

ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO

IMPORTANTES LECCIONES DEL PROGRAMA ECONÓMICO DE BOLIVIA

JUAN L. CARIAGA



A MANERA DE PRESENTACIÓN

Durante varias oportunidades, en conversaciones sostenidas con Juan Cariaga Osorio, entrañable amigo de la infancia, juventud y vida profesional, me había manifestado su gran deseo de subir una edición de su libro **“Estabilidad y Desarrollo: Importantes Lecciones del Programa Económico de Bolivia”** a la nube, obra maestra a la que puedan acceder los estudiosos de la historia de la ciencia económica, así como también alumnos en formación, analistas de una época histórica de la economía boliviana y ¡por qué no! científicos e investigadores que puedan hacer uso de este gran aporte, a fin de conocer y entender las diferentes circunstancias sobre las que se logró la estabilización económica alcanzada en Bolivia durante los años ochenta.

La inesperada y prematura partida de Juan, impidió ver su deseo realizado. Pero, gracias al apoyo de sus seres queridos y la invaluable participación del Instituto Boliviano de Comercio Exterior – IBCE, representado por su Gerente General, Gary Rodríguez, y la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra - UPSA, en la persona de su Magnífica Rectora, Lauren Müller de Pacheco, permiten hoy que ese anhelo sea una realidad y podamos enriquecer la biblioteca del conocimiento de la historia económica de Bolivia, con el valioso aporte de un destacado economista boliviano.

Un especial agradecimiento para Carlos Daniel Capia López por el trabajo realizado en la corrección y adaptación de este libro, así como la inclusión en el mismo de algunos cuadros estadísticos y anexos que son parte original del texto. De esta manera, se logra la publicación del libro completo.

Paz en tu tumba querido Juan, misión cumplida.

Mgs. Jorge S. Estenssoro Moreno
Docente de Economía
Universidad Privada de Santa Cruz de La Sierra - UPSA

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, agosto de 2021

INDICE

| | |
|--|-----|
| 1. HIPERINFLACIÓN, ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO | 3 |
| 2. DE LA ESTABILIDAD A LA INFLACIÓN | 13 |
| 3. LA MORATORIA UNILATERAL DE BOLIVIA | 43 |
| 4. CÓMO SE CONCIBIERON LAS REFORMAS ECONÓMICAS | 70 |
| 5. LAS MEDIDAS MACROECONÓMICAS | 83 |
| 6. LA REFORMA ESTRUCTURAL DE BOLIVIA | 118 |
| 7. POLÍTICA ECONÓMICA EN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS ECONÓMICAS Y DE AJUSTE ESTRUCTURAL | 136 |
| 8. LA MORATORIA EXITOSA DE BOLIVIA | 147 |
| 9. CÓMO HACER EL AJUSTE VIABLE: LAS REDES SOCIALES | 158 |
| 10. DE LA ESTABILIDAD AL CRECIMIENTO: LA REFORMA DEL ESTADO | 171 |

1. HIPERINFLACIÓN, ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

INTRODUCCIÓN

Bolivia está situada en la parte central de Sud América. Cuenta con un territorio de más de un millón de kilómetros cuadrados de extensión, donde habitan aproximadamente siete millones de habitantes. Geográficamente se encuentra en una situación de enclaustramiento, debido a que no tiene acceso, directo al mar, aun a través de los ríos navegables que desembocan en cuencas del Atlántico. El Nordeste y el Sudeste de Bolivia se encuentran surcados por varios ríos que vierten sus aguas, en la parte Norte, en el río en el Amazonas y, en la parte Sud, en la cuenca del Río de la Plata. A pesar de extensión de estas vías fluviales, Bolivia aún no ha podido utilizarlas plenamente para la navegación, debido al alto costo que demanda su limpieza y habilitación.

La comunicación interna y externa del país es dificultosa, no sólo por la complicada configuración de la Cordillera de los Andes, sino también por la gran diversidad geográfica que se presenta en el territorio boliviano. Estas características le dan a Bolivia una gran variedad climática, que va desde los fríos glaciares de los Andes hasta los calurosos llanos tropicales en la parte oriental del país.

De igual manera, la infraestructura caminera es particularmente deficiente. Bolivia se encuentra en una región de complicada topografía donde las zonas montañosas, los numerosos ríos, pendientes y quebradas requieren de una costosa ingeniería de túneles, puentes y caminos que la pequeña economía del país no puede solventar. Este panorama de enclaustramiento, de gran extensión territorial no poblada y de difícil comunicación interna, hacen de Bolivia un país aislado y sin contacto con el exterior. En el pasado, esta circunstancia, sumada a otras, ha sido la causa más importante de su pausado desarrollo y ha repercutido enormemente sobre sus posibilidades de forjar un importante sector exportador.



Por otra parte, Bolivia es un país donde existen dos importantes culturas indígenas, cuya población supera a la de los habitantes de origen caucásico o a la población de mestizos. Estos últimos son el resultado de la fusión entre los grupos hispánicos que llegaron al Alto Perú en la época de la colonia y los habitantes ancestrales de esta región. La condición de vida de la mayor parte de la población es de extrema pobreza, con índices de analfabetismo, morbilidad, mortalidad y desnutrición considerados entre los más altos de América Latina. En el cuadro 4 del apéndice 2 se muestran los principales índices socioeconómicos de Bolivia, según las últimas estadísticas del censo de población y vivienda efectuado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el 3 de junio de 1992. Tradicionalmente, Bolivia también ha sido un país afectado por la violencia y la intranquilidad social. Durante años, ha tenido la poca meritoria fama de ser uno de los países con más golpes de Estado que años de vida constitucional. Es decir, que ha tenido más gobiernos de facto que gobiernos democráticamente elegidos por el voto popular. La inestabilidad política de Bolivia ha sido una de sus características más notables, no sólo de su vida republicana en el siglo pasado, sino también de los últimos 50 años de su existencia.

Sin embargo, a pesar de este sombrío panorama, Bolivia también ha sido uno de los pocos países democráticos que en los últimos años ha podido hacer frente a una grave crisis económica y efectuar importantes reformas en su economía. En efecto, luego de haber sido asediada por la inflación más alta de su historia, Bolivia puso en práctica un exitoso programa económico, destinado a contener el fenómeno inflacionario e implantar una importante reforma estructural. Junto a este programa, Bolivia también lanzó un novedoso plan de medidas destinadas a mitigar los efectos sociales generados por la crisis y el propio proceso de ajuste. La puesta en práctica de este plan permitió hacer viable el programa económico, al atenuar el efecto de las tensiones sociales, que de otra manera hubieran hecho muy difícil, sino imposible, la implantación del programa de ajuste.

Por lo tanto, la pregunta que todos se hacen es la siguiente: ¿Cómo es posible que un país, considerado entre los más pobres de América Latina y con los graves problemas que se señalan brevemente en los párrafos anteriores, ha podido efectuar tan importantes cambios en la modernización del Estado y de su economía? ¿Cómo es posible que un país, caracterizado por su alto grado de violencia e intranquilidad social, ha podido implantar tan drásticas medidas para hacer frente a la crisis? Estas son las preguntas a las que se intentará dar respuesta en la descripción que se hará en los siguientes capítulos de este trabajo.

Al describir este programa y las circunstancias bajo las cuales fue implantado, se intentará también resaltar algunas de las lecciones aprendidas de esta experiencia, en la esperanza de que éstas puedan tener alguna utilidad para los países que atraviesan por similares problemas. No se trata aquí de dar recetas simplistas a los problemas de inflación y de crecimiento; pues, como se sabe, todos los países tienen características diferentes y, por lo general, no pueden equipararse los unos con los otros. Sin embargo, en la experiencia del autor - que ha estado trabajando últimamente en países afectados por estos problemas - es posible que las lecciones del caso boliviano puedan ayudar a resolver algunas situaciones específicas y facilitar la comprensión de las causas que conducen a las naciones al fenómeno de la hiperinflación.

INFLACIÓN Y MORATORIA

Generalmente, los países que atraviesan por un proceso de alta inflación ingresan paralelamente a una etapa de cesación de pagos con sus acreedores internacionales, en la que se produce una interrupción de sus relaciones crediticias. Este fue el caso de Bolivia, en el que la alta inflación del periodo 1982 - 1985 estuvo acompañada de una moratoria unilateral por parte de Bolivia, situación que determinó la suspensión casi inmediata de sus vinculaciones crediticias con los organismos financieros internacionales.

Causas de inflación

En el capítulo 2 se muestra cómo los “actos de Dios” y los “actos de los hombres” pueden conducir a un país al escenario de la alta inflación. En efecto, las sequías y las inundaciones originales por la corriente de “El Niño” del océano Pacífico durante los años de 1983 y 1984 y los errores de la política económica cometidos por el gobierno del presidente Siles Zuazo, llevaron a Bolivia a la sexta inflación que no fue causada por una guerra o un conflicto interno, se generó nada menos que por la inhabilidad del Estado boliviano de recaudar impuestos y la forma irresponsable, en que administró sus escasos recursos fiscales. Esta situación también tuvo su origen en la decisión del gobierno de incrementar de una manera generalizada el número de empleados dependientes del Estado y la pasividad con que se permitió el pago de salarios extras, bonos en dinero y en especie y otro tipo de retribuciones, en directa contraposición a las leyes del país. Todo este escenario se llevó a cabo en el marco de un gran desorden interno, donde los sindicatos ejercían enormes presiones para lograr incrementos salariales, que no tenían otro propósito que el de contrarrestar el efecto inflacionario.

