferentes programas de apoyo a la producción agropecuaria, como es el caso del Programa Nacional de Riegos (PRONAR) y el Programa Nacional de Semillas (PNS), el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG).

El **PNS**, dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA), realiza las labores de certificación, fiscalización, asistencia

técnica y capacitación para productores agrícolas. El programa basa sus acciones en la participación pública y privada.

El **SIBTA**, dependiente del MDRAyMA se constituye en un sistema interinstitucional encargado de la planificación, promoción y ejecución de proyectos de innovación tecnológica agropecuaria, forestal y agroindustrial a nivel nacional y regional. El SIBTA fue creado como un modelo de articulación entre el sector público y privado, conducente a la modernización tecnológica y la innovación en el sector agropecuario, agroindustrial y forestal, a través de la creación de fundaciones privadas de interés públicos y naturaleza mixta

El **SENASAG**, dependiente del MDRAyMA tiene la función de proteger la condición sanitaria del patrimonio productivo agropecuario y forestal así como garantizar la inocuidad alimentaria, mediante la administración de sistemas cuarentenarios animal y vegetal, sistema de vigilancia epidemiológicos e epifititológicos, de la instalación del laboratorio de diagnóstico y análisis zoo- y fitosanitario, y la atención de emergencias zoo- y fitosanitarias.

En el área de apoyo a la microempresa, el Estado cuenta con el **Servicio de Asistencia Técnica (SAT)**, dependiente del Ministerio de Trabajo, que es el encargado de proveer financiamiento para actividades de promoción (asistencia a ferias, material de promoción, etc.) y/o desarrollo productivo (asistencia técnica, etc.), orientadas a beneficiar a las microempresas bolivianas, sean estas enfocadas o no a la exportación.

En el área del desarrollo de la tecnología de la información comunicación (TICs), el Estado cuenta con la Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (**ADSIB**), que es una entidad descentralizada, bajo tuición de la Vicepresidencia de la República de Bolivia, encargada de proponer políticas, implementar estrategias y coordinar acciones orientadas a reducir la brecha digital en el país, a través del impulso de las Tecnologías de la Información y Comunicación.

Finalmente, en el campo de la protección de la propiedad intelectual, existe el Servicio Nacional de Propiedad Intelectual (**SENAPI**), creado para administrar los regímenes de propiedad industrial y derecho de autor, en forma integrada. El SENAPI es la encargada

del registro de propiedad industrial (marcas, patentes, diseño industrial, etc.) y de derechos de autor.

c. Fomento a las exportaciones y promoción de la inversión

En el área de la promoción de exportaciones, el Estado cuenta con el Centro de Promoción Bolivia (**CEPROBOL**), que es una institución descentralizada dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico, encargada de la ejecución de la política de promoción de exportaciones. Para este efecto, el CEPROBOL cuenta con una Red Externa de oficinas comerciales propias, una Red Interna de oficinas regionales y un conjunto de técnicos encargados de la gestión de los programas de promoción.

d. Infraestructura pública de transporte

Otro aspecto fundamental en el que el estado participa en el apoyo al desarrollo productivo del país es a través de la dotación de infraestructura de transporte, en sus diferentes modalidades. Para este efecto, el Estado cuenta con la Administradora Boliviana de Carreteras (**ABC**), creada sobre la base del Servicio Nacional de Caminos (SNC), que es una entidad de derecho público, autárquica, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con autonomía de gestión técnica, administrativa y económico-financiera, de duración indefinida bajo tuición del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. La ABC tiene la función de planificación y gestión de la Red Vial Fundamental, y la participación en la ejecución de obras en los caminos de acceso a la misma.

