



Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 08/87
Septiembre 1987

La Crisis Económica en Bolivia

por
Juan Antonio Morales
& Jeffrey Sachs

La Crisis Económica en Bolivia

por:
Juan Antonio Morales
& Jeffrey Sachs

1. Introducción

Bajo cualquier criterio, la crisis económica boliviana de los años ochenta ha sido extraordinaria. Como se ve en el Cuadro 1, la debacle económica boliviana de los años recientes es muy impactante aún en comparación con el pobre desempeño económico de los vecinos de Bolivia. Como sus vecinos, Bolivia ha sufrido shocks externos de gran magnitud, incluyendo el aumento de las tasas de interés y la reducción de los préstamos en los mercados internacionales de capital en los primeros años de la década de los ochenta y la declinación en los precios internacionales para las exportaciones de productos básicos bolivianos.

Pero la extensión del colapso económico dados esos shocks sugiere que factores internos tanto como los shocks externos, han sido críticos para el desempeño económico boliviano. La hiperinflación boliviana de 1984-85, por ejemplo, fue una de las inflaciones más dramáticas en la historia mundial, es la única inflación en el siglo XX que no resultó de las dislocaciones de guerras o revoluciones. Un tema principal en nuestro trabajo es que la crisis económica reciente en Bolivia refleja los conflictos políticos y económicos de la sociedad boliviana que ha socavado el proceso de desarrollo en todo este siglo.

El Cuadro 2 da una cronología política corta de Bolivia desde la Revolución de 1952. El aspecto más impactante de la cronología es la poca duración de las reglas constitucionales en el país. La Revolución de 1952 fue dirigida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario, el MNR, que gobernó Bolivia por doce años ganando elecciones en 1956, 1960 y 1964. Los militares derrocaron al régimen civil en 1964 y gobernaron casi ininterrumpidamente hasta 1979. El período de 1978-1982 fue de gran caos político, con gobiernos alternativamente militares y civiles. El retorno más permanente a un gobierno civil se efectuó en 1982, con el acceso al poder de Siles Zuazo.

La inestabilidad política crónica refleja divisiones profundas en la economía y sociedad bolivianas. No solamente la distribución del ingreso y de la riqueza en Bolivia es fuertemente desigual, sino que también los sectores de la sociedad boliviana están altamente movilizados para pelear en batallas por sus participaciones en el ingreso y la riqueza.

Cuadro No. 1
Desempeño Económico de los Ochenta.
Países Seleccionados

	Crecimiento del PIB (Tasa Anual) 1980-1985	Tasa de Inflación Anual (1980-85)	Deuda/PNB* 1980-85	Términos de Intercambio (1980-85)
Bolivia	-4.5	569.1	136.8	86
<u>América Latina</u>				
Argentina	-1.4	342.8	56.4	88
Brasil	1.3	147.7	43.8	87
México	0.8	62.2	52.8	98
<u>Este Asiático</u>				
Malasia	5.5	3.1	62.0	85
Indonesia	3.5	10.1	36.6	97
Corea	7.9	6.0	43.0	105

Fuente: World Development Report 1987, World Bank
(a) Deuda a Medio y Largo Plazo, Pública y Privada

Desde la Revolución de 1952, todas las fracciones sociales miran al gobierno central para satisfacer sus programas distributivos particulares, la batalla por poder político ha sido también una batalla por una participación más grande en el ingreso nacional. La batalla distributiva ha sido particularmente perniciosa, porque ha ocurrido en el contexto de una declinación secular en el excedentes generales en el sector minero. La declinación no solamente que generó la necesidad de una estrategia de desarrollo coherente con particular urgencia, sino que también le ha dado un sentido de desesperación a los problemas distributivos.

* Deuda a mediano y largo plazo, pública y privada.

Cuadro No. 2

Sinopsis de los Principales Eventos Políticos de 1952 a 1985

1952	Revolución Nacional, protagonizada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)
1952-1956	Presidencia de Paz Estenssoro; fuerte aumento en la inflación, 178.8% en 1956
1956-1960	Presidencia de Siles Zuazo (MNR); estabilización económica con financiamiento y supervisión del gobierno de los Estados Unidos y el FMI
1960-1964	Segunda Presidencia de Paz Estenssoro
1964	Tercera Presidencia de Paz Estenssoro. Este es derrocado por un golpe militar dirigido por el Gral. René Barrientos Ortuño
1966-1969	Presidencia Constitucional de Barrientos. Barrientos muere en un accidente de helicóptero en Abril de 1969
1969	El Vice-Presidente, Luis Adolfo Siles Salinas se hace cargo de la Presidencia; y es derrocado por un golpe militar por el Gral. Alfredo Ovando Candia
1970	Ovando Candia es derrocado por el Gral. Rogelio Miranda. Miranda es derrocado por el Gral. Juan José Tórres
1971	Tórres gobierna con la izquierda radical. Derrocado por un golpe propiciado por una coalición de militares: Falange Socialista Boliviana y el Movimiento Nacionalista Revolucionario
1971-1973	Gobierno del Gral. Hugo Bánzer Suárez con el apoyo del MNR
1974-1978	Presidencia de Bánzer con gobierno militar, el MNR se retira del gobierno en 1974
1979	El Gral. Juan Pereda Asbún toma la Presidencia después de la anulación de las elecciones de 1978 por acusaciones de fraude. Pereda es derrocado por el Gral. David Padilla Arancibia, quien llama a elecciones en 1979
1979	Los resultados de la elección no son concluyentes y se produce un empate en el Congreso. El Presidente del Senado, Walter Guevara Arce gobierna como Presidente Interino. Guevara es depuesto por el Cnl. Alberto Natusch Busch; Natusch renuncia al cabo de 15 días. La Presidente de la Cámara de Diputados, Lydia Gueiler, es posesionada como Presidente Interino
1980	Empantanamiento electoral. La Presidente Gueiler es depuesta por el golpe del Gral. Luis García Meza
1981	García Meza es obligado a renunciar en favor de una Junta de Comandantes, presidida por el Gral. Waldo Bernal Pereyra. Bernal renuncia en favor del Gral. Celso Torrelio Villa
1982	Torrelio es derrocado por el Gral. Guido Vildoso Calderón. Este llama al Congreso elegido en 1980, que elige a Siles Zuazo Presidente
1981-1985	La alta inflación degenera en hiperinflación. Los precios aumentan por un factor de 623 entre Abril de 1984 y Agosto de 1985. Siles Zuazo es obligado por la oposición a llamar anticipadamente a elecciones, en Noviembre de 1984
1985	Paz Estenssoro es elegido Presidente. La Nueva Política Económica es anunciada el 29 de Agosto de 1985

El resultado, sin sorpresa, ha sido un gobierno que se ha extendido más allá de su

capacidad fiscal; un entorno económico desfavorable para inversiones de largo plazo; y una incapacidad en actores políticos claves para coincidir en una estrategia sostenida de desarrollo económico nacional. Bolivia es el país más pobre de Sud América, con un ingreso per cápita de alrededor de 500 dólares, y es el segundo más pobre del hemisferio occidental delante de Haití. Entre 1952 y 1985, el PNB creció a la baja tasa anual promedio de 2.4 por ciento.

En la próxima sección de este documento, extendemos el análisis para preguntarnos por qué Bolivia no ha podido preparar una estrategia viable de desarrollo a largo plazo. Después volcamos nuestra atención a una cronología analítica de la crisis económica reciente, y hacemos hincapié en cómo la crisis emergió de los fracasos de más largo plazo en los que insistimos. Para entender los determinantes más inmediatos de la crisis, subrayamos los eslabones críticos entre los préstamos extranjeros, el tipo de cambio y la inflación, ya que son claves para entender el desencadenamiento de la hiperinflación y la crisis de la deuda; y los progresos que se han logrado desde 1985 para superar la crisis. Aunque el gobierno actual está ejecutando reformas muy importantes, muchos de los problemas más profundos de la sociedad boliviana que contribuyeron a la crisis permanecen sin solución. Subrayamos las áreas de dificultades que quedan, y discutimos varias opciones de la política para encararlas.