El resultado de estas acciones fue el elevado nivel de inflación que, en septiembre de 1985, llegó a la astronómica cifra del 23.500 por ciento anual (en comparación con la tasa de inflación registrada el año anterior). De no haberse tomado las medidas de estabilización y ajuste en agosto de 1985, al concluir ese año, Bolivia habría sobrepasado la inflación alemana de los años de 1920, que llegó a la tasa de incremento anual del 100 mil por ciento.

En este capítulo se hará también una descripción de los intentos del gobierno de ese entonces por implantar medidas de ajuste, con el fin de hacer frente a la hiperinflación y el crecimiento negativo de la economía.

Lamentablemente, ante cada intento del gobierno por implantar estas medidas, los sindicatos respondían con una huelga general, en procura de lograr mejores remuneraciones. Como consecuencia de esto, los precios, la tasa de cambio en el mercado paralelo y los salarios subían día a día, volcando la preferencia del público por el uso de activos en moneda extranjera en desmedro de la moneda nacional. Sin embargo, lo más grave de todo este episodio fue que la producción boliviana, en términos reales, decayó en más de un 10 por ciento entre los años 1980 a 1986, mientras que el ingreso per cápita (también en términos reales) se redujo en un 22 por ciento en el mismo periodo. Este fue el elevado costo del desorden político, social y económico que generó la inflación en Bolivia de los años de 1980.

La moratoria unilateral

En el capítulo 3 se muestra como un país, presionado por la inflación y la escasez de divisas, se ve obligado a tomar la decisión de declarar una moratoria unilateral de su deuda externa con la banca privada internacional. Como se sabe la consecuencia inmediata de esta determinación, fue el cierre de las puertas del crédito internacional, tanto de la propia banca, como de los organismos multilaterales y bilaterales de financiamiento.

Como se había mencionado anteriormente, ésta fue la experiencia de Bolivia, cuando el gobierno anunció la moratoria unilateral del país, basada en argumentos políticos y acuerdos con los sindicatos de trabajadores que, en ese entonces, jugaban un papel protagónico en las decisiones del gobierno. Se pensó que, con argumentos políticos, tales como “que sólo se destinaría el 25 por ciento del valor de las exportaciones para el pago de la deuda”, los acreedores internacionales continuarían de manera inalterable su asistencia financiera en favor del país. Grande fue la sorpresa de los políticos bolivianos cuando, luego de estas determinaciones, todos los organismos internacionales, públicos y privados - sin excepción - interrumpieron su asistencia financiera a Bolivia. De esta manera, Bolivia se vio privada de los recursos que le eran indispensables para el crecimiento de la economía y, lo más importante, de las divisas que le eran necesarias para equilibrar su precaria situación de balanza de pagos. En este proceso, Bolivia experimentó con los controles de cambio, la centralización de las operaciones de comercio exterior por parte del Banco Central y, más grave aún, las medidas de desdolarización, instituidas para confiscar parcialmente los recursos en moneda extranjera que se encontraban depositados en el sistema bancario.

En este capítulo se hará una descripción de las políticas que adoptaron para establecer prioridades entre acreedores, las acciones destinadas a proteger las reservas internacionales del país y, en general, todas determinaciones que tomó el gobierno de ese entonces para acomodar su política de moratoria unilateral al marco de la política económica general.

Por último, se analizarán también los efectos que tuvo las políticas de restricciones de pago - que en este caso puede ser calificada de no exitosa que dio como resultado el aislamiento de Bolivia del mundo financiero internacional y de sus principales proveedores de recursos, cuya participación era indispensable para el proceso de crecimiento de la economía.

REFORMAS ECONÓMICAS

A partir de 1985, Bolivia puso en práctica un programa de reforma económica integral que tenía el propósito de contener la hiperinflación, la misma que había llegado a niveles extremadamente elevados y requería de urgentes medidas destinadas a aminorar el ritmo ascendente en el que se desarrollaba este fenómeno.

Cómo se concibieron las medidas de ajuste

En el capítulo 4 se presenta una descripción anecdótica de la forma en que se concibieron y prepararon las medidas del programa económico de Bolivia. Aunque en esta reseña se incluyen muchas remembranzas personales del autor, su relación cronológica muestra los entretelones políticos que llevaron a tomar importantes determinaciones, que cambiaron radicalmente el curso de la historia económica de Bolivia.

El carácter secreto con el que se elaboraron las medidas, la estrategia shock que se utilizó para ponerla en práctica, la voluntad y la capacidad política de llevar estas medidas hasta sus últimas consecuencias, son algunos aspectos que se describe en este anecdotario. Como se verá más adelante, éstas y otras determinaciones fueron fundamentales para determinar el éxito de las medidas implantadas.

Curiosamente, Bolivia enfrentó su propia Perestroika, mucho antes hiciera la Unión Soviética o los países de Europa del Este. Aplicó una reforma estructural de largo alcance, orientando su economía hacia el mercado, cuando en Latinoamérica todavía se defendían a ultranza los principios del intervencionismo y la regulación por parte del Estado; ¿Cómo es que Bolivia decidió hacer esta reforma estructural? Estos son los temas que se escriben en los entretelones políticos de este capítulo.

Las medidas económicas

En el capítulo 5 se efectúa un recuento de las medidas económicas que fueron puestas en práctica con el Decreto Supremo (DS) 21060, junto a otras de carácter complementario, que fueron aplicados en los años subsiguientes. El conjunto de estas medidas incluía instrumentos fiscales, monetarios y cambiarios, con los cuales Bolivia pudo restablecer su equilibrio fiscal y detener abruptamente el proceso de inflación. En este capítulo se hace también una descripción de las determinaciones que tomó el gobierno de Bolivia, cuando a fines de 1985 la economía sufrió un leve recalentamiento, a causa de los créditos otorgados con el financiamiento del Banco Central. Acciones tales como el congelamiento de las cuentas de las entidades del sector público, la intervención en el mercado cambiario para esterilizar recursos monetarios la reforma tributaria, son algunos de los temas que se tratan en este capítulo.

En este recuento, también se recoge la experiencia de Bolivia en lo que se refiere a la secuencia de la aplicación de las medidas de ajuste, particularmente las medidas macroeconómicas respecto a las medidas de ajuste estructural. La lección aprendida del caso boliviano es que, sólo se puede lograr los beneficios de la reforma estructural, cuando las políticas macroeconómicas se encuentran en su lugar. Por lo tanto, para Bolivia fue crucial el haber adoptado las medidas macroeconómicas de manera simultánea a las medidas de reforma estructural: y no a la inversa, como sucedió durante las anteriores administraciones.

Por último, se analiza también el efecto que tuvieron tres importantes eventos que, de no habérselos encarado oportunamente, habrían puesto en peligro el programa de estabilización. Estos son: el cierre de las minas estatales, como emergencia del colapso del precio de los minerales en los mercados internacionales; la quiebra de cuatro bancos del sistema bancario boliviano, a causa de la elevada mora de la cartera bancaria; y los esfuerzos de Bolivia por poner en práctica un programa destinado a reactivar la economía.

La reforma estructural

En el capítulo 6 se hace una descripción de las medidas de ajuste estructural, puestas en práctica por el gobierno de Bolivia para modificar las principales características de la economía boliviana. En este capítulo se hace una descripción de lo que fue la economía antes y después de aplicadas las medidas de agosto de 1985. En este capítulo también se evalúa el impacto de la liberalización y desregulación en el mercado de bienes, el mercado cambiario, el mercado bancario y el mercado laboral.

Al hacer esta evaluación, se describen con detalle los mecanismos utilizados en la reforma. Este es el caso de la subasta de divisas, que fue utilizada para desregular el mercado cambiario; los instrumentos de política arancelaria, destinados a poner en práctica la aplicación de un arancel único y uniforme y, por último, los mecanismos de liberalización y desregulación del mercado bancario.

Economía política en el programa económico de Bolivia.

En el capítulo 7 se analiza la importancia que tiene la economía política – en el sentido de hacer “política económica” – en la implantación de las medidas de ajuste económico y reforma estructural de Bolivia. Al recoger esta experiencia, se evalúa el impacto del “cómo hacerlo”, en aspectos tales como la voluntad y la capacidad política de llevar las medidas hasta sus últimas consecuencias; la adopción de medidas de shock, en lugar de adoptar medidas de carácter gradual; o las negociaciones internas e internacionales, que le dieron a Bolivia y al programa boliviano una gran credibilidad.

Asimismo, se analiza la importancia del sentido de unidad y coherencia de las medidas adoptadas, las mismas que permitieron transmitir la señal de que el programa económico seguiría inquebrantablemente una sola línea de pensamiento. Por último, se analiza también la importancia que tuvo el aspecto integral de las mismas, en un intento de cubrir el más amplio espectro de la economía de Bolivia y en el afán de abarcar la mayor parte de las áreas donde participan activamente los agentes económicos.

En la experiencia de Bolivia la credibilidad que surgió de la forma en que el gobierno encaró las medidas de ajuste, la coherencia que caracterizó la aplicación de las mismas y el amplio espectro que éstas intentaron cubrir, reviven la importancia que tiene hoy en día la economía política, en la concepción y aplicación de los programas de ajuste y reforma estructural.

