

**cedla**

centro de estudios  
para el desarrollo  
laboral y agrario

Social Watch

Proyecto  
Control  
Ciudadano



**Condicionalidad  
externa y desarrollo  
Evaluando la Estrategia Boliviana  
de Reducción de la Pobreza**

Silvia Escóbar de Pabón

Nº 5

La Paz, mayo de 2002

## INDICE

La nueva era de la globalización excluyente.....	1
Promesas y resultados de las políticas de ajuste estructural en Bolivia.....	3
En el ámbito macroeconómico:.....	3
En el ámbito de la reestructuración productiva:.....	4
En el ámbito de la reducción de la pobreza:.....	5
El alivio de la deuda externa (HIPC).....	6
Evolución de la deuda en los últimos 20 años.....	6
Composición de la deuda externa.....	7
La iniciativa HIPC I: nueva condicionalidad.....	8
La iniciativa HIPC II.....	10
Del ajuste estructural reforzado al ajuste con crecimiento y reducción de la pobreza.....	11
Las cifras del HIPC y la lucha contra la pobreza: la perspectiva de las mujeres.....	12
Desafíos para el desarrollo, la equidad social y de género.....	13
Bibliografía.....	16

## PRESENTACIÓN

El presente documento ha sido elaborado por Silvia Escóbar de Pabón como un aporte del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla) para la Red de Mujeres Transformando la Economía (Remte). Conoció la luz pública a través de un recorrido algo sinuoso, pues fue presentado el 14 de marzo de 2002 en la “Carpa sobre Deuda y Asistencia Oficial al Desarrollo” como parte de una evaluación de las estrategias de reducción de la pobreza impulsadas por el FMI y el Banco Mundial —de hecho Bolivia fue el ejemplo paradigmático— en el Foro Global de ONGs denominado “Financiación para el Derecho al Desarrollo Sustentable con Equidad”, realizado en Monterrey, México entre el 14 y 16 de marzo de este año.

De esta manera, el contenido de esta presentación formó parte de la discusión que se dio en este Foro para luego presentar un documento conjunto de la sociedad civil ante la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, organizada y realizada por la Organización de Naciones Unidas en Monterrey entre el 18 y el 22 de marzo de este año.

El Proyecto Control Ciudadano del Cedla desea compartir con ustedes este documento, pues creemos que las ideas y el análisis vertidos en él alimentan un debate que poco a poco va tomando más pertinencia: ¿es posible el desarrollo con equidad en un marco de condicionalidad externa promovido por los organismos multilaterales y los países más ricos del planeta? Esta pregunta recorre con inquietud las frases de Silvia Escobar y ayuda a plantear sin tapujos la realidad de un país que, como Bolivia, ha sido uno de los alumnos más aplicados del ajuste estructural y, tal como plantea la autora, “sigue siendo uno de los países más empobrecidos y socialmente subdesarrollados de la región y la economía, a pesar de haberse recuperado después de la crisis, sigue inactiva”.

Cecilia Ramos  
**Coordinadora**  
**Proyecto Control Ciudadano**

## **La nueva era de la globalización excluyente**

A partir de la llamada crisis de la deuda, en los años 80, se inicia la aplicación de las denominadas políticas de ajuste estructural con el argumento de preparar a las economías del Sur para su inserción en el nuevo modelo internacional globalizado que se presenta —desde los organismos multilaterales— como la única alternativa de desarrollo.

En otros términos, se proclama que lo que permitirá el desarrollo será la globalización de las economías. Globalización entendida como la “universalización de las reglas del juego” y la presencia dominante del “capital internacional” para emprender la senda de la modernización en las economías de la región (Ugarteche, 2000).

En los hechos, la velocidad de las actuales tendencias globalizadoras entra en contradicción con la subsistencia de la polarización en un doble plano: entre países y al interior de los países; es decir, que la globalización lleva aparejada la marginación o exclusión, por cuanto tiende a interrelacionar ciertas partes del mundo o regiones dentro de los países al mismo tiempo que margina a otras, limitando así sus posibilidades para desarrollarse y cambiar su ubicación dentro del sistema.

Ante esta tendencia inobjetable de fragmentación y segmentación, surgen explicaciones que señalan la existencia de oportunidades para los países y sus regiones, pero que éstas no siempre son aprovechadas por todos. Algunos hacen referencia a que existen naciones lentas y veloces o hasta un “mundo a dos velocidades”. Otros, por el contrario, reafirman la idea de globalismo limitado o excluyente, que parece expresar mejor los avances en este proceso.

Desde la dimensión de la justicia económica, la implicación más importante de estas tendencias es el significativo aumento de la desigualdad en la distribución de la riqueza entre los países desarrollados y el resto de los países del mundo, proceso acompañado con el aumento de la pobreza, tanto en términos absolutos como relativos. Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (1996), el 20 por ciento de los habitantes más pobres del mundo han visto reducir su parte de la renta global de un 2,3 por ciento a 1,4 por ciento en los últimos 30 años. A su vez, la parte del 20 por ciento más rico se ha elevado del 70 por ciento al 85 por ciento. Esta situación, en el 2000, ha empeorado, pues la relación entre la parte de los más ricos respecto a la de los más pobres se incrementó en más del doble: de 30:1 a 74:1.