2. Los Problemas de Largo Plazo de Crecimiento Económico Boliviano

Los problemas de Bolivia comienzan con las dificultades inherentes de crecimiento de una economía minera, sin acceso al mar, ubicada en el espléndido pero desafiante medio a más de 4000 metros de altura. Bolivia es un país grande, pero con una población muy escasa. Su superficie es mayor en las áreas combinadas del Reino Unido, Alemania Occidental y Francia, con una población tan sólo de seis millones. El país está dividido geográficamente entre las tierras altas andinas, donde está localizada la industria minera, y los llanos orientales, donde están situados los yacimientos de petróleo y la agricultura comercial. Desde el comienzo de la colonia, el centro de gravedad político y económico ha estado en la región andina occidental. La declinación secular del sector minero ha llevado, en las décadas más recientes, a un desplazamiento en las actividades políticas y económicas hacia el Este. Este desplazamiento, que es una causa de conflicto político significativo ha sido acelerado por la aguda caída en los precios del estaño en Octubre de 1985.

La economía boliviana desde el período colonial se ha basado en la minería, primero la plata, desde la colonia hasta fines del siglo XIX; y después el estaño en el siglo XX. Con la población concentrada en el Altiplano y en los Valles vecinos, los costos de transporte son sumamente altos. De allí que, aunque le ha sido a Bolivia rentable exportar minerales como plata y estaño, que tienen alto valor agregado por unidad física y por lo tanto baja incidencia de costos de transporte por valor unitario, no ha podido sin embargo, soportar los costos de transporte para casi ningún producto manufacturado ni agropecuario. El problema de los costos de transporte se exacerbó con la pérdida del Litoral boliviano en la costa del Pacífico, en la traumática guerra contra Chile en 1879.

Cuadro No. 3

**Participación de las Exportaciones de Estaño y Gas Natural
en las Exportaciones Totales de Bolivia: 1952 - 1985**

Año	Como % de las Exportaciones de Mercancías	Promedio Anual del Período (a)
1952	59.9	
1953	64.2	
1954	55.2	58.8
1955	56.0	
1956	51.1	
1957	58.8	
1958	56.1	61.8
1959	68.2	
1960	71.0	
1961	87.3	
1962	89.7	
1963	80.6	83.8
1964	80.8	
1965	80.5	
1966	70.2	
1967	58.5	
1968	58.9	59.4
1969	57.3	
1970	52.0	
1971	58.4	
1972	61.3	
1973	57.2	54.3
1974	46.6	
1975	48.1	
1976	47.9	
1977	62.4	
1978	72.0	62.3
1979	65.9	
1980	63.6	
1981	68.3	
1982	73.5	
1983	77.6	79.0
1984	86.1	
1985(b)	89.7	

Fuente: Banco Central de Bolivia. Boletín Estadístico. Varios Números

(a) Promedio Anual para cada quinquenio centrado en el año en que aparece el valor en el Cuadro, excepto para el cuatrimestre 1952-55, donde el promedio ha sido computado sobre cuatro años

(b) Estimado

El requisito de alto valor agregado por unidad física en las exportaciones bolivianas ayuda a explicar la poca diversidad real de las exportaciones en años recientes: derivados de la hoja de coca (precursores de la cocaína) y productos del petróleo. Hidrocarburos, particularmente el gas natural exportado a la Argentina que sale del país por gasoducto,

mientras las hojas y la pasta de coca pueden ser transportadas rentablemente aún en espaldas de campesinos. El Cuadro 3 muestra la concentración de las exportaciones legales de Bolivia en años recientes. Entre las exportaciones registradas (es decir excluyendo la coca), el estaño y los productos de petróleo generalmente cuentan con mucho más de la mitad de las exportaciones totales durante los años sesenta, setenta y ochenta, las exportaciones de coca serían iguales a la suma de las exportaciones de estaño y gas natural.

Muchos de los problemas bolivianos pueden ser visualizados como el desenlace de la declinación secular del sector minero, un proceso que ha estado sucediendo por lo menos medio siglo (Véase Malloy 1970, por un recuento autorizado de la historia boliviana en el siglo XX antes de la Revolución de 1952, con un énfasis en la declinación secular del sector minero que comienza al finalizar la década de 1920). En realidad, la primera crisis profunda de Bolivia vino con el agotamiento de los depósitos de plata y la caída en los precios mundiales de ese metal al finalizar el siglo pasado. La buena suerte sacó a Bolivia sin embargo, de esta crisis cuando una expansión boyante de la demanda mundial por estaño siguió al desarrollo de la industria moderna del enlatado. El apogeo del desarrollo económico moderno de Bolivia en relación a los países vecinos, fue alcanzado en las primeras dos décadas del siglo XX, cuando se explotó estaño muy intensivamente, y cuando los ingresos por explotación proveyeron la base para una gran extensión de la infraestructura del país, incluyendo camino y el sistema de ferrocarriles.

Los minerales de estaño se fueron agotando progresivamente en los años veinte y Bolivia comenzó a perder competitividad con relación a otros productores. Cuando los precios del estaño cayeron al comienzo de la gran depresión, Bolivia fue el primer país en esa crisis en declararse en cesación de pagos de su deuda soberana en Enero de 1931. Bolivia fue también el último país latinoamericano en renegociar las deudas impagas de la Segunda Guerra Mundial.

El colapso del estaño socavó tanto la economía y el sistema político de entonces, conocido en el lenguaje popular como la Rosca, que estaba manipulada para favorecer a los tres "barones" del estaño: Patiño, Hoschschild y Aramayo. Las finanzas públicas que dependían fuertemente del ente del estaño y más generalmente del comercio internacional, se debilitaron grandemente y los problemas financieros terminaron por debilitar al gobierno central. El período entre 1931 y la Revolución de 1952, fue un período de incertidumbre política y

desasosiego. Bolivia perdió la costosa y sangrienta Guerra del Chaco con el Paraguay en la década del treinta, una experiencia que agudizó la movilización política de los trabajadores y las clases medias descontentas con el liderazgo tradicional. Un gobierno militar con una orientación que mezclaba fascismo y objetivos revolucionarios tomó el poder en 1943, pero fue depuesto en 1946. La oligarquía retomó su control en 1946, pero fue desplazada por la Revolución de 1952.

Los líderes de la Revolución Nacional de 1952 se inspiraron en la Revolución Mexicana y en su Partido Revolucionario Institucionalista, para la formulación de la política del Movimiento Nacionalista Revolucionario-MNR. Las experiencias anteriores habían desacreditado a la clase propietaria como capaz de llevar adelante el desarrollo nacional. Los líderes de la Revolución de 1952 concebían al sector público como el motor de un crecimiento que sería más amplio y equitativo. Ellos implantaron un sistema económico que, con una definición amplia llamaremos capitalismo de estado. La característica más clara del modelo de capitalismo de estado está en que se asigna al sector público la mayor responsabilidad en la acumulación de capital, tanto para la provisión de infraestructura como para la producción de bienes y servicios en empresas estatales. Más específicamente, el gobierno interviene decididamente mediante sus empresas en la producción de bienes y servicios, que en otras circunstancias serían producidos por el sector privado. Si bien el alto grado de intervención estatal directa en la inversión y la producción es la característica principal, se tiene además intervenciones indirectas en la medida en que la actividad del sector privado es guiada y regulada con un amplio conjunto de incentivos y penalizaciones.

La extensión de la intervención estatal se explicaría en gran parte por la tradicional dificultad que Bolivia, como otros países de América Latina, ha tenido en conformar una base tributaria amplia. Cuando esto sucede, la búsqueda de recaudaciones fiscales confunde fácilmente con la búsqueda de oportunidades de inversión para el sector público, que generan los impuestos que no pueden cobrar al sector privado.

Las principales empresas estatales son Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos-YPFB y la Corporación Minera de Bolivia-COMIBOL. YPFB nació a fines de los años treinta, pero fue reforzada con la Revolución de 1952; COMIBOL fue creada en 1952.