Moratoria exitosa

En el capítulo 8 se analiza como Bolivia pudo encarar un programa de estabilización, a pesar el estigma de la moratoria unilateral. Asimismo, se evalúa como Bolivia logro utilizar eficazmente las restricciones de pago para financiar su programa económico, hasta tanto este pudo consolidarse y lograr los desembolsos provenientes de los organismos financieros internacionales.

La llave que utilizó el gobierno de Bolivia para lograr este propósito fue la formalización de importantes acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que, entre otros aspectos, le permitieron a Bolivia abrir las puertas tanto del crédito multilateral como del crédito bilateral. Este último a través de las negociaciones del Club de Paris y la subsecuente normalización de relaciones crediticias con los países donantes y sus instituciones.

Este acuerdo fue también crucial para lograr una importante negociación con la banca privada internacional. Esta última permitió a Bolivia la recompra de un 75 por ciento de su deuda comercial al precio de 11 centavos de dólar de su valor facial, con recursos provenientes de donaciones de países y organismos internacionales. La negociación con la banca sirvió a su vez como un marco de referencia para que Bolivia logre dos significativos acuerdos con sus acreedores bilaterales más importantes: Argentina y Brasil.

En contraste a lo expuesto en el capítulo 3, en este capítulo se describe como Bolivia, a pesar de encontrarse en una situación de moratoria unilateral, fue capaz de implantar un programa de ajuste eficaz, destinado a contener la hiperinflación, abrir el crédito multilateral y bilateral, y liberarse de una parte importante de su deuda comercial.

Las llamadas redes sociales

En el capítulo 9 se hace una descripción de los mecanismos que utilizó Bolivia para hacer viable el proceso de ajuste en el campo social. De no haberse dado esta válvula de escape a las presiones sociales generales por la crisis y el propio proceso de ajuste, tal vez el programa económico de Bolivia no habría sido implantado con éxito.

Hoy en día es casi imposible concebir un programa de ajuste económico, que no esté acompañado de una serie de programas sociales. Estos programas – que por lo general tienen carácter temporal – cumplen el objetivo de mitigar los efectos sociales negativos generados por la crisis y el proceso de ajuste. En la experiencia boliviana, esto fue precisamente lo que el gobierno trató de encarar a fines de los años de 1980, cuando puso en práctica un programa llamado el Fondo Social de Emergencia (FSE). La puesta en práctica de este programa permitió al gobierno de Bolivia otorgar alivio temporal de empleo a varios miles de trabajadores despedidos a consecuencia de las medidas de ajuste y mitigar las posibilidades de un explosivo conflicto social, en el crítico momento de implantar la reforma estructural.

Dos años más tarde, el gobierno de Bolivia puso en práctica un nuevo programa social, el llamado Fondo de Inversión Social (FIS), que fue creado con un carácter más permanente, con el propósito de captar recursos provenientes de los organismo multilaterales y bilaterales y canalizarlos a la inversión social. Con la puesta en práctica de estos programas, Bolivia dio una respuesta oportuna y eficaz a los álgidos problemas sociales que, en el momento de la aplicación de las medidas de ajuste, demandaba una urgente atención.

El programa social de Bolivia ha sido calificado de exitoso. Por esta razón, ha merecido el reconocimiento de varios países que, en los últimos años, han puesto en práctica programas similares, con el fin de mitigar las presiones sociales ya señaladas y permitir que las reformas económicas puedan llevarse a cabo, a pesar de las difíciles condiciones que imperan en el periodo de ajuste.

Problemas de crecimiento y la reforma del Estado

A fin de no dejar al lector con la impresión de que el programa boliviano fue una especie de panacea para la fácil solución de todos sus problemas, en el capítulo 10 se hace una relación de las principales dificultades de crecimiento que la economía de Bolivia tuvo que enfrentar durante los primeros años del proceso de ajuste.

Se hace especial referencia a los shocks externos de fines de 1985 y a las dificultades originadas en el sector bancario de los años de 1986 – 1987, que fueron en gran parte responsables de la lenta recuperación de la economía de Bolivia.

En la segunda parte de este capítulo se hace una relación de varios aspectos que no fueron considerados inicialmente en el programa económico de Bolivia y cuya puesta en práctica, sin lugar a duda, habrían permitido una mejor y más rápida recuperación de la economía. Estos aspectos fueron: la falta de legislación que garantice las condiciones adecuadas para la inversión, particularmente en los sectores mineros y de hidrocarburos; la reforma de las instituciones del Estado, particularmente el Poder Judicial; la aprobación de leyes que garanticen el derecho de propiedad y la libre movilidad de capitales dentro y fuera del país, la falta de un programa de privatización y, por último, la formalización mediante ley de las medidas que adoptó el gobierno para poner en práctica el ajuste económico. Años más tarde, algunas de estas medidas fueron puestas en práctica por los gobiernos que sucedieron a la Administración del presidente Paz Estenssoro, obviamente con los resultados que se esperaba. Lo que en este capítulo se cuestiona, es la necesidad de haberlos adoptado oportunamente, con el propósito de lograr un crecimiento más acelerado de la economía.

Complementando la discusión de estos capítulos, en el apéndice I se transcribe un cuento corto escrito por el autor, que fue ampliamente difundido por los medios de comunicación en Bolivia en el año 1983, con el propósito de concientizar a la ciudadanía boliviana sobre el origen y las causas de la hiperinflación. En el apéndice 2 se presenta la información estadística que se utilizó en el análisis de cada una de las secciones de este trabajo.

Por último, en el apéndice 3 se reproducen las piezas más importantes de la legislación que Bolivia aprobó para poner en práctica su programa económico. Si bien es cierto que esta legislación tiene características muy particulares y su aplicación se circunscribe fundamentalmente a Bolivia es posible que partes de ésta puedan ofrecer aspectos ilustrativos para el tratamiento de problemas similares en países aquejados por los mismos problemas. En este apéndice se incluyen los Decretos Supremos 21060 de 29 de agosto de 1985, llamado la Nueva Política Económica (NPE), y 24156 de 28 de noviembre de 1986, sobre el Fondo Social de Emergencia.

2. DE LA ESTABILIDAD A LA INFLACIÓN

INTRODUCCIÓN

En los últimos años del gobierno del presidente Siles Zuazo, un tumulto de gente se aglomeraba en la Avenida Camacho, el centro financiero de la ciudad de La Paz, en cuyas aceras se compraban y vendían dólares americanos a la casa de cambio paralelo (tasa de cambio del mercado negro). En este tumulto se distinguía a oficinistas, empleados, obreros, amas de casa y otros - en su mayor parte gente humilde - que cambiaban su salario a dólares americanos, casi tan pronto como les era pagado. Por el contrario, los bancos comerciales situados en la misma avenida experimentaban día a día niveles más bajos depósitos, los mismos que se redujeron a su nivel mínimo a mediados de 1985.

El mercado paralelo de la Avenida Camacho se convirtió así en “el banco del pueblo”, donde los ciudadanos compraban y vendían instrumentos de ahorro (dólares de los Estados Unidos), cuyo valor se incrementó casi 4.000 veces entre diciembre de 1982 y agosto de 1985. En contraste, el sistema bancario no podía competir con este mercado. Las tasas de interés fijadas por el Banco Central de Bolivia no eran lo suficientemente atractivas para mantener ahorros en moneda nacional y competir con las utilidades que se generaban al disponer de divisas extranjeras. Esta práctica permitió a algunos ciudadanos bolivianos defenderse de la devastadora inflación, que en septiembre de 1985 se incrementó a la tasa anual de 23.500 por ciento con respecto del año anterior.

Después de 24 años de estabilidad relativa, en los que las nuevas generaciones no habían conocido sino el recuerdo de la inflación de los años de 1950, la hiperinflación era un nuevo concepto para la mayor parte de los bolivianos¹. Si bien los efectos de ésta se habían manifestado en forma creciente a partir de 1980, la hiperinflación como tal no se presentó sino en 1983, cuando el gobierno virtualmente demostró que había perdido toda posibilidad de controlarla. Así, la inflación boliviana de principios de 1980 se distinguió notablemente respecto de la de otros países y, en particular, de los países de América Latina. En el caso de Bolivia, la tasa de inflación no sólo excedió la de los países que simultáneamente habían experimentado agudas subidas de precios, sino que también resultó considerablemente más alta que la de aquellos países que habían tenido una prolongada historia de inflación. En términos comparativos, la experiencia boliviana sólo era reminiscente a la hiperinflación ocurrida en Austria, Alemania, Hungría y Polonia en los años de 1920 ¿Cómo es que Bolivia ingresó a esta fase de deterioro y cuáles fueron sus impactos? Estos son los temas que trataremos en este capítulo.

¹ De acuerdo a los datos del último censo efectuado el 3 de junio de 1992, más del 45 por ciento de la población boliviana se encuentra entre las edades de 5 y 25 años.