La ABC (ex-SNC) es responsable de la ejecución del 35 % de la inversión total del SPNF, lo que equivale a un 1,8% del PIB. Más o menos la mitad del total de inversión pública en infraestructura es ejecutada por la ABC y sus oficinas regionales o prefecturales, siendo el resto ejecutado por los municipios. La ABC es también la encargada de elaborar el Plan Maestro de Transporte por Superficie (PMT), definido como un instrumento de planificación de la infraestructura de transporte, que determina los programas de inversión en mantenimiento y construcción de nuevas carreteras.

Por otra parte, para facilitar el funcionamiento de los sistemas de transporte aeronáutico en el país, está la Administración de Aeropuertos y de Servicios Auxiliares de la Navegación Aérea (AASANA), que es una institución pública descentralizada, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, bajo la tuición administrativa del Ministerio de Desarrollo Económico, y que tiene como funciones las de planificación de la infraestructura aeronáutica, construcción y administración de aeródromos abiertos al servicio público en el territorio nacional, organización y gestión del espacio aéreo nacional, control del tránsito aéreo y operación de los aeropuertos.

e. Instituciones de capacitación,

En el área de la formación y capacitación de recursos humanos, el Estado cuenta con todo el sistema de universidades estatales, que están distribuidos en los nueve departamentos del país. Existen 10 universidades públicas autónomas, que tienen alrededor de 200.000 estudiantes. Las universidades públicas cuentan con autonomía legal, pudiendo elegir sus autoridades máximas a través de la votación directa de alumnos y profesores. Además, las universidades cuentan con un presupuesto asignado automáticamente, consistente en un 5% de los ingresos de los impuestos nacionales. Además, la nueva Ley de Hidrocarburos ha asignado a las universidades una coparticipación en los ingresos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de 6,4%, lo cual incrementa considerablemente sus ingresos (Martínez, 2007) .

La autonomía universitaria es una de las más reales y consolidadas de entre todas las instituciones públicas. Sin embargo, el sistema de universidades estatales ha enfrentado problemas de baja eficiencia por la excesiva duración de los estudios, deficiencias de infraestructura académica y científica, programas de estudio obsoletos, bajo porcentaje de personal académico con título de postgrado y a tiempo completo, y una muy baja interacción con el mundo empresarial.

En síntesis, las diferentes instituciones a través de las cuales el sector público cumple con su función de proveedor de servicios públicos, presentan en términos formales algún grado de autonomía de gestión, financiera y técnica. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de ellas está expuesta a los frecuentes cambios políticos por los que

atraviesa el país, que restringe sustancialmente un funcionamiento eficiente de las mismas. Si bien han existido programas dirigidos a institucionalizar al menos las entidades de mayor importancia en el sector público, como es el caso del Banco Central, superintendencias sectoriales y financieras, Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional y Servicio Nacional de Caminos, estas experiencias han funcionado en forma parcial, habiéndose producido, como resultado de factores políticos, un incumplimiento de las normas y leyes creadas para regular el funcionamiento de estas entidades. Esto ha hecho que las normas y prácticas de gobierno corporativo creadas para que estas instituciones funcionen adecuadamente, como ser el nombramiento del directorio, la elección de la autoridad máxima de la institución, etc., se hayan cumplido en la práctica solo en forma parcial y ocasional, siendo más bien la excepción y no la regla.

En el caso de las otras entidades públicas mencionadas en esta sección, el grado de autonomía es aún mucho menor, y por lo tanto estas entidades son aún mucho más vulnerables a los cambios políticos que ocurren frecuentemente en el país.

5. El Estado como proveedor de Servicios Básicos

Otras de las funciones fundamentales que cumple el Estado es la de proveer servicios básicos, sobre todo a los segmentos más pobres de la población. Bolivia ha asignado más recursos a los sectores sociales en los últimos 10 años y ha logrado avances significativos en la obtención de mayor equidad en el gasto social (ver cuadro 11). El crecimiento del gasto social ha sido particularmente importante en el período 1995-2002, pasándose de una participación del gasto social en el PIB de 12,4% en 1995 a uno que representaba el 19,9 % del PIB en 2002. En el período 2003 a 2005 se observa una caída en el gasto social hasta 18,4% del PIB en 2005.