Se debe hacer hincapié en que la dependencia de la economía en el sector estatal fue

guiada tanto por consideraciones políticas como por una ideología de desarrollo económico. Al movimiento revolucionario, después de derrocar a la oligarquía, le interesaba poco devolver el poder a la pequeña clase de propietarios afortunados y a quienes era difícil someterlos a la tributación. Dada la altamente desigual distribución del ingreso en Bolivia, el problema de establecer un equilibrio político junto con la participación de las masas era evidente. Un sector público extendido fue visualizado como una respuesta política a las restricciones distributivas. Como se puede ver en el Cuadro 4, la distribución del ingreso en Bolivia permanece, a pesar de la Revolución, muy desigual. La Revolución de 1952 tuvo éxito, especialmente con la reforma agraria, en aumentar la participación en el ingreso del 20 por ciento más bajo en las familias, por encima de las participaciones que se encuentran en varios otros países latinoamericanos.

A pesar de la gran variedad de gobiernos después de 1952, las características principales del modelo de capitalismo de estado permanecieron relativamente constantes. Si el gobierno militar era de la izquierda populista, como bajo el régimen del Gral. Tórres (1970-71), o de derecha, como cuando el régimen militar del Gral. Bánzer (1971-78), se guió concibiendo al Estado como la fuerza guía de desarrollo. Como se muestra en el Cuadro 5, una fracción muy grande de la inversión nacional total (Formulación Bruta de Capital Fijo), fue invertida directamente por el sector público. Este papel predominante del Estado no es por supuesto inusual en los países de desarrollo tardío, como fue demostrado elegantemente por Gerschenkron hace ya muchos años en el caso de los países europeos de industrialización más reciente.

Como se subraya en Sachs (1978), el estado ha jugado un papel importante y aparentemente exitoso en promocionar el desarrollo económico en el Japón, Corea y Taiwan. Lo que distingue el caso boliviano, sin embargo, es la disyunción entre la débil capacidad del Estado por un lado, y las responsabilidades que se le han asignado por otro.

El mismo concepto de un crecimiento equitativo a través de un sector público extendido sufrió un colapso en una masa de inconsistencias en los treinta años entre la Revolución de 1952 y el comienzo de la hiperinflación. En el período post-revolucionario, los líderes de la izquierda fueron siempre demasiado débiles para satisfacer sus objetivos redistributivos. Cuando ellos apuntaron por ejemplo a incrementos salariales en el sector público o a incrementar las inversiones del sector público y el empleo, no fueron capaces sin embargo, de

hacer pagar tributos a los ingresos y a la riqueza para financiar un sector público más amplio.

Cuadro No. 4
Distribución del Ingreso en Países Seleccionados

	Año	20% Inferior	20% Superior	Razón Sup./Inf.
Bolivia	1970	4.0	59.0	14.8
<u>América Latina</u>				
Argentina	1970	4.4	50.3	11.4
Brasil	1972	2.0	66.6	33.3
México	1977	2.9	57.7	19.9
<u>Este Asiático</u>				
Malasia	1973	3.5	56.1	16.0
Indonesia	1976	6.6	49.4	7.5
Corea	1976	5.7	45.3	7.9
Taiwán	1976	9.5	35.0	3.7

Fuente: World Bank; fuentes nacionales para Taiwán

Con frecuencia su política se vio interferida por las fuerzas Armadas Bolivianas, que se mantenían alertas para evitar acciones populistas o redistributivas, como ocurrió por ejemplo en 1971. Por esas razones, los líderes populistas e izquierdistas han estado constantemente forzados a utilizar financiamiento inflacionario o ayuda extranjera, o préstamos extranjeros para lograr sus metas redistributivas y de desarrollo. La primera gran inflación llegó después de la Revolución de 1952, y la segunda vino con el gobierno de izquierda de Siles Zuazo en 1982.

Los líderes de derecha, como Barrientos y Bánzer, no estuvieron tampoco interesados en limitar el poder del estado, pero más bien para usarlo para satisfacer un programa distributivo diferente. Mientras los gobiernos de izquierda buscaron redistribuciones mediante salarios más altos y un papel más grande para los trabajadores del sector público, los gobiernos de derecha buscaron más bien apoyar a segmentos favoritos del sector privado mediante subsidios gubernamentales generosos. Los gobiernos de izquierda han pagado generalmente

salarios más altos en el sector público imprimiendo (importando) billetes -es decir con impuesto inflación- o mediante préstamos extranjeros, porque les era difícil recurrir al aumento de impuestos. Los gobiernos de derecha por otra lado rechazaron directamente mayores impuestos de amplia base y buscaban en cambio financiar al gobierno con reducciones de salario en el sector público (a menudo con represión abierta a los trabajadores) y también con préstamos extranjeros. Nótese un elemento común en ambos tipos de gobierno: hacer que una parte importante de la factura la paguen los fondos extranjeros.

Cuadro No. 5

Participación de los Sectores Público y Privado en la Formación Bruta de Capital Fijo: 1952-85

Año	Sector Público (%)		Sector Privado (%)		Total (%)
	Promedio Anual en el Período (a)		Promedio Anual en el Período (b)		
1958	42		58		100
1959	40	42	60	58	100
1960	44		56		100
1961	45		55		100
1962	54		46		100
1963	62	53	38		100
1964	60		40	47	100
1965	43		57		100
1966	50		50		100
1967	50		50		100
1968	52	54	48		100
1969	59		41	46	100
1970	56		44		100
1971	60		40		100
1972	59		41		100
1973	37	46	63		100
1974	34		66	54	100
1975	41		59		100
1976	56		44		100
1977	64		36		100
1978	66	59	34		100
1979	58		42	41	100
1980	49		51		100
1981	67		33		100
1982	57		43		100
1983	50	53	50		100
1984	48		52	47	100
1985	45		55		100

Fuente: Ministerio de Planeamiento y Coordinación y Banco Central de Bolivia para 1952-1979; datos no publicados del Banco Mundial para 1980-1985
a) Promedio anual para cada quinquenio centrado en el año en que aparece

el valor en el Cuadro, excepto en el trienio 1958-1960 donde el promedio ha sido computado sobre tres años
b) Estimado

El conflicto de distribución del ingreso continúa teniendo varios efectos profundos en la política económica y en el desempeño económico. El primer efecto que ya se ha hecho notar es la indisciplina fiscal, puesto que grupos poderosos de altos ingresos vetan los impuestos sobre el patrimonio y el ingreso que se necesitaría para financiar un sector público extenso. Un segundo efecto es la profunda politización de casi todos los instrumentos de política económica. Hay pocas herramientas cuyos méritos sean juzgados bajo el criterio de la eficiencia y no de la distribución. Se ha evitado generalmente modificaciones en el tipo de cambio hasta llegar a sobrevaluaciones de proporciones absurdas, por miedo a las batallas redistributivas que les seguirían. De manera similar, los precios del sector público se han mantenido en niveles muy por debajo de los precios de equilibrio del mercado. Un tercer efecto de la continua batalla por la distribución del ingreso es la incertidumbre para la inversión privada que se crea por la alternación entre regímenes izquierdistas y derechistas con programas redistributivos diferentes. Un cuarto efecto ha sido la degeneración de la política en batallas bravas entre "los que están en el gobierno" contra los que "no están". Con el Estado que se concibe como un instrumento de redistribución, los gobiernos sucesivos terminan visualizando a las arcas públicas, que pueden ser usados para beneficio personal o para clientelismo político. Malloy 1978, ha calificado esta condición como "neopatrimonialismo".

3. Los Orígenes de la Crisis de Endeudamiento

La Era Bánzer

Como se muestra en el Cuadro 6, la deuda externa de Bolivia aumentó dramáticamente en la década de los setenta, principalmente durante el gobierno del Gral. Bánzer. La rápida acumulación de la deuda externa en los años setenta tuvo tres fuentes. Una fracción de la deuda interna financió ensayos plausibles para generar una base exportadora más diversificada mediante varios proyectos de inversión.