EL ESCENARIO DE LA ALTA INFLACIÓN:

Actos de Dios y actos de los hombres

En el cuadro 1a del apéndice 2 se muestra la dramática progresión de la hiperinflación boliviana en la primera parte de la década de los años de 1980. De igual manera, en el cuadro 1b puede verse cómo entre octubre de 1982 y agosto de 1985, el índice de costo de vida mensual en muy pocas ocasiones se mantuvo por debajo del 10 por ciento. Sin embargo, en el mes de febrero de 1985 este índice alcanzó el 182 por ciento de incremento. Similares observaciones también pueden hacerse con respecto a la evolución de la tasa de cambio, tanto en el mercado oficial como en el mercado paralelo (ver cuadros 2a y 2b). La confluencia de los impactos que resultaron -de los desastres naturales - actos de Dios - y los errores de la política económica - actos de los hombres - del último trimestre de 1982 y del primer semestre de 1983, plantean el escenario de la crisis. En el caso de Bolivia, los desastres naturales estuvieron dados por las sequías y las inundaciones; los errores, por las decisiones de política económica, particularmente aquellas dictadas durante los cien primeros días de gobierno del presidente Siles Zuazo. Estas dificultades fueron agravadas por la significativa baja en la producción de estaño de la Corporación Minera de Bolivia y las permanentes huelgas, o amenazas de huelgas, que interrumpieron el normal desenvolvimiento de la economía.

Sequías e inundaciones

Los cambios climáticos causados por la corriente de "El Niño" en el Océano Pacífico, crearon un severo impacto de oferta en la economía de Bolivia durante el año de 1983. Estos cambios se manifestaron internamente en la forma de sequías en las tierras del Altiplano e inundaciones en los llanos orientales del país. La pérdida en la producción agrícola resultante de estos fenómenos fue uno de los factores que más contribuyó al incremento de los precios, particularmente en lo que se refiere a los productos alimenticios. Así, durante el mes de abril de 1983, el gobierno anunció que las sequías en las tierras del Altiplano habían causado una pérdida del 70 por ciento de los siete productos agrícolas más importantes de la región. Por otra parte, el gobierno anunció también que las pérdidas de ganado vacuno y lanar en esta región habían sido particularmente alarmantes. Adicionalmente, las inundaciones en la parte oriental de Bolivia pusieron en riesgo a más de 100 mil cabezas de ganado en la zona de Santa Cruz y aproximadamente 500 mil en la zona del Beni (Presencia 1983 b y El Mundo 1983 b).

Se estimaba que los daños ocasionados por estos desastres naturales representaban alrededor del 5 por ciento del PIB de ese año. Por otra parte, se estimaba también que la economía tomaría más de cinco años en recuperar estas pérdidas (Presencia 1983 e).

² El índice de costo de vida de la ciudad de La Paz, que es el único índice publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

A pesar de estas alarmantes noticias, la reacción del gobierno fue tardía e insuficiente. Por ejemplo, el Plan Nacional Agrario de Emergencia (PNAE) fue iniciado recién en el mes de mayo de 1983, admitiendo que se había perdido la oportunidad de estimular las siembras de invierno que, sin lugar a dudas, habrían permitido mitigar el efecto de estos desastres (Presencia 1983 c). Lo sucedido con el PNAE es una muestra más de la tradicional negligencia que ha caracterizado a los gobiernos de Bolivia en el tratamiento de los problemas del sector agrícola. La administración del presidente Siles Zuazo no fue ajena a esta vieja práctica.

La escasez de productos agrícolas produjo una espectacular alza en los precios de los alimentos, cuyos efectos se hicieron sentir inclusive hasta el año de 1984 (ver cuadro 1c del apéndice 1). Más aún, la caída en la producción hizo necesaria la importación de productos alimenticios, ocasionando un importante drenaje de divisas y una presión adicional sobre las ya escasas reservas internacionales del Banco Central de Bolivia (Presencia 1983 d).

COMIBOL y la baja en la producción de minerales

Otro de los factores que contribuyó al proceso inflacionario del período comprendido entre los años de 1983 y mediados de 1985, fue el importante déficit fiscal originado en las operaciones de las empresas públicas. Dentro de este déficit, las pérdidas de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) fueron, sin lugar a dudas, una de las más significativas. Por ejemplo, en 1984, el déficit de COMIBOL representaba el 1,6 por ciento del PIB de ese año (ver cuadro 7). Este déficit fue mayormente causado por la importante baja en la producción del estaño y la significativa caída de los precios de este mineral los mercados internacionales ocurridos a partir de 1980 (ver cuadro 1). Como se sabe, finalmente, el mercado internacional del estaño y de otros minerales no ferrosos ingresó en total colapso en octubre de 1985.

¿Cómo se puede explicar este sombrío panorama de COMIBOL? Aparte de la significativa baja en los niveles de producción - que fue la variable endógena causante de la mayor parte de los problemas de COMIBOL - existen otros factores que también explican la grave situación de pérdidas ocurrida en la empresa minera estatal. En primer lugar, la decisión de permitir la participación de los sindicatos en la administración de la empresa no fue precisamente la más afortunada para mejorar eficiencia administrativa de la institución. Como era de esperarse, esta determinación otorgó una gran fuerza a los sindicatos dentro de la empresa, que doblegó los esfuerzos de la administración por establecer sanos principios de gestión empresarial. Como resultado de esta decisión, COMIBOL desarrolló altos niveles de ineficiencia y un estado de permanente transigencia y permisividad con sus propios obreros y empleados, aspecto que repercutió desfavorablemente en los niveles de productividad de la empresa e incidió en sus costos de producción.

Está demás decir que esta situación fortaleció aún más la Central Obrera Boliviana (COB), dominada por los sindicatos mineros, que ahora controlaba la administración de la empresa más importante del país.

En segundo lugar, el bajo contenido de mineral de los depósitos, que gradualmente indujo a COMIBOL a trabajar solamente con minerales de baja ley, sumado a una política de inadecuada inversión en equipos mineros, fue otra de las razones que contribuyó notablemente a disminuir el rendimiento de COMIBOL y elevar sus costos de producción.

CUADRO 1. BOLIVIA: Producción de COMIBOL y precio internacional del estaño

| Año | Producción tons. /métricas | Precio promedio (US\$ por libra) |
|------|-------------------------------|-------------------------------------|
| 1978 | 21.443 | 5,72 |
| 1979 | 19.009 | 6,77 |
| 1980 | 18.620 | 7,61 |
| 1981 | 18.586 | 6,39 |
| 1982 | 15.492 | 5,78 |
| 1983 | 16.030 | 5,89 |
| 1984 | 12.531 | 5,54 |
| 1985 | 10.035 | 5,38 |

FUENTE: BCB (1988), 80.

La información de la producción fue obtenida del Ministerio de Minería y Metalurgia.

En efecto, durante años, técnicos y administradores de la empresa, así como numerosos informes de organismos internacionales, advirtieron sobre los graves efectos de estas políticas. Como era de esperarse, COMIBOL hizo caso omiso de estas advertencias, decisión que naturalmente incidió en la productividad de la empresa y en los propios costos de producción.

En tercer lugar, el alto grado de indisciplina demostrado por el personal no hizo otra cosa que empeorar aún más los problemas de producción. Entre otras cosas, el personal sustraía cantidades significativas de minerales, con el propósito de venderlas en el mercado negro. La venta de este mineral al tipo de cambio del mercado paralelo - para su posterior exportación vía contrabando - estimulaba de manera importante la oportunidad del juqueo, vocablo aymara que significa robo de minerales en las minas.

Por último, aunque no menos importante, la sobrevaluación del tipo de cambio oficial, que desde 1976 había impuesto un gravamen implícito a COMIBOL, fue también un factor especialmente severo en contra de las finanzas de la empresa que, naturalmente, también repercutió sobre los costos de producción.

Otro de los factores que incidió de gran manera en la elevación de estos costos fue el sobre empleo de la empresa. En 1982, consultores de la firma Price Waterhouse³ concluyeron que COMIBOL podía reducir el número de empleados y obreros de 26.500 a 5.000, sin afectar mayormente los niveles de producción. Este estudio determinó también que sólo el 25 por ciento de los empleados trabajaba en interior mina. El otro 65 por ciento estaba empleado en la gran burocracia y en sectores poco significativos para la producción. Además de la consiguiente reducción de personal, el mencionado estudio recomendaba, de manera contundente, invertir la distribución de la fuerza laboral. En lugar de seguir estas recomendaciones, la cogestión administrativa de COMIBOL de 1984 incrementó el número de trabajadores a 27.600, sin modificar la distribución de la fuerza laboral.

Por último, otro aspecto que incidió de manera importante en los altos costos de producción fue el de las llamadas pulperías alimenticias. Se trataba de una vieja costumbre en el sector, mediante la cual los precios de algunos artículos alimenticios se mantenían congelados, con el fin de proporcionar un subsidio a los mineros que trabajaban en las regiones alejadas y de difícil acceso. Entre los años de 1982 a 1985 este subsidio se incrementó de manera significativa. En efecto, durante este período, los precios de las pulperías no solo que no se mantuvieron al ritmo que crecía la inflación; sino que, al final del período hiperinflacionario, éstos llegaron a niveles tan absurdos, que terminaron por impactar de manera significativa en los costos de la empresa. En 1984, alrededor de la mitad del déficit operativo de COMIBOL era atribuido a las pulperías. Para empeorar las cosas, en ese año se requirió importar alimentos para COMIBOL, circunstancia que agravó aún más la difícil situación de reservas internacionales, que en ese entonces sostenía el Banco Central de Bolivia. En el cuadro 2, se muestran los niveles a los que llegaron los subsidios otorgados por las pulperías de COMIBOL.