Los sectores que explican en mayor medida este incremento en el gasto social son principalmente los de educación y el gasto en pensiones. Los gastos en salud crecieron de 5,3% del PIB en 1995 a 7,2% del PIB en 2005, mientras que las pensiones pasaron de 1,5% del PIB en 1995 a 4,1% del PIB en 2005, como resultado este último de la reforma del sistema de pensiones que será discutido más adelante. Los gastos en salud también aumentaron pero en menor medida, pasando en el mismo período, de 3,1% del PIB a 3,4% del PIB.

Cuadro 11
Estructura del Gasto Público Social en Bolivia

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(porcentaje del PIB)										
Gasto Social Total	12,4	13,9	15,3	15,7	16,7	17,2	18,8	19,9	18,8	18,8	18,4
Salud	3,1	3,3	3,4	3,3	3,3	3,6	3,7	3,7	3,6	3,7	3,4
Educación	5,3	5,7	6,0	5,7	6,3	6,2	7,1	7,9	7,4	7,3	7,2
Saneamiento Básico	0,7	1,1	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9	0,6	0,5	0,8	0,8
Urbanismo	1,1	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
Desarrollo Rural	0,7	0,7	0,8	1,2	1,2	1,3	1,7	2,1	1,8	1,6	1,8
Gestión Social (Prefecturas)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Pensiones	1,3	2,1	3,2	3,6	3,7	4,1	4,4	4,5	4,4	4,3	4,1
Aportes (AFP's)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	(estructura porcentual)										
Gasto Social Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Salud	25,3%	23,8%	22,0%	20,9%	20,1%	20,7%	19,5%	18,6%	19,2%	19,6%	18,5%
Educación	42,7%	41,1%	39,4%	36,5%	37,6%	36,0%	37,9%	39,4%	39,4%	38,8%	39,2%
Saneamiento Básico	5,5%	8,3%	6,7%	6,2%	7,2%	6,4%	4,9%	3,1%	2,6%	4,4%	4,4%
Urbanismo	9,2%	5,9%	4,8%	4,8%	3,5%	3,5%	4,3%	4,1%	4,0%	3,8%	3,4%
Desarrollo Rural	5,6%	4,8%	5,0%	7,4%	7,2%	7,8%	8,8%	10,5%	9,8%	8,6%	10,0%
Gestión Social (Prefecturas)	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,7%	0,7%
Pensiones	10,6%	15,2%	21,2%	23,0%	22,4%	24,0%	23,1%	22,7%	23,3%	22,8%	22,4%
Aportes (AFP's)	1,0%	0,9%	0,9%	1,1%	1,9%	1,5%	1,5%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%

Fuente: Unidad de Programación Fiscal

Como resultado de esta tendencia, la participación del gasto social en el total del gasto público se incrementó de 36,3% a 55,4%, en parte también por la significativa caída del gasto de las empresas públicas, como resultado de la capitalización y privatización.

Como resultado de estas tendencias se ha producido un cambio significativo en la estructura del gasto público. El gasto en pensiones por ejemplo aumentó su participación en el gasto social total de 10,6% en 1995 a 22,4% en 2005. En el mismo período, la participación del sector salud cayó en el gasto social cayó de 25,3% a 18,5%, mientras que la de educación se redujo de 42,7% a 39,2%. El gasto en desarrollo rural por su parte aumentó su participación en el gasto social de 5,6% en 1995 a 10% en 2005.

5.1 Educación

Como se vio anteriormente, el sector de educación es el que tiene una mayor participación en el gasto social total del sector público, alcanzando a poco más de un 7% del PIB en el 2005. Aproximadamente, el 86% de este gasto es destinado a los salarios de los maestros y es administrado por el gobierno central. En total, los empleados del sector educativo representan más del 50% de todos los empleados del sector público, siendo maestros entre un 80% a 90% de los mismos.