Esta es apenas una de las expresiones de una integración selectiva y, en muchos casos, marginal de la mayor parte de los países al sistema mundial; al mismo tiempo que países completos y regiones dentro de los países, se encuentran cada vez más limitados para enfrentar las acciones del capital transnacional que, en su búsqueda de alta rentabilidad y beneficios extraordinarios, están destruyendo a su fuerza de trabajo y sus recursos naturales.

En efecto, desde una perspectiva más amplia, las implicaciones del proceso de globalización consisten en las severas limitaciones que se han introducido a la

autonomía y la capacidad de maniobra de los gobiernos debido a que los elementos clave, que son necesarios para la toma de decisiones en los niveles nacional y global, están altamente controlados por los países que impulsan la globalización. Así, los Estados —los excluidos del proceso de toma de decisiones— asisten al cercenamiento de parte de su soberanía.

Sin embargo, para los organismos multilaterales, los principales problemas del desarrollo en nuestros países, en las dos últimas décadas, tienden a explicarse por la aplicación de “políticas erróneas”, no así como una consecuencia de la desigualdad distributiva, del ahondamiento de la brecha técnico productiva con los países desarrollados y de la concentración, cada vez mayor, del poder en el nivel mundial. En consecuencia, los saldos de desigualdad social e inequidad que acompañan a la globalización se atribuyen al fracaso de los países y de los individuos para aprovechar las oportunidades que se abren para todos en este proceso.

En este contexto, cuando nos preguntamos sobre los impactos de lo global sobre lo nacional, es decir, el impacto de la globalización sobre las oportunidades para nuestros países, tanto para las mujeres como para los hombres, las tendencias muestran que el capital internacional ha impuesto nuevas formas de dominio, subordinación y explotación; estas formas, en definitiva, son las que provocan dramáticos retrocesos para las economías y las sociedades en nuestra región. Veamos algunas de esas tendencias:

- La apertura unilateral al comercio exterior frente al proteccionismo de los países del Norte ha desestructurado la economía real afectando la producción, la productividad y competitividad de las economías de la región. La participación de América Latina en el mercado mundial es insignificante, aún considerando a Brasil, México y Argentina juntos.
- El crecimiento del producto es la mitad de lo que fue antes de la crisis de los 80. Los países exportadores de materias primas no solamente tienen serias dificultades para reorientar su economía hacia la exportación de productos manufacturados, sino que han visto decrecer los ingresos de sus principales exportaciones.
- Se ha privatizado la mayor parte de las empresas públicas que pasaron a manos de empresas transnacionales, ocasionando la concentración de excedentes y de beneficios en el capital foráneo en desmedro del ahorro interno y la inversión pública.
- La especulación financiera se ha nutrido de capitales de corto plazo en la banca, provocando una volatilidad financiera nunca antes experimentada. En muchos países, entre ellos Bolivia, el rescate de la banca quebrada ha significado una fuerte erogación de recursos por parte del Estado en desmedro de la inversión y el gasto públicos.
- Se ha reducido la capacidad de generación de empleo asalariado y la precariedad de las condiciones laborales adquiere características alarmantes en la región.
- Se asiste a un deterioro creciente en la provisión y en la calidad de los servicios públicos de educación, salud, vivienda y otros servicios básicos; asimismo, existen fuertes presiones para su mercantilización y privatización.

Estas macrotendencias significan menor disponibilidad de ahorro interno, más deuda y mayor dependencia del financiamiento externo, que limitan severamente el desarrollo y la equidad en la región. Basta mencionar que la magnitud e intensidad de la pobreza es creciente, al paso en que aumenta la desigualdad social y la exclusión de la mayoría de la población del acceso a un empleo digno, a recursos productivos y medios de vida, pero también, al paso en que se limita su participación en el control social y en la toma de decisiones.

A la luz de estos y otros indicadores, es posible concluir junto a diversos autores, que la globalización y las políticas de ajuste estructural impulsadas por los organismos multilaterales, van más allá de la “imposición de un conjunto de políticas macroeconómicas y de reformas del Estado. Es una estrategia deliberada de la transformación social en el plano mundial para hacer el mundo más seguro para las empresas transnacionales y el capital internacional” (Ecosoc, 1998, citado en Ugarteche, 2000).

### **Promesas y resultados de las políticas de ajuste estructural en Bolivia**

Las políticas de ajuste estructural aplicadas en Bolivia tuvieron cuatro objetivos principales: restaurar el crecimiento económico y lograr su sostenibilidad, reestructurar el aparato productivo, reducir la vulnerabilidad externa y superar la pobreza.

Después de 16 años de aplicación ortodoxa y rigurosa de las políticas neoliberales, Bolivia sigue siendo catalogado como uno de los países más pobres, menos competitivo y altamente endeudado del mundo. Veamos algunos indicadores económicos y sociales:

#### *En el ámbito macroeconómico:*

- Moderado crecimiento económico, a un ritmo promedio de 3% en los 90.
- Inestabilidad del crecimiento económico, aún en presencia de una elevada Inversión Extranjera Directa (IDE); desde 1995 se observa variaciones desde 4,5 por ciento a 0,4 por ciento; estas fluctuaciones del comportamiento del producto dan cuenta de la escasa sostenibilidad del crecimiento.
- El crecimiento del producto per cápita de 1,7 por ciento en promedio, se sitúa por debajo del crecimiento de la población (2,3 por ciento).
- Déficit fiscal no resuelto, permanece en tasas cercanas al 4 por ciento en promedio.
- Bajas tasas de ahorro interno ( 14 por ciento del PIB), el más bajo de América Latina: tanto el servicio de la deuda externa como el creciente deterioro de los términos de intercambio, reducen el ahorro interno disponible para la inversión a apenas un 7 por ciento del PIB.
- Se aprecia un déficit recurrente de la balanza comercial, derivado de la apertura y de políticas comerciales agresivas que no tienen como contrapeso políticas dirigidas al fortalecimiento productivo: en la actualidad, Bolivia aprovecha solamente el 6 por ciento de las preferencias arancelarias del CAN y el 4 por ciento del MERCOSUR.