Huelgas y paros

Entre 1983 y el primer semestre de 1985, el número de paros y huelgas fue numeroso. En 1983, por ejemplo, se produjeron 278 huelgas que ocasionaron la pérdida de 802 días de trabajo. Igualmente, en 1984 se produjeron 422 huelgas que interrumpieron más de 1.500 días de trabajo. Como se puede suponer, esta pérdida de días de trabajo afectó de manera fundamental a las actividades más cruciales de la economía.

Ver Price Waterhouse (1985). Informe de Consultoría (Ver resumen ejecutivo).

³ Ver Price Waterhouse (1985). Informe de Consultoría (Ver resumen ejecutivo)

CUADRO 2: COMIBOL: artículos de pulpería mes de marzo 1985

| Item | Monto mensual por trabajador | Precio unitario (\$bs.) | Precio unitario (US\$.) |
|--------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Pan | 450 pzs. | 0,150 | 0,00033 |
| Azúcar | 24 kgs. | 1,220 | 0,00271 |
| Arroz | 16 kgs. | 1,410 | 0,00313 |
| Carne | 30 kgs. | 2,800 | 0,00622 |

FUENTE: Presencia (1985).

Como era de esperarse, la Central Obrera Boliviana (COB) no apoyaba la política económica del gobierno, debido a que percibía que sus efectos eran adversos a la clase laboral. Por esta razón, ante cada "paquete de política económica"⁴ de la administración del presidente Siles Zuazo, la COB respondía con una huelga general. Como resultado de estas huelgas, los trabajadores obtenían salarios más altos, situación que por lo general anulaba los efectos perseguidos por las medidas. Lo que sucedía, en realidad, era que los trabajadores aceptaban la oportunidad de abandonar sus fuentes de trabajo, bajo la equivocada impresión de que uno o varios días sin salario no afectaría mayormente a sus ingresos. Ahora queda claro que los trabajadores no tenían sino una ilusión monetaria. No veían las consecuencias de sus acciones en el largo plazo, ni el impacto de éstas sobre su propio bienestar. Lo que sucedió es que estos incrementos salariales contribuyeron significativamente a la inflación y, a medida que ésta se aceleraba, quienes resultaban más perjudicados eran precisamente los trabajadores, debido a que sus ingresos eran fijos.

Las estadísticas de esta decepción en el sector laboral son muy claras. Por ejemplo, a pesar de los seis incrementos salariales decretados durante la administración del presidente Siles Zuazo, en el sector privado - un sector mucho mejor pagado que el sector público - el salario real promedio en septiembre de 1985 (casi inmediatamente después de concluir la administración del presidente Siles Zuazo), se encontraba muy por debajo que el de septiembre de 1983 (ver cuadro 3). Si los sindicatos organizados no se hubieran opuesto tan tenazmente a las medidas correctivas del gobierno, tal vez los trabajadores no hubieran tenido que sufrir tanto como en realidad lo hicieron durante este período.

Por lo tanto, si algo ganaron los sindicatos en términos de incremento salarial fue sólo a expensas del incremento en la inflación. Paradójicamente, las políticas antiinflacionarias de la administración Siles Zuazo concluyeron, tanto en mayores salarios nominales para los trabajadores, como en precios inflacionarios cada vez más elevados para la economía. Está muy claro que la posición de confrontación de la COB contra los paquetes económicos fue uno de los factores que más contribuyó al creciente proceso de inflación y al eventual empobrecimiento de país, cuyo producto per-cápita, en términos reales, se redujo en más del 22 por ciento durante el período 1981 - 1987.

⁴En la terminología económica popular, la palabra paquete se refiere a un grupo de medidas correctivas de corto plazo implantadas por el gobierno.

CUADRO 3: BOLIVIA: promedio real del salario del sector privado al 1983 - 1985

| Mes | 1983 \$b. | Index | 1984 \$b. | Index | 1985 \$b. | Index |
|------------|--------------|-------|--------------|---------|--------------|-------|
| Enero | | | 39.467 | 111,500 | 62.514 | 176,7 |
| Junio | | | 38.334 | 108,300 | 54.069 | 152,8 |
| Septiembre | 35.385 | 100,0 | 37.988 | 107,400 | 31.524 | 89,1 |
| Diciembre | 39.698 | 112,2 | 63.660 | 179,900 | | |

FUENTE: UDAPE (1989).

a/ Para la minería, industria, construcción, comercio, instituciones financieras, seguro social y servicios en la ciudad de La Paz

INSTITUCIONALES DE LA HIPERINFLACJÓN

Como se sabe, a partir de 1950, el sector público de Bolivia⁵ asumió un papel dominante en la economía, tanto a través de su directa participación en la producción de bienes y servicios, como en la intensificación de los controles a las actividades del sector privado. Con el correr de los años, el empleo del sector público se incrementó significativamente en términos numéricos, sin tomar en cuenta su propia eficiencia. A fines de 1984 el sector público empleaba 236 mil personas, que representaban el 26 por ciento de la población no agrícola del país.

Durante el período 1976 a 1981, el déficit del sector público no financiero⁶ promediaba alrededor de 9,5 por ciento del PIB. A falta de ingresos tributarios genuinos, este déficit fue financiado, en gran medida, por los créditos de libre disponibilidad que había otorgado la banca privada internacional durante ese periodo. Subsecuentemente, este déficit aumentó considerablemente en 1982, para representar el 14,2 por ciento del PIB durante ese año, y luego subir al 21,2 por ciento del PIB en 1984.

De la misma forma, los ingresos del sector público no financiero disminuyeron de alrededor del 35 por ciento del PIB en 1981 al 17,6 por ciento del PIB en 1984. Por su parte, los gastos disminuyeron del 35,4 por ciento del PIB en 1981 a alrededor del 27,4 por ciento del PIB en 1984. Tan pronto como las fuentes de financiamiento externo se agotaron, resulta muy claro que el financiamiento del déficit recayó íntegramente en el crédito del Banco Central (ver cuadro 4).

El aumento del gasto en el sector público estuvo básicamente centrado en la administración central, el mismo que disminuyó sus ingresos corrientes del 8,75 por ciento del PIB en 1981 al 1,74 por ciento del PIB en 1984, e incrementó sus gastos corrientes del 12,56 por ciento del PIB en 1983 a alrededor del 14,2 por ciento del PIB en 1984. Los gastos de capital tanto de la administración central como de las empresas públicas disminuyeron de alrededor del 5 por ciento del PIB en 1981 a alrededor del 3 por ciento del PIB en 1984. Por su parte, los ingresos corrientes de las empresas públicas (antes de transferencias al gobierno general), se redujeron del 24,2 por ciento del PIB en 1981 al 15,5 por ciento en 1984 (UDAPE 1991, 148). Esta situación fue resultante de la sobrevaluación de la moneda, el inapropiado sistema para la determinación de precios de bienes y servicios, el sobre empleo, el incremento de salarios y otros beneficios con respecto a la productividad, las ineficientes prácticas administrativas y la pérdida de control del gobierno sobre las operaciones de sus empresas públicas.

⁵ Hasta mediados de 1985, el sector público comprendía la administración central (incluyendo 16 ministerios), 13 instituciones de la seguridad social y fondos de pensiones, 65 agencias descentralizadas (incluyendo 8 universidades), 9 prefecturas, 9 alcaldías, 9 corporaciones regionales de desarrollo, 31 empresas no financieras (2 de las cuales eran a su vez propietarias de 32 empresas), y 6 bancos, incluyendo el Banco Central de Bolivia.

⁶ El déficit total es medido como un flujo de caja, excepto que incluye intereses sobre la deuda externa de acuerdo con compromisos. La diferencia entre los debidos y los intereses pagados es tratada como un ítem de financiamiento externo.

En el caso de la administración central, la caída en los ingresos reflejaba mayormente el impacto de la erosión tributaria y la pérdida en el cobro de aranceles, resultante de la caída de las importaciones legalmente registradas en el comercio exterior de Bolivia (ver cuadro 5).

El déficit de la administración central

Sin lugar a duda, el responsable institucional más importante de la hiper-inflación boliviana fue la administración central, cuyo déficit se incrementó de alrededor del 6,7 por ciento del PIB en 1981 al 17,6 por ciento del PIB en 1984. A continuación, se verá cuáles fueron las áreas de mayor responsabilidad en la creación de este déficit.

Los ingresos de la administración central

Tal como puede verse en el cuadro 5, los ingresos tributarios de la administración central, que representan la mayor parte de sus ingresos, se redujeron de casi 7,7 por ciento del PIB en 1981 al 2,6 por ciento en 1983 y al 1,6 por ciento en 1984. Los impuestos internos que con anterioridad a la reforma tributaria de 1986 representaban mayormente impuestos a la renta de las personas, a la renta de empresas e impuestos al consumo específico, se redujeron de alrededor de casi el 3,1 por ciento del PIB en 1981 al 0,6 por ciento en 1984; reflejando, en gran parte, la contracción de la actividad en la economía formal, aunque también la gran erosión del sistema tributario ocasionado por la hiperinflación. En el caso del impuesto a la renta, éste no sólo fue afectado por la evasión tributaria y el movimiento de la economía hacia la informalidad, sino también por una reducción temporal en las tasas impositivas, introducida por las presiones sindicales a fines de 1983.