Bolivia está cerca de lograr la educación primaria universal, lo cual constituye un logro importante que contribuirá a reducir la pobreza del país en el largo plazo. Sin embargo, a pesar que el acceso a la educación primaria se ha incrementado enormemente en Bolivia, la asistencia a la escuela primaria sigue siendo baja en algunos municipios pobres y aislados geográficamente; las tasas de abandono y repetición de cursos siguen siendo altas y la calidad del aprendizaje en la escuela primaria es baja.

Las tasas de asistencia a la educación secundaria han aumentado significativamente, pero las escuelas secundarias siguen sufriendo de problemas de bajo financiamiento, lo cual resulta en una baja calidad educativa y a una alta tasa de abandono. De acuerdo al Banco Mundial (2006), existe una deficiente priorización en el gasto, ya que la educación primaria y terciaria acapara un 90% del gasto total en educación, mientras que la secundaria recibe solamente el 12%, a pesar que la educación secundaria tiende a ser más compleja.

Durante los últimos años, el Ministerio de Educación ha continuado implementando el Programa de Reforma Educativa (PRE), en base a tres estrategias globales: i) Proyectos Educativos de Núcleo (PEN) en áreas rurales, ii) Proyectos Educativos de Red (PER) en zonas urbanas, y iii) Proyectos Educativos Indígenas (PEI). Estas estrategias apuntan a mejorar la calidad de la educación mediante proyectos integrales que consideran infraestructura escolar, procesos pedagógicos y promoción de la participación de los actores en el diseño del currículo, métodos y administración de los servicios escolares.

En aspectos de gestión administrativa y del personal del sector, se ha institucionalizado los cargos de directores de unidades educativas, se ha iniciado el proceso de descentralización de la gestión escolar a partir del fortalecimiento de los SEDUCA (Servicios Departamentales de Educación), se ha creado una serie de incentivos para la permanencia rural, el bachillerato pedagógico para estudiantes indígenas. En 2005 se ha estructurado un Sistema Integrado de Formación Docente.

5.2 Salud

El sector público en Bolivia destinó aproximadamente el 18,5 % del gasto público total del SPNF y el 3,4 del PIB en el sector salud en 2005. El 80% del gasto público total en salud corresponde a gasto de personal.

El Ministerio de Salud, que es cabeza del sector, es fuertemente dependiente de fuentes temporales o irregulares para el financiamiento de sus programas. Un porcentaje elevado de los recursos para financiar sus principales programas estratégicos viene de la cooperación internacional o de transferencias de las cajas de salud. Programas importantes como el Programa Ampliado de Inmunización (PAI), la lucha contra el Chagas, malaria o tuberculosis dependen casi completamente de este tipo de fuente, siendo las contribuciones del TGN casi marginales.

Las reformas ejecutadas en el sector y el incremento en el presupuesto destinado al mismo, han producido mejoras significativas en los indicadores de salud. Bolivia ha logrado avances importantes en la cobertura de intervenciones prioritarias de salud, como el parto atendido por personal médico profesional que se elevó de 32% a 62% entre 1996 y 2005, atención prenatal, inmunización y tratamiento de enfermedades diarreicas y pulmonía en niños menores de 5 años. Esto se tradujo en una reducción en la tasa de mortalidad materna de 416 por 100 mil en 1989 a 229 por 100 mil en 2003. La tasa de mortalidad infantil también se redujo de 99 muertes por cada 1000 nacidos vivos en 1989 a 54 por cada mil nacidos vivos en 2003.

5.3 Agua y saneamiento básico

Los niveles de cobertura registrados durante el último decenio han mejorado debido a la recuperación de los niveles de inversión pública (30% de la inversión social en 2004) y privada destinados a financiar sistemas de agua potable y alcantarillado, y el proceso de urbanización que ha vivido el país.