- Creciente deterioro de los términos de intercambio, asociado a la exportación de productos básicos con escaso valor agregado y a los cambios en la demanda y los precios relativos en los mercados.
- Creciente reducción de la demanda interna y el consumo de los hogares, por efecto de los bajos salarios y la vigencia de políticas impositivas regresivas como el Impuesto al Valor Agregado, que penalizan al consumo de los más pobres.

Así, en el ámbito macroeconómico, la consigna de los organismos multilaterales —más apertura financiera y comercial, más mercado y menos Estado— confabula contra el crecimiento, la equidad y la superación de la pobreza. Después de 16 años de neoliberalismo, Bolivia es más vulnerable frente a los cambios del entorno externo y más dependiente de los recursos externos para financiar su desarrollo.

*En el ámbito de la reestructuración productiva:*

Es patente, en economías como la boliviana, la falacia de la globalización en términos del proclamado impulso a la productividad, competitividad y al cambio en el perfil exportador que proviene de la apertura al comercio exterior y del estímulo a la inversión extranjera.

La productividad tiene una tendencia negativa y las posibilidades de ser competitivos en una economía global se asientan en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales.

No se ha logrado acceso a una transferencia e innovación tecnológica capaz de promover la reestructuración productiva, el fortalecimiento de cadenas de valor y la generación de empleo. Bolivia continúa atada a una estructura productiva basada en: i) la exportación de recursos naturales con escaso valor agregado; ii) un puñado de industrias de bienes de consumo básico; y iii) una miríada de pequeñas unidades económicas de baja productividad, concentradas en sectores que reciben el impacto de las políticas de apertura comercial (manufactura, agropecuaria), además del comercio y los servicios personales.

La mayor parte de los productores/as del campo y las ciudades están excluidos del acceso a recursos productivos (capital, tecnología, conocimientos, tierra), aspectos que han sido abandonados al libre juego del mercado. Paradójicamente, se trata de un mercado poco desarrollado y que deja por fuera a quienes no detentan poder económico o político.

Hoy en día, con la capitalización de las empresas públicas y la IDE en otros sectores, el 65 por ciento de las decisiones de inversión ha quedado en manos del sector privado transnacional, es decir, sectores intensivos en capital que no generan articulaciones con el resto de la economía. La concentración de un alto porcentaje del excedente económico en manos del capital foráneo, ampliamente favorecido por las leyes promulgadas en el marco del ajuste para la repatriación de utilidades, la libre contratación de mano de obra, la fijación de precios y tarifas al margen de la regulación

estatal, han creado las condiciones para la “generación de excedentes sin acumulación interna”, con graves efectos para la sostenibilidad del desarrollo productivo.

Un indicador que sintetiza el carácter esquivo de las políticas para la reestructuración productiva es la drástica reducción del empleo asalariado en la economía: el índice de asalariamiento ha descendido por debajo del 50 por ciento, expresando la crisis del aparato productivo, por efecto de la ausencia de políticas públicas para su modernización y su sustitución por políticas comerciales agresivas que apuestan al mercado como el motor de la transformación productiva.

*En el ámbito de la reducción de la pobreza:*

Las políticas sociales en el ajuste estructural se encuentran desvinculadas de las orientaciones más generales de las políticas económicas relativas a la distribución y redistribución de ingresos. En esta lógica, se mueven en torno al fortalecimiento del “capital humano” y afectan los ámbitos de carencias características de la pobreza, en particular, la salud y la educación y sus asimetrías genéricas en oportunidades de acceso.

En contraste con la mejora en algunos indicadores sociales —que dicho sea de paso todavía expresan fuertes inequidades de género— la persistencia de los niveles de pobreza y el aumento de su intensidad, no es más que uno de los efectos más evidentes de los cambios económicos, institucionales y políticos del país impulsados por el ajuste estructural.

De hecho la pobreza, medida a través de los ingresos, continúa afectando a más del 60 por ciento de la población total y el 92 por ciento de la población rural; estos índices se han reducido levemente en términos relativos, pero la pobreza ha aumentado en términos absolutos. Más de cinco millones de bolivianos, de una población de ocho millones, se encontraban por debajo la línea de pobreza en 1999.

La desigualdad en los ingresos, medida por el índice de Gini, se ha incrementado con el tiempo y hoy es mucho mayor (con un nivel de 56 por ciento) con referencia a finales de los 70, cuando se registraba un índice de 49 por ciento (Arze, 2001).