Los impuestos sobre bienes y servicios se redujeron drásticamente del 2,8 por ciento del PIB en 1981 al 0,6 por ciento del PIB en 1984. El deterioro ocurrido en la recolección de estos impuestos fue mayormente atribuido a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que demoraba o, en algunos casos, no pagaba el impuesto sobre la venta de gasolina y carburantes, debido a su difícil situación financiera. Las transferencias (mayormente sobre venta de petróleo y gas) se redujeron del 3,79 por ciento del PIB en 1981 al 1,65 por ciento del PIB en 1984.

Impuestos sobre transacciones y al comercio exterior

Los impuestos sobre transacciones y al comercio exterior redujeron del 3,2 por ciento del PIB en 1981 al 0,8 por ciento del PIB en 1984. Los aranceles, que eran el componente más importante de estos impuestos, decrecieron del 2,1 por ciento del PIB en 1981 al 0,4 por ciento del PIB en 1984. Además de la importante caída en las importaciones registradas (más del 50 por ciento en el período 1981 y 1984), esta baja reflejaba también un cambio en la composición de las importaciones. Es decir, de artículos con un alto arancel, hacia bienes no sujetos a arancel (alimentos, artículos farmacéuticos y medicinas), resultado de las restricciones de importación impuestas a partir de 1981 y del considerable debilitamiento del control y la administración en las aduanas. En el caso de los impuestos a la minería, éstos se redujeron del 1,4 por ciento del PIB en 1981 al 0,25 por ciento del PIB en 1983, cuando el sector.

Gastos de la administración central

La expansión en el número de empleados de la administración central, de alrededor de 100 mil personas en 1981 a 127 mil en 1984, contribuyó grandemente al déficit del gobierno central. En contraste a lo sucedido en 1981, las remuneraciones no continuaron al mismo ritmo de crecimiento que el PIB nominal de 1982 y 1983. Sin embargo, éstas excedieron el crecimiento del PIB en 1984, a causa de la creciente ola de paros y huelgas ocurridos en este período. Mas aún, mientras los ingresos corrientes eran equivalentes al 120 por ciento de la planilla del gobierno de la administración central de 1981, en 1984 el ingreso corriente solamente cubría alrededor del 23,5 por ciento de esta planilla. Si se incluyen en esta cifra las transferencias corrientes (mayormente pensiones de jubilación y beneficios a los veteranos de guerra), el cociente de ingresos corrientes a la planilla de la administración central se deteriora aún más; es decir de 90 por ciento en 1981 a alrededor del 18,5 por ciento en 1984.

En 1984, el gasto corriente llegó a su nivel máximo de los últimos 3 años; es decir 14,2 por ciento del PIB, reflejando el pago de intereses, transferencias y una serie de gastos no clasificados. Estos últimos, aparentemente, reflejan gastos efectuados por el gobierno central en importaciones y servicio de la deuda, aunque no reconocidos por éste. Toda esta información corresponde al cuadro 5.

Déficit en las empresas públicas: YPF y COMIBOL

Entre todas las empresas públicas de Bolivia, tradicionalmente las más importantes han sido YPF y COMIBOL. La combinación de sus ingresos y sus gastos corrientes representaban el año de 1984 alrededor del 11,7 por ciento del PIB, en el primer caso, y alrededor del 5,1 por ciento del PIB en el segundo. Su déficit combinado representa ese año el 0,75 por ciento del PIB.

Las operaciones de YPF durante el período 1981-1984 se llevaron a cabo dentro de un contexto de producción decreciente e incremento de personal. El número de empleados de YPF se incrementó de alrededor de 4.500 en 1980 a alrededor de 8.000 en 1984. Sus ingresos corrientes decrecieron, del 9,3 por ciento del PIB en 1981 a 7,8 por ciento del PIB en 1984. Estos resultados reflejaban cambios en la composición de sus ingresos de la siguiente manera:

- a) ingresos por la exportación de crudos, que desaparecieron a partir de 1982;
- b) ingresos por la exportación de gas a la Argentina, que se incrementaron de 5,1 por ciento del PIB en 1981 al 6,6 por ciento del PIB en 1984, como resultado de una mayor exportación y, sobre todo, de mejores precios de venta;
- c) ingresos de ventas domésticas; que se redujeron de 4,2 por ciento del PIB en 1981 a alrededor del 1,2 por ciento del PIB en 1984, reflejando la combinación de sistemas inadecuados de precios y
- d) la baja en el consumo doméstico que disminuyó en 9 por ciento.

CUADRO 4. BOLIVIA : flujo financiero del sector público no financiero (como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| INGRESOS CORRIENTES | 40,10 | 34,65 | 31,74 | 22,17 | 17,59 |
| Ingresos tributarios | 9,89 | 9,11 | 4,69 | 3,09 | 1,84 |
| Ingresos no tributarios | 1,49 | 1,21 | 0,89 | 0,64 | 0,26 |
| Venta de bienes y servicios (MI) | 13,75 | 11,17 | 8,53 | 6,16 | 3,27 |
| Venta de bienes y servicios (ME) | 15,13 | 12,27 | 16,27 | 11,67 | 11,71 |
| Otros | 0,04 | 0,89 | 1,36 | 0,61 | 0,51 |
| GASTOS CORRIENTES | 40,92 | 35,42 | 32,62 | 28,79 | 27,44 |
| Remuneraciones | 12,77 | 11,34 | 9,20 | 7,96 | 12,08 |
| Compra de bienes y servicios | 17,75 | 14,95 | 14,62 | 12,46 | 9,14 |
| Intereses y comisiones pagadas | 0,59 | 0,81 | 0,55 | 0,33 | 0,11 |
| Intereses y comisiones debidas | 3,03 | 2,80 | 3,65 | 3,57 | 2,57 |
| Transferencias sector privado | 2,59 | 2,49 | 1,22 | 1,88 | 2,01 |
| Otros gastos corrientes | 2,32 | 3,03 | 3,20 | 1,66 | 1,00 |
| Deuda flotante | 1,87 | 0,00 | 0,18 | 0,84 | 0,46 |

CUADRO 4. BOLIVIA : flujo financiero del sector público no financiero (continuación) (como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| TRANSFERENCIAS | | | | | |
| Recibidas | 3,16 | 4,67 | 3,99 | 2,68 | 2,90 |
| Oscargadas | 3,16 | 4,67 | 3,99 | 2,68 | 2,90 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CORRIENTE | -0,82 | -0,77 | -0,88 | -6,53 | -9,85 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 0,44 | 0,39 | 0,12 | 0,16 | 0,15 |
| Venta de activos | 0,01 | 0,50 | 0,04 | 0,03 | 0,13 |
| Donaciones | 0,43 | 0,09 | 0,08 | 0,13 | 0,02 |
| GASTOS DE CAPITAL | 7,39 | 6,10 | 5,94 | 4,24 | 3,73 |
| Maquinaria, equipo, construcc. e instalaciones | 6,43 | 5,35 | 5,44 | 2,85 | 2,77 |
| Inversiones financieras | 0,09 | 0,18 | 0,21 | 0,91 | 0,52 |
| Otros (incluye reposición cuenta capital) | 0,45 | 0,57 | 0,27 | 0,37 | 0,44 |
| Deuda flotante | 0,39 | 0,00 | 0,02 | 0,11 | 0,00 |
| TRANSFERENCIAS | | | | | |
| Recibidas | 0,20 | 0,14 | 0,03 | 0,02 | 0,01 |
| Oscargadas | 0,20 | 0,14 | 0,03 | 0,02 | 0,01 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CAPITAL | -6,95 | -5,51 | -5,82 | -4,08 | -3,58 |

CUADRO 4. BOLIVIA : flujo financiero del sector público no financiero (continuación) (como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|
| OTROS GASTOS | 0,00 | 1,26 | 7,51 | 6,16 | 7,75 |
| SUPERÁVIT (DÉF.) GLOBAL DEL SEC. PUB. | -7,77 | -7,54 | -14,20 | -16,97 | -71,18 |
| FINANCIAMIENTO NETO DEL SEC. PUB. | 7,77 | 7,54 | 14,20 | 16,97 | 21,18 |
| FINANCIAMIENTO EXTERNO | 5,30 | 3,91 | 0,66 | -1,31 | 2,23 |
| Desembolsos | 7,68 | 6,74 | 3,07 | 1,72 | 1,08 |
| Amortizaciones (-) | 2,38 | 2,25 | 1,38 | 1,39 | 1,41 |
| Intereses no pagados | 0,00 | -0,58 | 1,14 | 0,06 | 0,52 |
| Mora (Argentina) | 0,00 | 0,00 | -2,17 | -1,67 | 2,04 |
| Deuda gestión anterior | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Recompra deuda Brasil | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| FINANCIAMIENTO INTERNO | 2,47 | 3,63 | 13,54 | 18,28 | 18,95 |
| Contratistas | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| BCB | 0,21 | 3,63 | 13,35 | 17,33 | 18,49 |
| Resto del sistema financiero | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Deuda flotante | 2,26 | 0,00 | 0,19 | 0,95 | 0,46 |

FUENTE: UDAPFI (1991), 146-147, elaborado en base a datos de SAPCO y Banco Central, y cálculos del autor.
MI: Mercado Interno.
ME: Mercado Externo.