Bolivia está en camino de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en agua y saneamiento. La tasa de acceso actual a los servicios de agua potable se encuentra alrededor del 83%. Los niveles de inversión en agua y saneamiento alcanzan

a aproximadamente US\$ 75 millones por año, de los cuales los municipios gastan alrededor de US\$ 15 millones en promedio por año.

Han existido dos experiencias de concesión de los servicios de agua en el país, correspondientes a las ciudades de Cochabamba y de La Paz. Ambas experiencias han terminado en última instancia con una reversión de las concesiones a manos del estado. En el caso de la empresa Aguas del Illimani, que tuvo entre 1996 y 2005 la concesión de administrar la provisión de agua en la ciudad de La Paz y El Alto, se ha negociado la terminación de dicho contrato debido a presiones sociales y políticas, al existir una percepción mayoritariamente negativa por parte de la población sobre el desempeño de esta empresa privada en la provisión de agua. Sin embargo, al evaluar objetivamente los resultados del desempeño de la empresa, se observa que durante el período de administración de este servicio por parte de Aguas del Illimani, el número de nuevas conexiones realizadas en la ciudad de El Alto, ha sido mayor a todas las conexiones que hasta antes de la concesión se habían realizado en esta ciudad (Banco Mundial, 2005)

5.4 Seguridad social

Bolivia también ha dado importantes pasos para transferir al sector privado la administración de la seguridad social de largo plazo. La reforma de pensiones ejecutada en 1996, sustituyó el antiguo sistema de reparto simple (“pay as you go”), por un sistema de capitalización individual, administrado privadamente. El sistema de reparto cubría el seguro social de largo plazo, incluyendo la jubilación, el riesgo profesional, discapacidad y muerte, y era un sistema mixto, conformado por un pilar público, administrado por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), y un pilar privado constituido por los fondos complementarios (FONCOMs) organizados sectorialmente por los trabajadores.

La Reforma de Pensiones transfirió la administración de los fondos de pensiones a dos Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) privadas, las cuales son responsables de recaudar las contribuciones de los afiliados e invertir los recursos en activos que garanticen una rentabilidad adecuada y un riesgo bajo. La reforma ha producido resultados positivos en términos de incrementar la afiliación al sistema de pensiones, la cual pasó 328 mil afiliados en 1997 a 988 mil en 2006. El Fondo de Capitalización

Individual se incrementó de US\$ 106 millones (1,3 % del PIB) en 1997 a US\$ 2.298 millones en 2006 (22,2% del PIB).

El cambio de sistema de pensiones ha representado un significativo costo para el TGN, ya que éste se hizo cargo de los pasivos acumulados por el sistema anterior. El pago de pensiones por parte del TGN se incrementó de 1,5 % del PIB en 1995 a 4,5% en 2002 y se redujo a 4,1% del PIB en 2006. Es previsible que estos costos continúen reduciéndose en el futuro. Sin embargo, a pesar de los resultados positivos de la reforma de pensiones, el gobierno está considerando modificar la reforma de pensiones, lo cual podría implicar un retorno al sistema antiguo, administrado por el estado.

6. Problemas que limitan la eficiencia del gasto público

De acuerdo al análisis realizado en las secciones anteriores, se puede observar que el estado en Bolivia desempeña una variedad de funciones a través de diferentes entidades del sector público. Se vio también que Bolivia tiene uno de los niveles más elevados de gasto público en la región. Sin embargo, no existen mecanismos claros que garanticen la eficiencia con que los recursos públicos son gastados. En esta sección se analizan los principales factores que reducen la eficiencia del gasto público en Bolivia.