Cuadro No. 6
Deuda Externa Boliviana, 1970 - 1985
(Millones de Dólares)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Deuda Total ^a (Pública y Garantizada Públicamente MLP)	481.7	824.7	2.228.6	2.679.2	2.769.1	3.105.1	3.203.5	3.259.3
Deuda PNB (%)	46.3	46.2	78.1	89.3	102.6	111.5	115.9	124.8
Deuda/Exportación (%)	232.6	166.7	213.1	262.3	301.5	345.4	377.8	441.9

Fuente: World Debt Tables, World Bank, Edición 1986-87

(a) Deuda pública o garantizada públicamente, desembolsada y pendiente, a mediano y largo plazo

Algunos de estos proyectos, tales como la exportación de gas a la Argentina, que comenzó en 1972, fueron exitosos. Otros, como las inversiones en la producción de petróleo crudo y derivados y la expansión de la capacidad de fundición de estaño lo fueron mucho menos. Segundo, con efectos menos benignos, los préstamos extranjeros reflejaron también un ensayo de evadir la solución de los conflictos distributivos internos con dineros y tiempo prestados. El gobierno no pudo aumentar ni los impuestos ni los precios del sector público que estaban subvaluados (y por cierto no trató de aplicar las recomendaciones de reforma tributaria

que había encargado la Misión Musgrave). Tercero, y de manera mucho más perniciosa, una fracción del endeudamiento público externo el propósito y el efecto de enriquecer a un conjunto estrecho de intereses privados por la vía del acceso que tenían al gasto público. De manera similar, se pudo mantener un peso boliviano sobrevaluado con los préstamos extranjeros, lo que se convirtió en un canal para la fuga de capitales para los ciudadanos más ricos.

La economía en los años de Bánzer, tomada aisladamente, presenta resultados buenos. El PIB creció a una tasa promedio anual de 5.4 por ciento para todo el período 1952-1985. Los precios fueron bastante estables, excepto en 1974. La relativamente alta inflación de ese año fue una consecuencia de ajustes retardados de algunos precios, inducidos a su vez por la fuerte devaluación de fines de 1972. Las tasas de inversión alcanzaron su máximos históricos, así como los ingresos del gobierno como proporción del PIB, pero la brecha entre gastos e ingresos del gobierno se amplió. En una época de financiamiento externo fácil, la brecha fue fácilmente cerrada por banqueros extranjeros deseosos de intervenir en este mercado. Pocos observados de esos años se dieron cuenta de la precariedad de la bonanza Bánzer, que se basaba en una expansión extraordinaria de los mercados para productos básicos, el fácil acceso al financiamiento externo y una base política estrecha.

El gobierno de Bánzer duró siete años, una duración extraordinaria para los canones bolivianos. Durante tres años, Bánzer gobernó con el apoyo de partidos de derecha y también de algunos segmentos de la izquierda. Como Malloy (1978, p.103) lo señala, Bánzer se deshizo de esos partidos en 1974, cuando reconoció que "ellos eran fracciones sin mandato que no representaban más que grupúsculos, cuyo principal objetivo era arrogarse derechos a los empleos públicos". De 1974 a 1978, Bánzer gobernó con el apoyo del empresariado privado, los militares y algunos tecnócratas. Debido a la bonanza económica, Bánzer gozó también del apoyo de las clases medias urbanas, y aún de algunos sindicatos favorecidos como el de ferroviarios, pero en cambio, confrontó una fuerte oposición de casi todo el movimiento laboral organizado y los partidos de izquierda.

Otra dimensión importante del apoyo y oposición a Bánzer fue regional. El Este del país y especialmente el Departamento de Santa Cruz, de donde Bánzer es originario, lo apoyaron fuertemente y estuvieron entre los mayores beneficiados de las políticas de su gobierno. Varios grupos de la región obtuvieron concesiones de tierras públicas (esto sucedió

también en otros Departamentos, pero en menor escala) y créditos generosamente subsidiados. Una ilustración importante de cómo el gobierno contribuyó con los denarios públicos a sus partidarios los constituye el caso de los préstamos algodoneros en la región de Santa Cruz, efectuados por el estatal Banco Agrícola Boliviano entre 1972 y 1975. Millones de dólares fueron prestados a un pequeño número de grandes propietarios durante una bonanza incipiente del algodón. Los productores bolivianos vendieron su cosecha a futuro en los mercados internacionales, pero trataron de renegociar sus compromisos cuando los precios "spot" subieron por encima de los precios a futuro. No tuvieron éxito en las renegociaciones, y al final no llegaron a entregar gran parte de su algodón. Los algodoneros entraron en mora con el Banco Agrícola sin hacer mucho ruido, y el gobierno absorbió las pérdidas sin tratar de cobrar los préstamos ni rematar ninguna propiedad. Hasta ahora, los malos préstamos algodoneros inciden en la solvencia del Banco Agrícola.

En 1975, el gobierno de Bánzer anunció un plan quinquenal de desarrollo que sintetiza a la filosofía de ese gobierno. El plan tenía por objeto la promoción de exportaciones primarias liderizadas por la inversión estatal. El sector público iba a tener 71.0 por ciento de la inversión en el período del plan haciendo hincapié en los hidrocarburos, principalmente en la región de Santa Cruz. El financiamiento del plan dependería de los excedentes generados en el sector petrolero, los que no se materializaron, y en los préstamos extranjeros que sí ocurrieron. La mayor parte del plan no fue nunca ejecutada.

En 1977 y 1978, el Gral. Bánzer tuvo que sufrir una presión creciente del Gobierno de Carter para su retorno a la democracia. Se llamó a elecciones que se realizaron en 1978, pero que fueron anuladas después de acusaciones de fraude masivo. Cuando Bánzer trató de permanecer en el gobierno, fue derrocado por un golpe militar. Los cuatro años que siguieron a este derrocamiento, fueron de intensa inestabilidad política, con presidentes interinos, golpes y elecciones sin resultados concluyentes, produciéndose así nueve jefes de Estado diferentes entre Bánzer y Siles Zuazo.

Bolivia alcanzó su ocaso político en 1980 y 1981, cuando el Gral. Luis García Meza depuso a la Presidente Interina Lydia Gueiller. La prensa internacional efectuó acusaciones de que el gobierno de García Meza estaba profundamente implicado en el creciente negocio de la cocaína. El gobierno no pudo conseguir aceptación y menos aún apoyo internacional, excepto

el del gobierno argentino, que era similarmente violento. La fuga de capitales alcanzó nuevas cimas en el período, con la cuenta de "errores y omisiones" en balanza de pagos en 1980 y 1981, que alcanzaba los 590 millones de dólares, o 10 por ciento del PIB de 1980. Los bancos comerciales internacionales pararon sus préstamos y negociaron un acuerdo de reprogramación de emergencia, que poco después dejó de ser honrado. El resto de la comunidad financiera internacional tampoco efectuó nuevos préstamos, excepto dos préstamos importantes del régimen argentino.

Ninguno de los gobernantes del caótico período tenía suficiente apoyo político para encarar los agudos problemas económicos del país. Solamente la Presidente Gueiller efectuó un valiente ensayo que no pudo perdurar. Las exportaciones insuficientes y los bajos ingresos fiscales mostraron a posteriori las debilidades de la estrategia de endeudamiento de Bánzer. Los gobernantes que siguieron a Bánzer no pudieron aumentar los ingresos tributarios ni ejecutar una política de austeridad y por lo tanto, recurrieron a la emisión monetaria, cuando los flujos netos de capital se redujeron y se convirtieron de positivos en negativos. Además el problema de la obtención de créditos nuevos, los precios de los productos de exportación comenzaron a bajar y las tasas internacionales de interés de los préstamos contraídos, se incrementaron enormemente. El Octubre de 1982, cuando Siles Zuazo tomó el poder, la economía ya estaba en un tobogán muy resbaladizo. El PNB real había declinado en 1.1 por ciento en 1981 y 6.8 por ciento en 1982. El nivel de precios se había incrementado en 170.0 por ciento en los doce meses que precedieron al gobierno de Siles Zuazo.