Los efectos de estas tendencias atraviesan los diferentes sectores, las familias y los individuos, marcando profundas diferencias sociales y de género. La mayor parte de la población está expuesta a: i) la precariedad del empleo, los bajos salarios y la carga de trabajo no remunerada que recae con mayor intensidad sobre las espaldas de las mujeres; ii) la falta de acceso a recursos productivos (tierra, agua, capital, conocimientos); iii) la exclusión en la provisión de servicios básicos por efecto de su creciente mercantilización; y iv) una mayor carga de los impuestos indirectos, que penalizan el consumo sin diferenciar bienes de consumo básico y suntuarios con una clara desventaja para los más pobres.

En suma, se trata de efectos directos e indirectos que afectan el acceso a los principales medios de vida, cuya incidencia recae en forma desproporcionada sobre las



mujeres, quienes, en el espacio del mercado y en la esfera doméstica, enfrentan mayores responsabilidades vinculadas con la reproducción de la fuerza de trabajo.

En efecto, no sólo las mujeres se ven impulsadas hacia el mercado laboral bajo condiciones muy desfavorables, sino que con frecuencia su actividad —en unidades de producción campesinas, las comunidades indígenas o en el sector informal de la economía— tiende a pasar desapercibida; es decir, la participación de las mujeres en la economía estrictamente vinculada con la producción y el mercado que no es contabilizada ni considerada como actividad económica por aparecer como una extensión del trabajo doméstico.

Persiste también una enorme desventaja de las mujeres para acceder a diversos recursos materiales, económicos y sociales. Es decir, a recursos productivos (tierra, capital, conocimientos); al propio trabajo remunerado fuera del hogar; a la participación en la política y en la toma de decisiones que les interesan.

La menor provisión de servicios básicos y el encarecimiento de los bienes de consumo también afectan de manera desigual a las mujeres, quienes deben suplir con la prolongación de sus jornadas de trabajo aquellos bienes y servicios cuyo acceso les es sistemáticamente negado desde el Estado y el mercado.

Todos estos procesos tienen lugar en un escenario de escasa o nula participación de la población —y en particular de las mujeres— en la toma de decisiones de política y acción. La noción de “participación política” ha sido sustituida por la de “consulta”, en un falso juego demagógico, puesto que se continúa inhibiendo sistemáticamente el ejercicio de los derechos de la mayor parte de la población boliviana con una fuerte carga de discriminación hacia las mujeres.

En consecuencia, 16 años después, se puede decir que las promesas del ajuste estructural para economías como la boliviana ocultaron una de las intencionalidades del modelo neoliberal impuesto por los organismos multilaterales: que el país recupere la capacidad de servicio de su deuda, supuesta la incapacidad de pago en que ingresó a mediados de los años 80. Paradójicamente, hoy somos más deudores que antes, pues la deuda externa de Bolivia casi se ha duplicado en los últimos 20 años: desde 2.600 millones de dólares en 1981 a 4.337 millones de dólares en el 2001.

## **El alivio de la deuda externa (HIPC)**

### *Evolución de la deuda en los últimos 20 años*

- La deuda al inicio del ajuste estructural. En 1985 alcanzaba a 3.294 millones. Representaba el 51,3 por ciento del PIB. Con un servicio de la deuda de 248 millones anuales, el coeficiente del servicio de deuda sobre exportaciones era de 33,1 por ciento.
- Bolivia renegocia su deuda entre 1986 y 1996. A través de diversas gestiones para lograr un manejo sostenible de la deuda externa, en esos 10 años se alcanzó una reducción de cerca de 3.354 millones.

- Con el Club de París, se lograron alivios parciales y condonación. Con la banca comercial, a través de canje y recompra al 11 por ciento de su valor nominal. Se logró acceder a condonaciones con Estados Unidos y otros acreedores bilaterales.
- La aplicación del ajuste estructural genera nueva deuda. Al optimismo de la reducción de la deuda le acompaña una pesadilla: el ajuste supone costos, el país no genera ingresos para mantener los equilibrios macroeconómicos y asumir los costos de las reformas del Estado y atender sus necesidades de inversión pública: Bolivia adquiere nueva deuda.
- Los saldos de la deuda en los últimos 20 años son insostenibles. En este constante juego de reducción y contratación de nuevos préstamos, la deuda externa de Bolivia ha pasado de 2.652 millones en 1981 a 4.337 millones en el primer semestre del 2001. En este año la deuda continuaba representando el 51,2 por ciento del PIB; el coeficiente de la deuda sobre las exportaciones se redujo a 21,5 por ciento, pero el servicio de la deuda es del orden de 318 millones de dólares anuales, 70 millones más en comparación con el inicio de los programas de ajuste.

### *Composición de la deuda externa*

Además de esta crítica progresión de la deuda externa con relación a la capacidad de pago de la economía boliviana, se ha dado un cambio fundamental en su composición por acreedores. En 1981, el 58 por ciento de la deuda era oficial: organismos multilaterales y bilaterales y el 42 por ciento era deuda con la banca privada internacional. Más de la mitad de la deuda oficial (56 por ciento), era deuda con las bilaterales.

En el 2001, el 99,6 por ciento de la deuda es oficial y solamente un 0,4 por ciento es con la banca privada. Actualmente, el 70 por ciento de la deuda oficial (un 30 por ciento más que en 1981), es con los organismos multilaterales.