6.1 Fase de planificación y ejecución del gasto público

Uno de los principales problemas que incide en una baja calidad del gasto público en Bolivia, está dado por el hecho que el Presupuesto General de la Nación (PGN) no se constituye es una herramienta efectiva de planificación y control. Esto es así debido a que el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto del sector público tiene lugar dentro de un entorno institucional débil, sujeto básicamente a consideraciones políticas. La elaboración y aprobación del presupuesto está muy influida por presiones políticas y luchas de poder, lo que normalmente resulta en una sobre estimación del mismo. En este sentido, existe una tendencia a la sobreestimación en las proyecciones de ingresos, con el propósito de dar cabida a las diferentes demandas de gasto provenientes de las diferentes regiones y sectores que participan directa e indirectamente en la aprobación del presupuesto. Durante el proceso de aprobación parlamentaria del PGN, el Congreso incrementa el presupuesto del gasto en

forma habitual, en función a las demandas y presiones sectoriales. Por este motivo, es común que la ejecución del presupuesto tienda a diferir notablemente de lo presupuestado, razón por la cual el Congreso aprueba ex-post los cambios introducidos en la ejecución, a través de la aprobación de un presupuesto reformulado a finales de la gestión del presupuesto. Tradicionalmente, el Ministerio de Hacienda realiza el seguimiento de la ejecución del presupuesto público utilizando el Programa Financiero acordado con el FMI, y no el PGN.

Adicionalmente, no existe un sistema de información que integre las operaciones de todas las instancias de gobierno general, a nivel central y descentralizado, dentro de un solo sistema que permita una gestión pública eficiente. El gobierno ha introducido el denominado sistema de gestión de la información financiera del gobierno (SIGMA) en la administración central y existen planes para reproducirlo en los niveles inferiores de gobierno, sin embargo este proceso puede ser muy costoso e ineficiente, debido a la poca flexibilidad de este sistema.

Existe una falta evidente de personal calificado en las diferentes reparticiones de la administración pública. Durante las dos últimas décadas se implementaron diferentes programas de servicio civil, dirigidos a mejorar la calidad de los funcionarios públicos. Sin embargo, estos programas confrontaron problemas de inestabilidad funcionaria, debido a factores políticos, y de falta de presupuesto, ya que estas iniciativas fueron muchas veces financiadas por organismos internacionales, especialmente en lo referente a los mayores sueldos y salarios pagados a los funcionarios calificados.

Paralelamente, se han implementado, con el apoyo de la cooperación internacional, programas dirigidos a lograr el fortalecimiento institucional de entidades claves en la administración pública, como es el caso de las dos instituciones de recaudación de impuestos: Aduana Nacional y el Servicio nacional de Impuestos; el Banco Central de Bolivia; y dos de las instituciones con mayor responsabilidad en la ejecución del gasto público, como es el Servicio Nacional de Caminos (SNC) y Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR), este último responsable del pago de las pensiones a los jubilados del sistema anterior de pensiones. El fortalecimiento institucional de entidades claves del sector público ha sido muchas veces promovida por las agencias e

instituciones multilaterales de financiamiento, como una condición a la otorgación de recursos de apoyo al presupuesto de la nación.

Finalmente, es importante mencionar que uno de los mayores problemas que ha enfrentado el proceso de descentralización en la ejecución del presupuesto hacia los municipios y prefecturas, ha sido la debilidad institucional y baja capacidad de gestión existente en los gobiernos sub nacionales. La mayor cantidad de recursos transferidos a estas instancias de gobierno, a partir de las reformas de participación popular y descentralización, de la iniciativa HIPC II y de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), hace necesario fortalecer la capacidad de gestión de estas instancias de gobierno. Diversas iniciativas emprendidas entre el gobierno y las instituciones financieras internacionales, han buscado también fortalecer institucionalmente a los gobiernos sub-nacionales.

6.2 Fase de seguimiento de la ejecución del gasto público

La fase de evaluación de la efectividad y eficiencia del gasto es uno de los eslabones del proceso presupuestarios menos desarrollados en Bolivia. Uno de las principales restricciones para mejorar la fase de seguimiento de la ejecución presupuestaria ha sido la falta de información centralizada sobre los flujos de gasto del sector público. Por lo general, el seguimiento y evaluación se focaliza solamente en el cumplimiento de actividades o en la utilización de insumos (ejecución presupuestaria), muy poco en los productos o servicios que resultan del gasto, y muy rara vez en el logro de resultados e impactos.