4. La Marcha de la Hiperinflación

Es importante apreciar las implicaciones del acceso al poder de Siles Zuazo. El nuevo gobierno representaba el primer gobierno elegido de manera verdaderamente democrática en dieciocho años, de tal manera que las aspiraciones sociales y económicas reprimidas entrarían con seguridad en ebullición pronto durante su gobierno. Siles Zuazo representaba al Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), un desprendimiento del ala izquierda del MNR y gobernó con una coalición (la Unidad Democrática y Popular, UDP) de varios partidos de izquierda, incluyendo al Partido Comunista de Bolivia. En los primeros momentos de su gobierno, los sindicatos laborales le prestaron apoyo, demandando en retorno, incrementos salariales significativos. Pero después, cuando el gobierno, que estaba estrangulado financieramente no pudo y no deseaba otorgar incrementos salariales, los sindicatos se dieron la vuelta con amargura. Las huelgas generales de 1984 y 1985, llamadas por la Central Obrera Boliviana, mataron a los dos ensayos finales de estabilización del gobierno de Siles Zuazo.

La inflación con Siles no fue tanto un resultado de una explosión de nuevos gastos como la incapacidad de reducirlos frente a caídas de préstamos extranjeros, caídas en los ingresos tributarios y pagos más altos al extranjero para servir la deuda. Los miembros de la coalición fueron incapaces de ponerse de acuerdo en las políticas para limitar el gasto, mientras que la oposición de derecha que controlaba el Parlamento, rechazaba las propuestas para ampliar o aún estabilizar la base impositiva. En un nivel fundamental, la coalición de la UDP falló además en darse cuenta que la profundización de la crisis era la fase sumarial del proceso al mismo sistema de capitalismo de estado, y especialmente a sus limitaciones financieras. Hasta el final, el gobierno de Siles defendió la lógica de un sector público ampliado, aún si esto

significaba el estrangulamiento de empresas estatales claves, para poder sostener las finanzas del conjunto del sector.

La hiperinflación y la crisis de endeudamiento se desarrollaron en Bolivia cuando el flujo neto de recursos externos se tornó negativo en 1982. El financiamiento con señoraje (es decir emitiendo dinero), se convirtió en el sustituto de los recursos externos declinantes. El Cuadro 7 muestra este desplazamiento de recursos externos para un subconjunto de préstamos, a saber, préstamos de mediano y largo plazo para el sector público o con aval del gobierno. De 1979 a 1981, los préstamos netos al sector público excedieron a los pagos de intereses de la deuda pública. En 1982, empero, los préstamos netos cayeron verticalmente, de tal manera que la transferencia neta de recursos a Bolivia (préstamos netos menos pagos de intereses), se volvió fuertemente negativa. Como porcentaje del PNB, las transferencias netas de recursos del Cuadro 7 se desplazaron en 6.2 por ciento del PNB en 1980, a 3.1 por ciento del PNB en 1981, a 3.4 por ciento del PNB en 1982, a -6.9 por ciento del PNB en 1983.

El salto en señoraje que eliminó a la hiperinflación, es la imagen espejo de las transferencias netas de recursos declinantes. Como el gobierno tenía que dedicar una proporción creciente de recursos al servicio de la deuda, tuvo que recurrir a la emisión monetaria para financiar los saldos de su gasto interno. La Figura 1, muestra este patrón claramente. El señoraje saltó a -6.9 por ciento del PNB en 1983.

Cuadro No. 7

Servicio de la Deuda Pública a Mediano y Largo Plazo (Millones de Dólares)

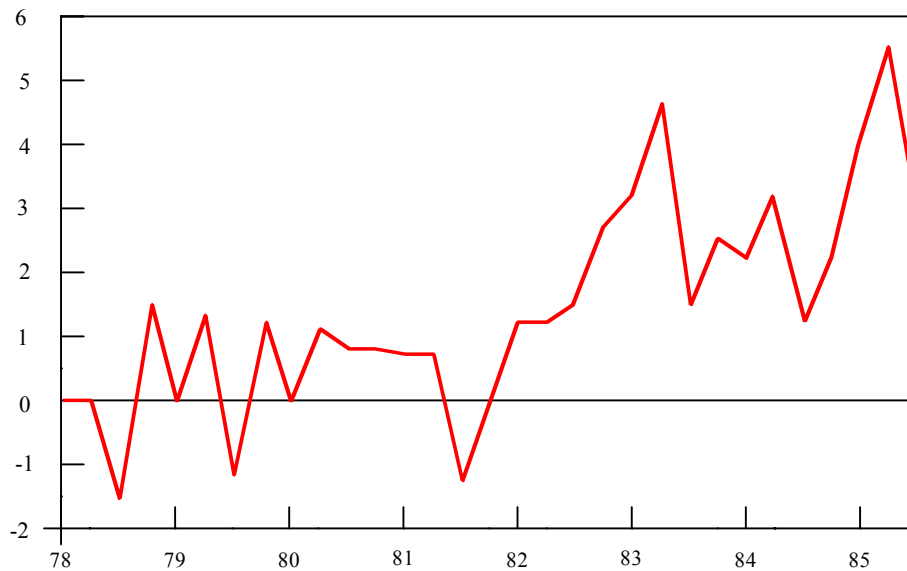
	1980	1981	1982	1983	1984
--	------	------	------	------	------

Pagos Netos de Interés	163.9	171.0	180.9	172.8	201.3
Acreeedores Oficiales	42.8	50.3	66.2	64.7	166.2
Acreeedores Privados	121.1	120.7	114.7	106.1	35.1
Préstamos Nuevos Netos	341.9	263.2	88.6	-18.0	60.5
Acreeedores Oficiales	191.0	163.9	103.0	13.5	63.3
Acreeedores Privados	150.9	99.3	-14.4	-31.5	-2.9
Transferencia Neta de Recursos	178.0	92.1	-92.2	-190.8	-140.8
Acreeedores Oficiales	148.2	113.6	36.8	-51.3	-102.9
Acreeedores Privados	29.8	-21.4	-129.1	-139.5	-37.9
Transferencia Neta de Recursos (Como % del PNB)	6.2	3.1	-3.4	-6.9	-5.1

Fuente: World Bank. World Debt Tables. Edición 1985-1986

El salto en señoraje que eliminó a la hiperinflación, es la imagen espejo de las transferencias netas de recursos declinantes. Como el gobierno tenía que dedicar una proporción creciente de recursos al servicio de la deuda, tuvo que recurrir a la emisión monetaria para financiar los saldos de su gasto interno. La Figura 1, muestra este patrón claramente. El señoraje saltó a media dos de 1982, varios meses antes que comenzara Siles su gobierno. Fuera de picos estacionales (asociación con el aguinaldo navideño) el señoraje se mantuvo en una plataforma alta de alrededor de 12.0 por ciento del PNB anual hasta la estabilización de fines de 1985. Nótese que la declinación en las transferencias netas de recursos (en una magnitud de alrededor de 10.0 por ciento del PNB y el aumento en señoraje, son más o menos de la misma magnitud.

Figura 1: Señoraje como Porcentaje del PIB



La constancia relativa en el señoraje del gobierno, no refleja un nivel estable de gastos del gobierno, impuestos y emisión monetaria. Más bien, la constancia del señoraje oculta un proceso de colapso fiscal, en el cual los ingresos fiscales casi desaparecieron, mientras el gasto del gobierno (especialmente en proyectos de inversión pública), se redujo fuertemente en el vano intento de alcanzar al blanco móvil de recaudaciones tributarias declinantes. En el intertanto, la emisión monetaria acarreó depreciaciones repetidas y aceleradas del peso boliviano, lo que retroalimentaba a la inflación. Con la aceleración de la inflación, la demanda por saldos monetarios reales cayó de tal manera, que una tasa constante de señoraje como porcentaje del PNB se asoció con una inflación que se aceleraba y con niveles declinantes de saldos monetarios reales.

Los ingresos del gobierno, en los primeros años de la década del ochenta, dependían fuertemente en tres formas principales de tributación: impuestos internos (sobre ingresos, ventas y propiedad); impuestos al comercio exterior (principalmente aranceles); e impuestos sobre hidrocarburos y minerales (pagados principalmente por YPFB).