CUADRO 5. BOLIVIA : flujo financiero de la administración central (en porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| INGRESOS CORRIENTES | 8,75 | 4,86 | 3,09 | 1,74 | 2,37 | 5,00 |
| Ingresos tributarios | 7,71 | 4,18 | 2,60 | 1,65 | 1,97 | 4,42 |
| Impuestos internos | 3,11 | 1,90 | 1,70 | 0,60 | 1,00 | nd |
| Bienes y servicios | 2,81 | 1,90 | 1,70 | 0,60 | 1,00 | nd |
| Propiedad | 0,30 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | nd |
| Impuestos al comercio externo | 3,20 | 1,80 | 0,70 | 0,80 | 0,60 | nd |
| Aduanas | 0,90 | 0,90 | 0,20 | 0,30 | 0,10 | nd |
| Aranceles | 2,10 | 0,80 | 0,40 | 0,40 | 0,50 | nd |
| Otros | 0,20 | 0,10 | 0,10 | 0,10 | 0,00 | nd |
| Impuestos exp. menores | 1,40 | 0,48 | 0,20 | 0,25 | 0,37 | nd |
| Ingresos no tributarios | 0,94 | 0,68 | 0,41 | 0,09 | 0,39 | 0,58 |
| Otros | 0,10 | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,00 |

CUADRO 5. BOLIVIA : flujo financiero de la administración central (continuación)
(en porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| GASTOS CORRIENTES | 16,17 | 13,20 | 12,56 | 14,24 | 13,01 | 13,46 |
| Remuneraciones | 7,27 | 5,91 | 5,34 | 7,39 | 4,91 | 4,30 |
| Compra de bienes y servicios | 3,43 | 2,43 | 1,75 | 1,91 | 2,22 | 2,27 |
| Intereses y comisiones pagadas | 0,13 | 0,04 | 0,02 | 0,02 | 0,09 | 0,06 |
| Intereses y comisiones debidas | 1,61 | 2,90 | 2,58 | 2,14 | 4,38 | 4,18 |
| Transferencias sector privado | 2,45 | 1,20 | 1,77 | 2,00 | 1,17 | 1,20 |
| Otros | 1,28 | 0,54 | 0,26 | 0,32 | 0,06 | 0,40 |
| Deuda flotante | 0,00 | 0,18 | 0,84 | 0,46 | 0,18 | 1,04 |
| TRANSFERENCIAS | 3,65 | 1,75 | 0,98 | 1,21 | 5,26 | 3,09 |
| Recibidas | 3,79 | 1,93 | 1,23 | 1,65 | 5,59 | 9,16 |
| Otorgadas | 0,14 | 0,18 | 0,25 | 0,44 | 0,33 | 1,06 |

CUADRO 6. BOLIVIA : Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos
(como porcentaje del PIB)

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| INGRESOS CORRIENTES | 9,34 | 9,44 | 7,53 | 7,81 | 9,68 |
| Venta de bienes y servicios MI | 4,20 | 2,49 | 2,18 | 1,18 | 4,33 |
| Venta de bienes y servicios ME | 5,14 | 6,95 | 5,33 | 6,60 | 5,23 |
| Otros ingresos corrientes | 0,00 | 0,09 | 0,02 | 0,03 | 0,12 |
| GASTOS CORRIENTES | 3,50 | 2,90 | 3,21 | 3,91 | 2,43 |
| Remuneraciones | 0,62 | 0,52 | 0,47 | 1,33 | 0,75 |
| Compra de bienes y servicios | 1,09 | 2,04 | 1,82 | 1,92 | 1,23 |
| Intereses y comisiones pagadas | 0,09 | 0,00 | 0,02 | 0,03 | 0,00 |
| Intereses y comisiones debidas | 0,55 | 0,32 | 0,54 | 0,15 | 0,44 |
| Otros gastos corrientes | 1,15 | 0,02 | 0,36 | 0,48 | 0,01 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | -4,11 | -3,35 | -1,84 | -2,21 | -6,75 |
| Otorgadas | -4,11 | -3,35 | -1,84 | -2,21 | -6,75 |

CUADRO 5. BOLIVIA : flujo financiero de la administración central (continuación)
(en porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---|-------|--------|--------|--------|-------|-------|
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CORRIENTE | -3,77 | -6,59 | -8,49 | -11,29 | -5,38 | -0,37 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 0,06 | 0,03 | 0,02 | 0,00 | 0,01 | 0,90 |
| Donaciones | 0,06 | 0,03 | 0,02 | 0,00 | 0,01 | 0,90 |
| GASTOS DE CAPITAL | 1,48 | 0,73 | 1,00 | 1,09 | 1,73 | 2,21 |
| Maq., equipo, construc. e instalaciones | 0,94 | 0,45 | 0,65 | 0,65 | 1,47 | 1,85 |
| Inversiones financieras | 0,07 | 0,07 | 0,01 | 0,05 | 0,08 | 0,00 |
| Otros (incluye reposición cuenta capital) | 0,47 | 0,19 | 0,23 | 0,38 | 0,18 | 0,36 |
| Deuda flotante | 0,00 | 0,02 | 0,11 | 0,01 | 0,00 | 0,00 |
| TRANSFERENCIAS | -0,25 | -0,00 | -0,01 | 0,08 | 0,01 | 0,07 |
| Recibidas | 0,00 | 0,04 | 0,04 | 0,09 | 0,02 | 0,07 |
| Otorgadas | 0,25 | 0,04 | 0,05 | 0,01 | 0,02 | 0,00 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CAPITAL | -1,67 | -0,70 | -0,99 | -1,01 | -1,72 | 1,24 |
| OTROS GASTOS | 1,26 | 6,40 | 6,25 | 5,35 | 1,88 | 0,00 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) GLOBAL | -6,70 | -13,69 | -15,73 | -17,65 | -8,98 | -1,61 |

FUENTE: UDAPE (1991), 152, y cálculos del autor, basado en:
1980 - 1982, Banco Central de Bolivia
1983 - 1985, Instituto Nacional de Estadística

CUADRO 6. BOLIVIA : Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (continuación)
(como porcentaje del PIB)

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CORRIENTE | 1,73 | 3,19 | 2,48 | 1,69 | 0,50 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 0,19 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Ventas de activos | 0,19 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| GASTOS DE CAPITAL | 1,09 | 2,24 | 0,86 | 0,82 | 0,85 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CAPITAL | -0,90 | -2,24 | -0,86 | -0,82 | -0,85 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) GLOBAL | 0,83 | 0,95 | 1,62 | 0,87 | -0,35 |

FUENTE: UDAPE (1991), 151, elaborado en base a datos de SAFCO y Banco Central de Bolivia, y cálculos del autor.
MI: Mercado interno
ME: Mercado externo

CUADRO 7. BOLIVIA : Corporación Minera de Bolivia
(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| INGRESOS CORRIENTES | 4,33 | 4,74 | 3,34 | 1,99 | 1,26 |
| Venta de bienes y servicios (ME) | 2,42 | 2,04 | 3,04 | 0,00 | 0,00 |
| Venta de bienes y servicios (MI) | 1,75 | 2,79 | 0,30 | 1,81 | 1,13 |
| Otros ingresos corrientes | 0,16 | 0,00 | 0,00 | 0,18 | 0,13 |
| GASTOS CORRIENTES | 4,78 | 4,02 | 4,40 | 3,09 | 1,47 |
| Remuneraciones | 1,30 | 1,02 | 0,75 | 1,17 | 0,64 |
| Compra de bienes y servicios | 2,95 | 2,70 | 3,11 | 1,80 | 0,71 |
| Intereses y comisiones pagadas | 0,29 | 0,09 | 0,02 | 0,04 | 0,02 |
| Intereses y comisiones debidos | 0,14 | 0,06 | 0,06 | 0,03 | 0,05 |
| Otros gastos corrientes | 0,10 | 0,15 | 0,46 | 0,05 | 0,05 |
| TRANSFERENCIAS OTORGADAS | -0,44 | -0,51 | -0,51 | -0,40 | -0,09 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CORRIENTE | -0,89 | 0,21 | -1,57 | -1,50 | -0,30 |
| GASTOS DE CAPITAL | 0,16 | 0,42 | 0,03 | 0,13 | 0,01 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CAPITAL | -0,16 | -0,42 | -0,03 | -0,13 | -0,01 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) GLOBAL | -1,05 | -0,21 | -1,60 | -1,63 | -0,31 |

FUENTE: UDAPE (1991), 152, elaborado en base a datos de SAPCO, BCB, y cálculos del autor.

En el período 1981 a 1984, el gasto corriente de YPFB se incrementó del 3,5 por ciento del PIB al 3,9 por ciento del PIB. El aumento de personal y remuneraciones significó para la empresa un incremento de costos de casi el 0,1 por ciento del PIB en el período 1982 a 1984 (ver cuadro 6).

Esta situación condujo a YPFB a reducir el pago de sus transferencias y regalías a la administración central de alrededor del 4 por ciento del PIB en 1981 a casi el 2,2 por ciento del PIB en 1984. Paralelamente, los gastos de capital que promediaban el 1,1 por ciento del PIB durante el período 1981, se redujeron a alrededor del 0,8 por ciento del PIB en 1984. El superávit total de YPFB llegó a representar el 0,87 por ciento del PIB en 1984, inferior al registrado en los años 1982 a 1984.