La ejecución de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) a partir del alivio de deuda obtenido por Bolivia bajo la iniciativa HIPC II, fue tal vez la instancia donde se hizo un mayor esfuerzo para crear un sistema de seguimiento y control de la eficiencia del gasto público, ya que se creó un conjunto de indicadores a nivel municipal, departamental y nacional, para medir los impactos del gasto público en términos de reducción de la pobreza. Posteriormente, este concepto de tener un sistema de indicadores que permitieran medir la eficiencia del gasto público, en términos de su contribución a mejorar los indicadores sociales, fue recogida dentro del establecimiento

de las Metas de Desarrollo del Milenio, las cuales siguen siendo tomadas como referencia para medir la eficacia del gasto social y de las políticas públicas.

Finalmente, no existe una regla de disciplina fiscal para la ejecución del presupuesto del sector público, que permita mantener los equilibrios fiscales y garantice la sostenibilidad de las finanzas del sector público. El incremento en los ingresos del sector público registrado en los últimos años, debido a los mayores ingresos tributarios por concepto de exportación de gas natural, se ha traducido en un sustancial incremento del gasto público, lo cual incrementa la vulnerabilidad de las finanzas pública a una potencial reversión del ciclo económico. La meta del Balance Estructural aparece como la mejor alternativa de regla fiscal, ya que otorga a la política fiscal un papel anti-cíclico, buscando que la economía tenga un crecimiento estable a través del tiempo y reduciendo el efecto negativo que tienen los ciclos económicos, donde existen períodos de altas tasas de crecimiento, seguidos por caídas en el producto.

Son varios los países que aplican esta metodología y consiste en elaborar el Presupuesto del Sector Público, de forma tal que el nivel del gasto crezca en función del crecimiento de tendencia del PIB, o en función del precio de largo plazo de alguna materia prima, cuya actividad contribuya en forma significativa a los ingresos del sector público, como es el caso del gas natural en la economía boliviana. De esta forma, el gasto público actúe como estabilizador automático, evitando que el gasto se sobre-expanda en periodos de crecimiento alto o de precios altos del gas natural, y que se contraiga en períodos bajos del ciclo del producto o de precios bajos del gas.

La aplicación de esta metodología presupuestaria permite generar superávits fiscales en períodos de auge económico o de precios altos, pudiendo estos excedentes ser utilizados de dos maneras: i) para reducir la deuda pública, que a su vez disminuirá el pago de intereses, generando una mayor margen fiscal, y/o ii) para crear fondos de estabilización, los cuales pueden ser utilizados posteriormente para financiar un mayor déficit en períodos bajos del ciclo económico, o de precios bajos.

7. Conclusiones y recomendaciones

A pesar que la participación del gasto público se ha ido reduciéndose en las últimas décadas en Bolivia, ésta continúa siendo una de las más elevadas de la región. Esta reducción se debe fundamentalmente al proceso de reformas que se han ejecutado en la década pasada, las cuales incluyeron el traspaso de las empresas públicas a manos privadas, a través de los procesos de privatización y capitalización. Estos procesos han permitido al sector público concentrarse en actividades referidas a la provisión de servicios públicos de apoyo al sector privado, y de servicios básicos de educación, salud, agua, saneamiento básico y seguridad social, lo cual ha contribuido significativamente a reducir la pobreza.