Como se ve en la Figura 2, cada uno de estos impuestos sufrió una caída vertical como por ciento del PIB. De manera global, los ingresos de la administración central (el TGN), cayeron de más de 9.0 por ciento del PIB en 1980 a solamente 1.4 por ciento del PIB en los tres primeros meses de 1985. La proporción de los gastos del TGN, respaldada por ingresos del TGN, cayó de 65.5 por ciento en 1979 a solamente 6.9 por ciento en los nueve primeros meses

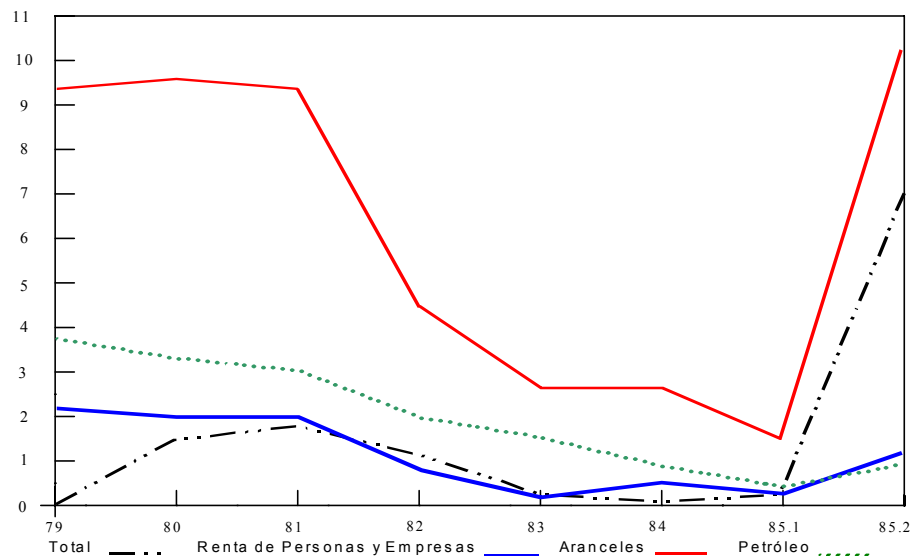
de 1985.

Como se sabe, desde los estudios de Olivera (1967) y Tanzi (1977), la misma inflación puede ser un factor muy importante en debilitar las recaudaciones del gobierno. En Bolivia, varios factores institucionales particulares hicieron sentir sus efectos. Con simples atrasos en el pago de impuestos a la renta, el valor real de las recaudaciones cayó a casi nada al llegar a 1985. De manera similar, los impuestos catastrales y la mayoría de los impuestos específicos al consumo, estaban fijados en los hechos en términos específicos, más bien que en *advalorem*.

Sucedió entonces que cuando el nivel de precios subía, el valor real de las recaudaciones declinaba. La caída en la actividad económica redujo las importaciones, y por lo tanto, las recaudaciones impositivas. Igualmente importante, el tipo de cambio oficial estuvo sobrevaluado persistentemente en relación al tipo de cambio del mercado negro. La larga tradición boliviana de contrabando de importaciones continuó durante la hiperinflación o aún empeoró con el debilitamiento en la administración de la aduana y de la renta. Aún cuando los bienes se importaban legalmente, los aranceles en pesos se cobraban al tipo de cambio oficial y por lo tanto el valor real de las recaudaciones arancelarias se reducía sustancialmente. Los impuestos sobre hidrocarburos y minerales se vieron fuertemente disminuidos. El tipo de cambio sobrevaluado redujo la rentabilidad de las empresas estatales en esos sectores, y éstas pagaban por lo tanto sus impuestos al gobierno de manera esporádica. El Banco Central tuvo que efectuar en ese contexto, transferencias muy importantes a las empresas del estado, para que sigan operando a pesar de la estrujadura en sus ingresos de operación.

Figura 2: Recaudaciones Tributarias como Porcentaje del PIB

(Por Categorías de Impuestos)



Es más difícil ofrecer un relato de las modalidades de gasto durante el período de hiperinflación, por las limitaciones en la disponibilidad de datos. Los siguientes puntos principales parecen sin embargo claros. Ocurrió una fuerte disminución del gasto en inversiones más bien que en el gasto de sueldos y salarios, en los intentos del gobierno de encarar la crisis fiscal. La oposición sindical evitó cualquier intento serio para reducir los salarios reales o el nivel de empleo en el sector público, hasta el final de la hiperinflación. Hasta los primeros meses de 1984, el gobierno ajustó los gastos internos y utilizó a la emisión monetaria para poder hacer frente a los problemas de financiamiento generados por el pago de intereses de la deuda externa. En Mayo de 1984, el gobierno decidió finalmente dejar de pagar por el servicio de la deuda pública a los bancos comerciales. Pero la inflación en aumento había erosionado ya tanto la base impositiva, que aún con la suspensión de pagos de intereses, el déficit de caja se mantuvo sumamente alto, de tal manera, que el recurso al señoraje para financiarlo no pudo ser disminuido.

Hay muchos elementos especiales de las finanzas públicas de este período que ayudan a dar una visión más completa de la dinámica de la hiperinflación. En un intento inútil de contener a la inflación, el gobierno recurrió continuamente a controles de precios que resultaron ineficientes, a tipos de cambio múltiples y sobrevaluados, y a otras formas de intervención. Esas políticas no tuvieron ningún efecto para atenuar el crecimiento del nivel general de

precios, pero amenazaron con frecuencia a la solvencia de las empresas públicas y privadas. Es respuesta a esta situación, el gobierno trato de encontrar maneras indirectas para compensarlas, en la mayoría de los casos con expansión del crédito, por los efectos intervencionistas. De esa manera los controles de precios se convertían en subsidios fiscales indirectos, aumentando la necesidad del gobierno de financiamiento con emisión monetaria.

La hiperinflación tuvo efectos desastrosos para la economía y la sociedad bolivianas como un todo, pero algunos individuos con buenos contactos, que buscaban rentas fáciles, lograron enriquecerse muy considerablemente durante la hiperinflación. Cualquiera con acceso a las divisas oficiales, podía enriquecerse casi instantáneamente durante el período, revendiéndolas con beneficios de varios cientos por ciento en el mercado negro. De manera similar, los banqueros comerciales que captaban depósitos con tasas de interés cero y los prestaban a altas tasas nominales de interés, compartían las ganancias de señoraje. Más aún el gobierno otorgó créditos sustanciales con tasas bajas de interés durante el período, a menudo a empresarios agroindustriales políticamente poderosos, que se convirtieron efectivamente en donaciones, como resultado de la inflación. Los controles de precios para algunos alimentos como la harina y los precios bajos de los bienes producidos por el sector público como la gasolina, generaron oportunidades para operaciones muy lucrativas de contrabando de exportación.

5. El Proceso de Estabilización

La inflación bajo Siles pasó de tasas anuales de varios cientos en 1982-1983 a tasas de varios miles entre 1984 y 1985. Según la definición clásica de Cagan sobre hiperinflación (incrementos de precios superiores al 50.0 por ciento/mes), ésta comenzó en Abril de 1984 y terminó en Septiembre de 1985, poco después de la posesión del gobierno del Dr. Paz Estenssoro. Se deberá hacer notar que Siles Zuazo trató varias veces de ejecutar programas de estabilización (en Noviembre 1982, Noviembre 1983, Abril 1984, Agosto 1984, Noviembre 1984 y Febrero 1985), pero en cada uno de esos casos, la oposición política del Congreso y los aparentes "aliados" del gobierno en el movimiento laboral, torpedearon los esfuerzos de ajuste.