Estos indicadores permiten arribar a algunas conclusiones:

- En los últimos 20 años, el mayor endeudamiento y su composición muestra que la aplicación del ajuste estructural y las reformas en Bolivia han tenido un papel preponderante en la contratación de nueva deuda. Solamente la reforma del sistema de pensiones representa una carga anual de 300 millones de dólares para el Estado boliviano (obligaciones con los jubilados del antiguo sistema), con graves efectos sobre la disponibilidad de los recursos internos con destino a la inversión y el gasto públicos.
- Existe una mayor dependencia económica de la banca multilateral, la misma que se traduce en una mayor dependencia política y en mayores condiciones desde los organismos multilaterales para la definición de las políticas públicas y el establecimiento de prioridades en la asignación de los recursos estatales: una de éstas —la más inflexible— es la cuenta de capital, para garantizar que una parte importante de los escasos recursos financieros disponibles se canalicen al pago del servicio de la deuda.

- Existen riesgos severos de insostenibilidad de la deuda: no se han creado las condiciones para una acumulación interna que asegure su servicio. La promesa de las ventajas de la IDE para el crecimiento económico y para generar recursos tributarios y transferencias no se cumple por la débil capacidad reguladora estatal y las amplias facilidades concedidas al capital foráneo; el país genera tributos básicamente a través del impuesto al consumo y a las transacciones, mecanismos absolutamente regresivos por su alto costo social, pero, al mismo tiempo, insuficientes considerando las bajas tasas de crecimiento económico.
- En consecuencia, el ajuste, la apertura y la liberalización de los mercados de bienes y de capital, han afectado severamente las condiciones para financiar el desarrollo; mientras tanto, el pesado servicio de la deuda dirigido a mantener la solvencia de la banca internacional, conduce a bloquear el avance en el ejercicio de los derechos económicos y sociales, mientras que la equidad de género ha sido abandonada a los esquivos mecanismos de distribución del mercado.

En definitiva, para Bolivia —y otros países de la región— el costo social de la aplicación ejemplar del modelo y del conjunto de reformas resume una gran paradoja: endeudarse para implantarlos en el país y pagar rigurosamente los intereses de esa deuda, pese a estar al límite de la subsistencia. Todo eso para reforzar la esperanza de sobrevivir un poco mejor.

La gran pregunta es ¿qué han significado 600 millones de dólares en promedio anual desde hace más de una década en materia de resultados concretos para que esta pequeña economía sea sostenible? Todo lo que se ve son retrocesos, ni siquiera retornos a las condiciones previas de la aplicación del modelo. Pero sobre todo lo que se ve es que somos más deudores y que la deuda nos hace cada vez más dependientes económicamente, pero más que todo políticamente (Carafa, 2000)

Sin embargo, las evaluaciones de los organismos multilaterales consideran que los factores que pudieron incidir en la insostenibilidad de la deuda externa son principalmente los siguientes: i) conmociones externas como el deterioro de los términos de intercambio; ii) desastres climáticos; disturbios sociales; iii) políticas crediticias de muchos acreedores (altos intereses y plazos reducidos); iv) falta de políticas prudentes de los países deudores; v) excesivo optimismo sobre el incremento de las exportaciones, entre otros factores conexos.

Es decir, no se reconoce el fracaso del ajuste estructural, del predominio de objetivos financieros y monetarios en las políticas impuestas por la banca multilateral, que restan posibilidades a la creación de fortalezas en nuestras economías y actúan en contra de la satisfacción de las necesidades humanas y el ejercicio de los derechos de las personas. Por el contrario, nuevas iniciativas y nuevas condiciones son impulsadas por los organismos multilaterales para mantener la capacidad de pago de la deuda, siempre al cobijo del modelo neoliberal.

*La iniciativa HIPC I: nueva condicionalidad*

La iniciativa del alivio a la deuda externa data de 1996. El FMI y el Banco Mundial en acuerdo con los países del G7 crearon el programa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) para apoyar financieramente a un número limitado de países tipificados como pobres, cuyo nivel de obligaciones por concepto de servicio de la deuda excedía su capacidad de pago en el mediano plazo. Los objetivos del alivio fueron lograr niveles adecuados de sostenibilidad de su deuda y liberar recursos para responder a sus necesidades de inversión y gasto público.

Entre las condiciones para acogerse a este programa de asistencia, se destacan las siguientes:

- Países que tengan un buen historial y continúen con la aplicación del ajuste y las reformas estructurales. Es decir, países —como Bolivia— habilitados por el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), es decir, las conocidas políticas del consenso de Washington más la conclusión de la agenda de privatizaciones, reformas del poder judicial y la reforma de la legislación laboral.
- Países con un ingreso medio per cápita bajo.
- Países que siguen recibiendo financiamiento en condiciones concesionales (préstamos con bajos intereses o con plazos amplios de la Asociación internacional de Fomento).
- Un aspecto nuevo en esta iniciativa es la participación conjunta de todos los acreedores, que, como vimos, están fuertemente concentrados en la banca internacional (BID, BM y FMI).

En 1998, Bolivia accede al primer alivio de la deuda HIPC I, cuando su deuda externa había más que duplicado al saldo vigente en 1981 (otros países que acceden al servicio son: Uganda, Mozambique, Costa de Marfil, Guyana y Burkina Faso). El Alivio de la deuda de Bolivia, en valor presente neto, fue de 448 millones de dólares; equivalente al 10 por ciento de la deuda de fines de 1998. Bolivia se compromete a tres años de aplicación sistemática del Servicio de Ajuste Estructural Reforzado. El alivio se distribuye en 20 años, aunque la mayor parte se efectivizará en los primeros 10 años. Son recursos que, al dejar de pagarse como servicio de la deuda, deben ser generados por el país para asignarse anualmente a los programas de reducción de la pobreza.