Es claro que a pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas para mejorar la administración del estado en Bolivia, este proceso no ha estado exento de problemas. Los esfuerzos realizados para institucionalizar el sector público, dotándolo de personal técnico calificado y de autonomía de gestión, las instituciones han estado constantemente sometidas a presiones políticas que han tendido a revertir constantemente los procesos de institucionalización. En este sentido, el traspaso de las empresas públicas al sector privado ha permitido aumentar los flujos de inversión a estos sectores y mejorar en muchos casos la administración de las empresas y la provisión de servicios.

El sector público ha reducido significativamente su participación en actividades empresariales a partir de las reformas, habiendo prácticamente desaparecido su rol de estado empresario. Sin embargo, el actual gobierno está tratando de revertir este proceso y recuperar esa función para el estado, en detrimento de la participación del sector privado. Sin embargo es importante destacar que las reformas ejecutadas han tenido impactos favorables, que han permitido capitalizar sectores estratégicos de la economía, como es el caso de los hidrocarburos, telecomunicaciones, energía eléctrica.

En lo referido al estado como productor de servicios públicos, éste ha asumido un rol activo en cuanto al apoyo al sector productivo, desarrollo de tecnología para la producción, sistema de regulación y supervisión, dotación de infraestructura de transporte, acceso a financiamiento, promoción de exportaciones, etc. Sin embargo, las

instituciones encargadas de ejecutar las políticas públicas no han contado con la suficiente autonomía y recursos para llevar adelante una gestión independiente de las presiones políticas. A pesar que han existido intentos serios para institucionalizar entidades claves como el Banco Central, superintendencias sectoriales y financieras, Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional y Servicio Nacional de Caminos, estas experiencias han funcionado en forma parcial, habiendo existido, debido a consideraciones políticas, un incumplimiento de las normas y leyes creadas para regular el funcionamiento de estas entidades. Esto ha hecho que las normas y prácticas de gobierno corporativo creadas para que estas instituciones funcionen adecuadamente, como ser el nombramiento del directorio, la elección de la autoridad máxima de la institución, etc., se hayan cumplido solo en forma ocasional, siendo más bien la excepción y no la regla.

Finalmente, el sector público también ha incrementado en forma significativa el gasto para la provisión de servicios básicos, que ayuden a reducir la pobreza. Esta estrategia ha tenido resultados importantes en mejorar los indicadores sociales, incrementando el acceso a estos servicios y reduciendo los índices de pobreza. Dado los niveles de pobreza todavía existentes en el país, es necesario que en el futuro el estado siga concentrándose en mejorar el acceso y la calidad de los servicios básicos. Esta ha sido una de las áreas donde ha existido un mayor grado de seguimiento a la eficiencia del gasto pública en términos de su eficiencia para mejorar los indicadores de pobreza. Empezando por la iniciativa del HIPC, donde la condicionalidad del alivio de deuda estaba atada a metas a ser alcanzadas en términos de indicadores sociales previamente acordados entre la cooperación internacional y el gobierno. Posteriormente, esta iniciativa fue recogida dentro del establecimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, las cuales siguen siendo tomadas como referencia para medir la eficacia del gasto social y de las políticas públicas.

Referencias

Banco Mundial (2006), *Cómo se gasta el dinero público*, Actualización, junio 2006 (PER por sus siglas en inglés), Washington.

Fay M. & Morrison M. (2005), *Infrastructure in Latin America & Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*, vol I: Main Report, World Bank, Finance, Private Sector and Infrastructure Unit, Latin America & The Caribbean Region, Washington.

International Monetary Fund (2004), *Bolivia: Improving Budget Decentralization Processes*, Fiscal Affairs Department, Dec., Washington.

Martínez J.A. (2007), *El desafío de las autonomías*, Fundemos y Fundación Hanns Seidel Stiftung eV, La Paz.

Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (2001), *Estado de Situación de la Competitividad en Bolivia*, La Paz.

Unidad de Programación Fiscal (2006), *Dossier Estadístico 1990-2005*, vol. Viii, Ministerio de Hacienda, La Paz.

World Bank (1985) *Country Report: Bolivia*, Washington, DC: World Bank.