El programa exitoso de estabilización ha sido llevado a cabo por el gobierno de centro-derecha de Paz Estenssoro. El gobierno comenzó su gestión en circunstancias poco auspiciosas, después que en las elecciones de 1985 ninguno de los candidatos pudo llegar a la mayoría absoluta. El programa de estabilización fue anunciado solamente tres semanas después de la posesión del gobierno. La amplitud del espectro del programa es notable. Las medidas sin duda revolucionarias, incluyendo no solamente herramientas para la liberalización macroeconómica, sino también para la liberalización del comercio externo, para reformas administrativas e impositivas y para la desreglamentación y privatización del mercado interno. La llamada Nueva Política Económica no era menos que un llamado para dismantelar el sistema de capitalismo de estado que había prevalecido por más de treinta años.

La parte fiscal del programa operaría basándose en cinco puntos fundamentales:

- Un tipo de cambio estable y único, respaldado por políticas fiscales y monetarias restrictivas;
- Un incremento de los ingresos del sector público, mediante una reforma impositiva y aumentos en los precios del sector público;
- Una reducción de la planilla de salarios del sector público, mediante cortes en el empleo (particularmente en COMIBOL) y salarios reales más bajos;
- Una eliminación efectiva del servicio de la deuda, mediante la combinación de renegociaciones con los acreedores oficiales y una suspensión unilateral de los pagos a

los acreedores privados, hasta llegar a un arreglo permanente de la deuda;

- La reanudación de la asistencia financiera concesional, de gobiernos extranjeros y de las instituciones crediticias multilaterales.

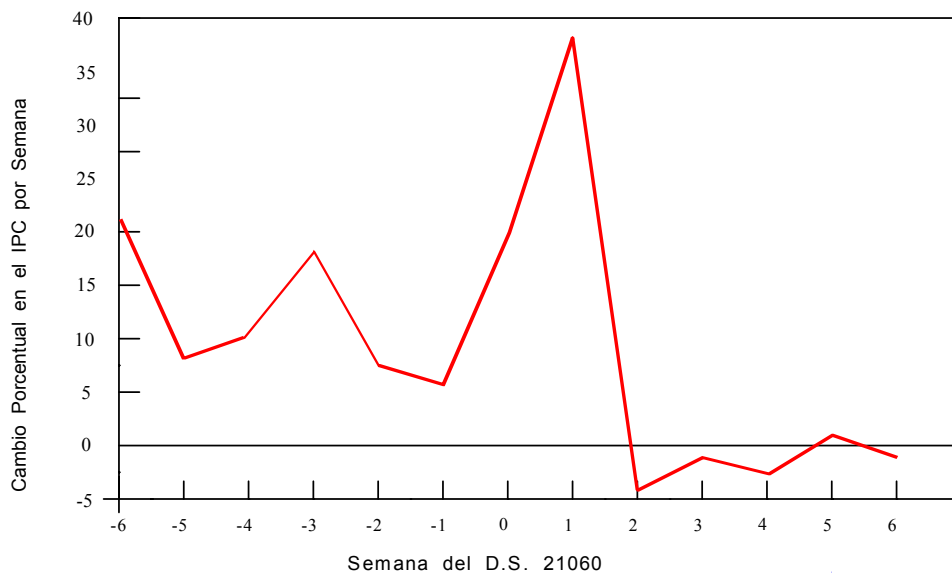
La Central obrera Boliviana, que confederó a todo el movimiento laboral organizado, que se había movilizó contra paquetes de política similares, pero menos dramáticos, llamó a una huelga general para oponerse. Pero después de tres años de tasas crecientes de inflación y de sentimiento de caos en el primer semestre de 1985, el gobierno claramente llevaba las de ganar en esta confrontación. El gobierno declaró un estado de sitio, permitido por la Constitución, que duró muy poco.

Las medidas fiscales, combinadas con la acumulación de moras internas por el gobierno central, fueron suficientes para obviar la necesidad de crédito fiscal al Banco Central; para sostener el gasto de gobierno. El tipo de cambio se estabilizó casi inmediatamente y con un tipo de cambio estable, el nivel de precios cesó de aumentar. Como lo muestra la Figura 3, la notable ruptura de la hiperinflación no tardó más de una semana después del comienzo del programa. La inflación cayó de una tasa de más del 50.0 por ciento por mes a una estabilidad de precios casi inmediata. La llave a la estabilización de precios fue un tipo de cambio estable unificado, protegido por políticas fiscales y monetarias restrictivas. Cuando el gobierno se apartó temporalmente de esta política en las semanas finales de 1985, la alta inflación apareció nuevamente, pero este rebrote fue parado con una reafirmación de la disciplina fiscal. De Febrero de 1986 a Julio de 1987, la tasa de inflación anualizada ha estado en promedio, en el rango 10-15 por ciento; una de las tasas de inflación más bajas de América Latina.

Un aspecto clave de la estabilización boliviana merece ser subrayado para constatar el caso de Bolivia con los de Argentina, Brasil y Perú. El plan de estabilización boliviano es altamente ortodoxo en relación a las políticas monetarias, fiscales y de precios (aunque es "heterodoxo" en la continuación de la suspensión de pagos de la deuda externa). El programa de estabilización evitó los controles de precios y salarios del sector privado y más bien eliminó los que habían al comienzo del programa. Es posible que la hiperinflación haya obviado la necesidad de controles de precios para limitar la inflación, puesto que había hecho desaparecer todo vestigio de contrato a largo plazo en pesos bolivianos, y por lo tanto, todo vestigio de

inflación inercial. Los precios en pesos se fijaban básicamente al terminar la hiperinflación, convirtiendo los precios en dólares a pesos al tipo de cambio del día. Así, con la estabilización del tipo de cambio, la tasa de inflación se estabilizó inmediatamente en la tasa prevaleciente de inflación del dólar en los mercados internacionales.

Figura 3: Tasas de Inflación Semanales
(Semana 0: 26/8 - 1/9 de 1985)



En realidad, la estabilización es un proceso acumulativo, no un evento aislado. Los precios cesaron rápidamente de aumentar, pero detrás de este esfuerzo está una reforma fiscal de gran magnitud, que comienza con el mismo programa de estabilización y se completa con una ley tributaria. A pesar de los grandes progresos, los resultados no son sin embargo todavía completamente satisfactorios en varias áreas importantes. El gobierno ha tenido que proceder gradualmente según tres dimensiones: 1) una reconstrucción del sistema impositivo nacional que había caído virtualmente en colapso durante la hiperinflación; 2) el reestablecimiento de las relaciones normales del gobierno con varios acreedores, tanto nacionales como extranjeros; 3) la reestructuración del sector público, para proporcionar una solución más duradera a la crisis fiscal. Consideremos una por una estas dimensiones.

La reestructuración de una base estable de ingresos ha procedido por etapas. Las acciones más inmediatas y cruciales del gobierno de Paz Estenssoro fueron incrementar los

precios del sector público y la unificación del tipo de cambio. A esto se sumó el cobro inmediato de impuestos devengados por la empresa estatal de petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos -YPFB, lo que le dio al gobierno un espacio para respirar. Ocho meses más tarde, el Legislativo aprobó la Ley de Reforma Tributaria, cuya medida central fue la creación de un impuesto al valor agregado (IVA) del 10.0 por ciento. (¡Cabe hacer notar que el Congreso ha postergado la aplicación de un impuesto a las propiedades agrícolas hasta 1988!). La ejecución de las medidas impositivas ha sido desigual, con evidentes progresos en algunos frentes y con lentitudes en otros. Se ha creado un Ministerio de Recaudaciones para aplicar la reforma tributaria. Las dificultades administrativas y las presiones políticas de grupos poderosos han hecho más lenta la introducción de nuevos impuestos.

Más difícil aún es tal vez el proceso de extraer al gobierno de las prolongaciones de la deuda pública. El gobierno de Bánzer y sus sucesores militares le legaron a Siles Zuazo un sector público muy endeudado, y él a su vez le legó a Paz Estenssoro un sector público que estaba en verdadera bancarrota. No solamente los pagos a los acreedores internacionales, tanto oficiales como privados, estaban en una mora de increíbles proporciones en Agosto de 1985, sino que también se debía sumas importantes a acreedores internos.