Este primer programa de alivio no deja margen para el optimismo:

- Su distribución en un período de 20 años resta impacto a la disponibilidad o liberación de recursos internos para la reducción de la pobreza (22 millones de dólares promedio por año).
- Tiene un impacto moderado en el alivio mismo de la situación de endeudamiento. Se ha podido evidenciar que el monto del servicio de la deuda sigue siendo oneroso para el país. En 1999 continuaba representando del 83 por ciento de la inversión social presupuestada.
- El flujo de recursos está sujeto a una cadena de intermediaciones (consultorías, sueldos, gastos recurrentes) que impiden su llegada a los más pobres.

- Por último, aunque no menos importante, el adverso desenvolvimiento de la economía desde 1999 y las tendencias internacionales en curso, junto al pago religioso del servicio de la deuda, han limitado severamente disponer de los recursos nacionales esperados con destino a la inversión social.

Basta un ejemplo para ilustrar esta situación: la reducción anual del servicio de la deuda pública lograda con el HIPC I es inferior a la transferencia de recursos al exterior ocasionada por el deterioro de los términos de intercambio (mayores precios de las importaciones y menores precios de las exportaciones). Sin embargo, desde el punto de vista de los principales acreedores, su reprogramación ha resultado conveniente: el aporte bilateral, que condona una parte de la deuda, es mucho más significativo y, por lo tanto, con un reducido aporte, los organismos multilaterales dan paso al pago del servicio de la deuda (intereses), aplicando mecanismos concesionales que favorecen el pago.

### *La iniciativa HIPC II*

Frente al panorama nada promisorio de la sostenibilidad de la deuda de gran número de países en desarrollo, en junio de 1999 nace la iniciativa HIPC reforzada, luego de la reunión de las multilaterales con los países del G7 en Colonia, Alemania.

Con esta nueva iniciativa, se busca un alivio más profundo, rápido y amplio de la deuda de los países pobres que demuestren un compromiso con las reformas y la adopción del “paradigma de reducción de la pobreza” de los organismos multilaterales. Nace el Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF) como el nuevo marco de condicionalidad para el acceso a los programas de alivio de la deuda.

EL PRGF no es más que el SRAE, al que se suma como condicionalidad el cumplimiento del “paradigma de reducción de la pobreza” del Banco Mundial, sustentado en tres pilares ampliamente conocidos:

- Crecimiento de base amplia: continuar incentivando la inversión privada y, particularmente, de la inversión extranjera directa y la mejora de la infraestructura física de apoyo a las actividades del sector privado.
- Inversión en capital humano: educación primaria y salud básica principalmente enfocada hacia los sectores más pobres; con un claro impulso hacia la mercantilización de estos servicios vía la exigencia de reformas sectoriales.
- Creación de una red de seguridad basada en programas protección y de emergencia para atenuar la pobreza de los sectores más afectados, en momentos de crisis, como por ejemplo programas de empleos de emergencia ligados a los programas de infraestructura.

En 1999, los indicadores más fuertes señalaban poca sostenibilidad del endeudamiento boliviano solamente con el tratamiento del HIPC I. Bolivia, como país elegible para el programa de alivio reforzado HIPC II, continúa atrapada en una red de condiciones impuestas por el Banco Mundial y el FMI.

Bolivia debe formular una estrategia de reducción de la pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés), siguiendo los lineamientos del PRGF. Esto es, siguiendo la ortodoxia de las políticas dictadas por el FMI y el Banco Mundial como exigencia para la aprobación del alivio. Entre otros aspectos, Bolivia debe comprometer el buen desempeño macroeconómico y avanzar en las reformas vinculadas con la privatización, apertura de mercados, la reforma de la legislación laboral y del poder judicial para garantizar la actividad privada y los derechos de propiedad. Asimismo, debe vincular de manera más explícita los recursos del alivio con la reducción de la pobreza.

Tres años después, en junio de 2001, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), fue aprobada por los directorios del Banco Mundial y el FMI. De esta manera, Bolivia accede al punto de cumplimiento del programa HIPC II que será aplicado en un plazo entre 15 y 45 años, a partir del 2001.

### **Del ajuste estructural reforzado al ajuste con crecimiento y reducción de la pobreza**

La EBRP sintetiza los lineamientos centrales del PRGF para los próximos años. Veamos por qué:

-La formulación de la EBRP se encubre con un diseño discursivo de integralidad en el cual se entrecruzan elementos de diversas reformas estructurales (descentralización, privatización, sistema judicial, marco regulatorio, reforma de la legislación laboral) y la política social como coadyuvantes de la reducción de la pobreza, pero siempre hasta un límite en que armonizan o no interfieren con la creación de condiciones favorables para el desempeño del sector privado, particularmente en los sectores que el modelo económico ha considerado los ejes del crecimiento económico. Veamos:

-Garantiza la asignación de recursos para mantener los equilibrios macroeconómicos: esto es, inflexibilidad en los presupuestos de la nación.

- Trata los problemas de desigualdad social y la pobreza con la visión de “carencias”, sin modificar las orientaciones generales de las políticas económicas relativas a la generación de riqueza, la distribución y redistribución de los ingresos.
- Nuevamente deja en manos de la política social la solución de la pobreza estructural, incorporando objetivos de dudoso cumplimiento en el contexto de políticas económicas que no contienen objetivos orientados a la equidad.
- La integración social, en tanto “capacidad de una sociedad de construir una ciudadanía activa, eliminar las barreras de discriminación y expandir una cultura de solidaridad”, no pasa de ser un contenido discursivo, en el que los conceptos de participación social, equidad como el derecho a oportunidades iguales, reconocimiento del otro y autonomía de los actores respecto al Estado, son manejados demagógicamente.

-Mientras tanto, el ahondamiento de las desigualdades sociales camina a contracorriente de las políticas en boga, que promueven el fortalecimiento individual sin responsabilidad pública para que ello se traduzca en derechos.

### **Las cifras del HIPC y la lucha contra la pobreza: la perspectiva de las mujeres**

La reciente aprobación del HIPC II dificulta aproximarse a las cifras reales del alivio comprometido. Sin embargo, se estima que junto a los recursos generados con el HIPC I, el monto de reducción de la deuda se aproxima a los 1560 millones de dólares en valor presente neto. Este monto representaba cerca del 30 por ciento de la deuda externa al primer semestre del 2001. Esto significa una fuerte obligación para el presupuesto público, ya que los fondos deben ser generados por la economía nacional, además de continuar pagando religiosamente el servicio de la deuda.

En los hechos, la posibilidad de aumentar los ingresos públicos es prácticamente inviable en un momento de crisis como la que vive la región y Bolivia en particular: con una tasa nula de crecimiento del producto, con un déficit fiscal que se ha duplicado hasta el 8 por ciento, con una drástica caída en los ingresos por exportaciones y con una reducción significativa de la presión tributaria por efecto de la caída de la demanda agregada y la capacidad de consumo de la población.

Los factores externos e internos que provocan la crisis tienden a proyectarse más allá de la coyuntura. Los recursos nominales del alivio de la deuda distribuidos entre la población pobre representan, en promedio, un monto de 17 dólares anuales per cápita. Si a esto se suma la limitada capacidad de generación de recursos por parte del Estado boliviano, podemos afirmar que nuevamente estamos frente a una estrategia de reducción de la pobreza que quedará como libro gris por la falta de recursos financieros para su aplicación.

Sólo a título de ilustración se puede señalar que en el 2001, los recursos generados por el país en el marco del alivio representaron 23 millones de dólares. En ese mismo año, solamente la caída de las recaudaciones impositivas redujo la disponibilidad de recursos para programas sociales en 20 por ciento con relación a lo proyectado para ese año. Ese 20 por ciento representó un déficit de cerca de 40 millones de dólares. Es decir que los recursos del alivio ni siquiera sirvieron para cubrir los efectos de la crisis en los presupuestos para la provisión de los servicios sociales.

Por lo tanto, si se considera la crisis económica —que no es solamente coyuntural, sino que adquiere rasgos estructurales por el atraso productivo y tecnológico del país— lo que inicialmente se había concebido como mejoramiento de la capacidad de pago de la deuda con impacto social, ahora viene a ser solamente un paliativo de la recesión y ayudará a que los déficit y los desequilibrios macroeconómicos no sean más notorios.

Desde la perspectiva de género, esta situación favorece una mayor desventaja de las mujeres para acceder a diversos recursos materiales económicos y financieros que sistemáticamente les son negados. Un estudio en curso sobre el enfoque de género en los presupuestos públicos muestra para 1998 —año con un mejor desempeño de los

indicadores económicos y con el primer alivio de la deuda en ejecución— las siguientes tendencias:

- La inversión enfocada en las mujeres sobre la inversión efectiva era de 2 por ciento y estaba concentrada en educación y salud.
- La inversión efectiva para el acceso de las mujeres a recursos productivos, o sea, la inversión para la igualdad de oportunidades era nula.
- Sin embargo, el gasto asignable de inversión y de funcionamiento para atenuar las asimetrías de género ascendía a 32 por ciento del Presupuesto General de la Nación, lo que demuestra que a la escasez de recursos se añade la falta de voluntad política para modificar las prioridades en la asignación de los escasos recursos con mayor equidad, dejando a las mujeres fuera de los mismos y agravando su condición de pobreza. De allí que la posición relativa de la mujer, respecto del empobrecimiento general, la sitúa en situación de mayor vulnerabilidad.

### **Desafíos para el desarrollo, la equidad social y de género**

Parafraseando al Banco Mundial, es importante reconocer que “Bolivia hizo muchos esfuerzos para mantener la estabilidad y los equilibrios en las cuentas fiscales y crear un entorno favorable para que el sector privado se convierta en el principal motor de las inversiones y del crecimiento; con un entorno económico aparentemente bueno, *Bolivia sigue siendo uno de los países más empobrecidos y socialmente subdesarrollados de la región y la economía, a pesar de haberse recuperado después de la crisis, sigue inactiva*”.

Esta situación, planteada como una paradoja, es, para la sociedad civil boliviana, un resultado acorde a la naturaleza de las políticas económicas impulsadas por los organismos multilaterales y negociadas sin su conocimiento con los gobiernos que administraron el ajuste. Por lo tanto, es también el resultado de la escasa voluntad de los grupos de poder económico y político para enfrentar los desafíos nacionales con una visión de largo plazo y de equidad.