El gobierno ha negociado alivios de deuda muy sustanciales con los acreedores oficiales. Bolivia ha logrado renegociar su deuda con los gobiernos extranjeros en el Club de París. Con los acreedores multilaterales, incluyendo al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, el gobierno está al día en sus cuentas, en parte con el criterio de que espera recibir transferencias netas de recursos de ellos. Con los acreedores privados, principalmente los bancos comerciales, el gobierno mantiene la suspensión de pagos, aún de intereses y está negociando con ellos una solución "fundamental" a parte de la deuda, mediante mecanismos de su recompra y de su condición parcial.

Los problemas de endeudamiento interno son también severos, aunque la deuda interna medida en cifras es bastante baja. Hay que recordar que el gobierno de Siles Zuazo no cumplió con varios de los compromisos internos, tanto con proveedores privados, como con las corporaciones regionales y otras entidades cuasi-oficiales. En muchos casos el gobierno de Siles Zuazo hizo promesas de transferencias o apoyo político para ganar tiempo sabiendo que

ellas no serían honradas. Ahora que los ingresos han aumentado, las presiones para reanudar el pago de los compromisos contraídos por el anterior gobierno, se han incrementado. El gobierno se ha visto forzado a negociar muchas de las demandas más exigentes y cada negociación ha generado una batalla política interna debilitante y que amenaza al equilibrio fiscal.

Puesto que el gobierno de Bolivia no tiene el beneficio de un procedimiento de quiebra preventiva, como lo tienen los particulares, que cancelarían parcialmente sus deudas vigentes de una sola vez, continuará durante muchos años con el problema de atender las demandas de varios acreedores, aunque todos los acreedores saben perfectamente la imposibilidad que tiene el gobierno de satisfacer la suma total de acreencias. En esta carrera de quien consigue primero hacerse pagar, la que se evita precisamente con la quiebra preventiva cuando se trata de deudas entre particulares, las batallas políticas entre el gobierno y sus acreedores son permanentes y pueden durar largo tiempo.

El tercer componente del proceso de estabilización citado anteriormente, está dado por la reforma de la administración central. Durante los gobiernos anteriores, el empleo en el sector público había crecido en proporciones extravagantes, ya que tanto la administración central como las empresas públicas fueron empleadas con fines de clientelismo político. Este sector público encumbrante y difícil de administrar, ya estaba al borde del colapso cuando al terminar el año 1985, los precios del estaño y del petróleo cayeron estrepitosamente. Para mantener el equilibrio fiscal, el gobierno se vio obligado a embarcarse en una gran batalla que ha dejado heridas políticas, para reducir el empleo en COMIBOL. Aunque la medida era inevitable en vista de la situación fiscal, los resultados son impactantes y reflejan una tragedia social. COMIBOL ha reducido su empleo de alrededor de 30.000 trabajadores en 1985 a 7.000 trabajadores en 1987. Muchos de esos trabajadores permanecen desempleados o marginalmente empleados. Las poblaciones mineras se han visto decimadas. En YPF, se ha efectuado también una reducción en el empleo, pero muchísimo menos dramática que en COMIBOL.

6. Después de la Estabilización, el Desarrollo Económico y el Crecimiento

La estabilización ha eliminado una gran parte de las condiciones de pánico que acompañaron a la hiperinflación en 1984 y 1985. Ha habido virtualmente un reestablecimiento completo de la estabilidad de precios en 1986 y 1987. Pero, es evidente que muchos de los problemas más profundos de la economía y sociedad bolivianas, que contribuyeron al desencadenamiento de la inflación, continúan presentes y, en algunos casos, se han profundizado. Mencionaremos algunos de los desafíos que hay que encarar para convertir la fase actual de estabilización en la primera etapa de un desarrollo económico sostenido.

Existen tres brechas socio-políticas que son serios obstáculos a la estabilidad económica y al crecimiento de largo plazo: La brecha de las regiones, de la ideología y de la distribución del ingreso.

La primera división es sectorial y regional. La minería y los hidrocarburos ya no pueden ser la única base de una economía vibrante en Bolivia. Menos aún la producción de coca. Bolivia tiene que encaminarse vigorosamente por la senda de la promoción de exportaciones y las políticas públicas deberán sostener este esfuerzo; para ello será necesario contar sin una base financiera sólida del gobierno, lo que conlleva costos. Más importante aún, la diversificación de las exportaciones requerirá un desplazamiento hacia la agricultura y la industria manufacturera liviana, lo que a su vez con seguridad acarreará cambios en la geografía de la actividad económica con una pérdida de importancia, que ya está ocurriendo en las zonas altas andinas. Este tipo de desplazamientos puede tener costos políticos destructivos si no se maneja con visión y planeamiento. El gobierno tendrá que moverse cuidadosamente entre las asignaciones de inversiones públicas en las nuevas zonas de desarrollo y la necesidad de distribuir los beneficios y cargas del gasto público de manera equitativa.

La segunda brecha que hay que superar es la ideológica, que involucra concepciones competitivas del gobierno. Con los fracasos evidentes del capitalismo de estado en las dos últimas décadas, hay la tentación por una parte, por una aproximación económica de estricto laissez-faire y; por otro lado, por un socialismo fortalecido. La búsqueda cuidadosa de una configuración económica y política entre las dos situaciones polares, tendrá más probabilidades de éxito. Esta manera de aproximarse al problema reconocería las responsabilidades del gobierno en la provisión de infraestructura y de inversiones sociales en salud y educación, pero reconocería las limitaciones del estado en la esfera productiva. Una parte del movimiento hacia la posición laissez-faire en Bolivia viene de un franco reconocimiento de las limitadas posibilidades actuales para tener una administración pública capaz y honesta. Esta capacidad restringida puede ser aumentada por un esfuerzo concertado para mejorar las calificaciones de la burocracia estatal. Un esfuerzo importante de formación de los empleados públicos es vital en este contexto.

Los problemas de distribución del ingreso son profundos, y son fuente de conflictos considerables. El problema clave es moderar la casi continua confrontación entre poderosos grupos sociales, tales como los sindicatos laborales y el capital privado, y las varias fuerzas regionales. El modelo de capitalismo de estado intentó reducir el problema de distribución de ingresos mediante una combinación del impuesto-inflación, préstamos extranjeros cuantiosos o represión de las clases trabajadoras. Ninguna de esas soluciones es permanente ni viable en una estrategia de desarrollo de largo plazo.

Una manera eficiente para apurar una distribución más equitativa del ingreso en Bolivia, está dada por un aumento en la carga tributaria a los ciudadanos de más altos ingresos. En vez de equilibrar el presupuesto reduciendo los servicios básicos del Estado, tales como salud y educación, las condiciones de estabilidad y equidad requieren que el gobierno incremente sus esfuerzos para asegurar una base tributaria adecuada en los contribuyentes de altos ingresos. Esto puede incluir impuestos más altos que los vigentes a las grandes propiedades rurales, e impuestos más altos al consumo suntuario. Un segundo instrumento para una distribución más equitativa del ingreso, sería el de efectuar un gasto mayor en educación en el sector rural, donde vive la mayoría de la población más pobre de Bolivia. Inversiones en capital humano en el campesinado son esenciales para un desarrollo económico de largo plazo.

Lista Seleccionada de Referencias Bibliográficas

Dunkerley, James. Rebellion in the Veins, Theford: The Theford Press, 1984

Malloy, James. Bolivia: The Uncompleted Revolution, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1970

Malloy, James y Eduardo Gamarra. "The Transition to Democracy in Bolivia", en James Malloy y Mitchel Seligson (compiladores). Authoritarians and Democrats: Regime in the Latin America. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1987

Morales, Juan Antonio. "Inflation Stabilization in Bolivia". Working Paper No. 01/87, La Paz: Universidad Católica Boliviana-IISEC

Olivera, Julio. "Money, Prices and Fiscal Lags: A Note on the Dynamics of Inflation", Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Vol. 20, 1967

Sachs, Jeffrey. "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization", NBER Working Paper No. 2073, Noviembre 1986

Sachs, Jeffrey. "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs", Harvard University, Febrero 1987

Tanzi, Vito. "Inflation, Lags in Collection and the Real Value of Tax Revenue", IMF Staff Papers, Vol. 24, 1977