Prueba fehaciente de esto son los resultados del último Diálogo Nacional y el contenido de la EBRP, a cuya realización se condicionó la aprobación de los recursos de alivio de la deuda. La agenda de problemas planteados por las organizaciones representadas en el diálogo señala aquellos vinculados con necesidades que hacen al fortalecimiento económico, social y político, que sistemáticamente quedan fuera de las prioridades gubernamentales:

- El fomento a la capacidad productiva.
- El impulso a cadenas de valor.
- Desarrollo rural integral.
- Empleos como fuente regular de ingresos.
- Acceso y la equidad de acceso, de hombres y mujeres, a recursos productivos.
- Mejora de la productividad.
- Calidad en la educación.



- Acceso y calidad en al salud.
- Participación en la toma de decisiones y en el control social.

Como se mostró antes, la respuesta gubernamental contenida en la EBRP ha sido un poco más de los mismos: equilibrios macroeconómicos, atracción de IDE con más ventajas, flexibilidad laboral, política social tradicional basada en recursos escasos y redes de protección frente emergencias de la crisis.

Es decir, la perspectiva con que se convoca a la sociedad está limitada no a escuchar, sino a imponer agendas “que no vulneren ni distorsionen” los roles asignados al Estado y al mercado. Asimismo, a dialogar con representantes del sistema político y del sector empresarial y menos con los representantes de la sociedad civil más afectados por las reformas.

Desde esta óptica, no debe sorprender que la sociedad, a pesar de su mayor grado de fragmentación ocasionado por las propias políticas de ajuste, recurra con más frecuencia a movilizaciones que ponen en tensión al Estado, que debe responder con agendas paralelas —muchas veces irrealizables— a demandas no contenidas en sus estrategias de corto y mediano plazos. Las continuas movilizaciones sociales de los últimos dos años en Bolivia son la mejor prueba de que las políticas públicas continúan dejando fuera a gran parte de las necesidades planteadas por la sociedad.

Para concluir, es preciso considerar que el principal desafío para el desarrollo con justicia distributiva es de naturaleza política. Se trata de avanzar en la definición de políticas nacionales con una visión de largo plazo que cumplan las siguientes condiciones:

- Responder a necesidades nacionales.
- Priorizar acciones estratégicas para resolver trabas estructurales.
- Generar riqueza y equidad social y de género en su distribución y redistribución.
- Mejorar las condiciones de inserción en la economía regional y mundial.
- Fortalecer la participación de la sociedad civil, en la formulación de políticas, en el control social y los mecanismos de rendición de cuentas.

Se trata de reclamar un principio de equidad para el desarrollo, en el que la satisfacción de las necesidades esenciales se funden en el derecho humano a las mismas. Para ello, es imprescindible avanzar en la construcción democrática de la sociedad, modificando normas, reglas y adoptando políticas orientadas a generar riqueza con efectos distributivos y redistributivos de recursos y medios de vida, superando las asimetrías de género. Es necesario evitar caminos que busquen favorecer la equidad o igualdad social de hombres y mujeres en la pobreza, o la igualdad de fondo de pozo (Farah, 2000).

En suma, es necesario enfrentar el desafío de construir modelos de desarrollo que tengan en el centro de sus objetivos el bienestar de la gente. Esto exige como paso fundamental la resolución de los problemas de la deuda externa, bajo nuevos conceptos y mecanismos.

Frente a la insostenible espiral de nueva deuda, se plantea:

- Cancelar la deuda pasada por concepto de indemnización a los costos sociales y ambientales históricos y de aquellos acarreados por el ajuste estructural.
- Cerrar el ciclo de la deuda como principal mecanismo de financiamiento y de pérdida de soberanía y decisión económica de los países sobre su desarrollo y sus recursos.
- Sustituir el mecanismo de la deuda por la Ayuda Oficial al Desarrollo, comenzando por los países pobres altamente endeudados.
- Exigir que los países desarrollados, beneficiarios únicos de la globalización, cumplan con su cuota de Ayuda Oficial al Desarrollo y se sujeten a multas e intereses en caso de incumplimiento.

Tanto el avance hacia nuevos modelos de desarrollo como a nuevos enfoques para el tratamiento de la deuda parecen imposibles en el contexto de una gran dependencia política externa de pérdida de la soberanía de los gobiernos y los pueblos en el Sur. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil —y las mujeres como parte fundamental de la sociedad— tenemos la voluntad política para avanzar en esta perspectiva.

## **Bibliografía**

ARZE, Carlos, 2000. *Políticas sociales, pobreza y trabajo en el neoliberalismo*, CEDLA, La Paz-Bolivia.

CARAFÁ, Carlos, 2000. *Los Grupos Consultivos y los pronunciamientos sobre la pobreza*. En "Las políticas sobre la pobreza en Bolivia", PRISMA, La Paz-Bolivia.

FARAH, Ivonne, 2000. *Género y pobreza: una relación difícil. Aproximaciones a las políticas públicas, 1985-1995*. En "Las políticas sobre la pobreza en Bolivia", PRISMA, La Paz-Bolivia.

HUBER, Hans, et.al. 2001. *La deuda externa de Bolivia, 125 años de renegociaciones y cuántos más?*, CEDLA-OXFAM, La Paz-Bolivia.

UGARTECHE, Oscar, 1999. *Las megatendencias y el debate finesecular sobre globalización. Una mirada desde América Latina*. En "Bolivia hacia el siglo XXI", CIDES\_UMSA, La Paz-Bolivia