En el caso de COMIBOL - cuyos principales problemas fueron descritos anteriormente sus ingresos corrientes cayeron del 4,3 por ciento del PIB en 1981 al 2 por ciento del PIB en 1984. A pesar de que sus gastos corrientes bajaron del 4,8 por ciento del PIB en 1981 al 3,1 por ciento del PIB en 1984, éstos fueron insuficientes para compensar la caída en los ingresos y el déficit. Este último se incrementó del 1 por ciento del PIB en 1981 al 1,6 por ciento del PIB en 1984 (ver cuadro 7).

Desintermediación financiera

Entre los años de 1983 y 1985 el sistema financiero de Bolivia atravesó una severa desintermediación financiera el resultado de la acelerada inflación; la creciente tasa negativa real de interés y del mantenimiento de una tasa de cambio oficial sobrevaluada. Los altos incrementos en el crédito del Banco Central para financiar el déficit del sector público, excedió por demás la demanda del sector privado por activos financieros, situación que determinó una gran presión sobre los precios internos y la balanza de pagos.

En otras palabras, se podría decir que, a estas alturas, el modelo de intervención del Estado había hecho crisis, no sólo por su incapacidad de controlar las variables macroeconómicas - que no seguían el ritmo al que se movía la inflación - sino que el propio Banco Central había perdido el control de los instrumentos de política monetaria.

CUADRO 8. BOLIVIA: dinero y cuasi dinero
(en billones de pesos bolivianos de 1980)

| Año | Diciembre | | | | | | |
|-----------------------|-----------|------|------|----------|----------|----------|----------|
| | 1981 | 1982 | 1983 | DEC/1984 | SEP/1985 | DEC/1985 | JUN/1985 |
| TOTAL | 19,5 | 18,6 | 11,7 | 7,8 | 4,0 | 7,0 | 7,1 |
| DINERO | 13,2 | 12,1 | 8,1 | 6,7 | 3,2 | 5,1 | 3,8 |
| Circulante | 8,4 | 8,3 | 5,7 | 6,0 | 2,8 | 4,5 | 3,2 |
| Depósitos a vista | 4,9 | 3,7 | 2,4 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 0,7 |
| CUASI - DINERO | 6,2 | 6,5 | 3,5 | 1,1 | 0,8 | 1,9 | 3,3 |
| Caja de ahorros | 5,2 | 3,9 | 2,4 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 1,0 |
| Depósitos a plazo | 1,0 | 2,6 | 1,2 | 0,5 | 0,2 | 1,0 | 2,3 |
| Moneda local | 1,0 | 2,6 | 1,2 | 0,5 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| Moneda extranjera | — | — | — | — | — | 0,8 | 1,9 |

FUENTE: BCB (1988), p. 12, y cálculos del autor

La distorsión en los precios relativos llevó a la economía a un cambio en la preferencia del público, que favoreció los activos denominados en moneda extranjera, en vez de los activos denominados en moneda local. A fines de septiembre de 1985, el dinero real se mantenían a un nivel equivalente a una quinta parte de lo que había sido a fines de 1981; en el caso del cuasidinero la relación excedía 1:7. En septiembre de 1985, el dinero y el cuasidinero, en términos de pesos bolivianos de 1980, se habían reducido, en el primer caso, de 13,2 billones en diciembre de 1981 a 3,2 billones y, en el segundo, de 6,2 billones en diciembre de 1981 a 0,8 billones (ver cuadro 9).

A pesar de esta dramática situación, el Banco Central mantenía siempre "en reserva" la información de los principales indicadores económicos. En la mayor parte de los casos, la información pasaba de reservada a obsoleta; pues, por lo general, se publicaba con un atraso de varios meses o no se publicaba. Por otro lado, los permanentes interinatos en la presidencia de esa entidad no contribuían a que el Banco Central ejerza su principal función, cual es: la de defender la estabilidad de la economía.

El autor sostiene que de haber sido más transparente la función del Banco Central, en lo que se refiere al tratamiento de la información de los indicadores económicos, sobre todo, la información monetaria, la opinión pública habría ejercido una importante presión destinada a ordenar la economía y equilibrar la situación fiscal del sector público no financiero.

LOS PRIMEROS CIEN DÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE SILES ZUAZO:

Los primeros errores de política económica

En 1982, después de muchos años de gobiernos militares, el pueblo de Bolivia, en todos sus estratos, aplaudió el advenimiento del primer gobierno democrático de la UDP (una coalición de varios partidos que conformó la Unidad Democrática Popular). Tenía la esperanza que, con el apoyo popular, a nueva administración solucionarían la crisis económica que tanto había afectado al país en los últimos años. Ante esta expectativa, el presidente Siles Zuazo anunció la puesta en marcha de las medidas económicas de noviembre de 1982 y estableció un compás de espera de cien días para evaluar sus resultados. La población aguardó con gran ansiedad este plazo, propuesto nada menos que por el hombre que se había responsabilizado de las exitosas medidas de ajuste de 1956, que le dieron a Bolivia más de dos décadas de estabilidad económica. Las medidas anunciadas tenían dos componentes separados, aunque se encontraban íntimamente relacionados: la desdolarización y el paquete de políticas económica.

La desdolarización

En noviembre de 1982, el nuevo gobierno dictó el Decreto Supremo 19249, llamado de "desdolarización", que tendría importantes consecuencias en la estabilidad económica; sobre todo en el largo plazo y, muy particularmente, sobre el comercio exterior. Dicho decreto establecía lo siguiente:

... a partir de esa fecha, todas las obligaciones de plazo vencidas, emergentes de contratos y servicios de créditos bancarios y privados, contraídos en moneda extranjera o moneda nacional con cláusula de mantenimiento de valor, entre personas naturales o jurídicas, queda(ba)n convertidas en pesos bolivianos, al tipo de cambio del día de pesos 145,40 por dólar de Estados Unidos de América...⁷

⁷Ver Decreto Supremo 19249 de 2 de noviembre de 1982.

El mencionado decreto establecía además que los depósitos a plazo fijo del sistema bancario, efectuados en dólares de los Estados Unidos o en bolivianos denominados en moneda extranjera, deberían ser redimidos al tipo de cambio oficial.

En resumen, el contenido del DS 19249 establecía que todos los contratos y obligaciones, denominados en dólares no tenían ninguna validez y deberían ser convertidos a pesos bolivianos. Establecía además que:

- a) los depósitos en moneda extranjera del sistema bancario deberían ser redimidos al tipo de cambio oficial de 196 pesos bolivianos por dólar, según lo establecía el DS 19250;
- b) los préstamos vencidos en moneda extranjera, que habían sido otorgados por el sistema bancario -mayormente provenientes de sus líneas de crédito internacionales - debían ser convertidos a pesos bolivianos al tipo de cambio de 145,50 pesos bolivianos por dólar de los Estados Unidos;
- c) quedaban prohibidas todas las operaciones en moneda extranjera entre las personas jurídicas y naturales dentro del país;
- d) se establecieron cláusulas de tratamientos especiales para algunos sectores como, por ejemplo, el de vivienda y el sistema mutualista, aunque los créditos otorgados por estos últimos habían sido ya desdolarizados mediante un decreto de una de las últimas administraciones militares; y
- e) estas medidas suponían que el gobierno, a través del Banco Central, era el único agente económico que podía operar en moneda extranjera.

Los motivos que llevaron al gobierno a la desdolarización nunca fueron claros. Algunos analistas creen que la razón fue política y el propósito fue el de limitar la influencia de los bancos privados en la economía (como en el caso de México). De esa manera, el gobierno habría podido repatriar supuestas utilidades bancarias depositadas en el extranjero, que se creía eran el resultado de utilidades extraordinarias provenientes de recibir depósitos en moneda nacional sin mantenimiento de valor; que luego eran prestados por los bancos con una cláusula de mantenimiento de valor. Esto, por supuesto, era incorrecto, pues tales operaciones no eran permitidas por la Ley General de Bancos o las disposiciones bancarias vigentes en esa época. Otros suponen que el motivo fue más bien económico; pues esta medida supuestamente habría obligado a los ciudadanos bolivianos a convertir sus recursos en moneda extranjera, para pagar sus deudas desdolarizadas en moneda nacional.

De este modo, el Estado habría recuperado un importante flujo de capitales, que había salido del país en las últimas décadas. Por último, otros simplemente creen que el motivo fue de orden "nacionalista" y tenía como propósito el cambiar la mentalidad dolarizada de los bolivianos, que se habían acostumbrado a efectuar transacciones en dólares, en vez de hacerlas en moneda nacional⁸.

La verdad es que, sea cual fuere la razón, ninguna de estas hipótesis cumplió con sus objetivos. Por el contrario, esta dramática decisión tuvo más bien efectos negativos sobre la economía y, particularmente, sobre el propio patrimonio nacional. Uno de los efectos inmediatos fue que la banca privada y las instituciones de ahorro y préstamo tuvieron que confrontar un riesgo de cambio de aproximadamente 340,5 millones de dólares⁹, equivalentes a más del doble de su capital y reservas que pudo haber causado su bancarrota. En la práctica, sin embargo, este riesgo de cambio fue transferido al gobierno; ya que se le permitió a la banca privada depositar los pesos bolivianos recibidos de sus acreencias desdolarizadas, a cambio de la promesa de entregar dólares al tipo de cambio oficial por parte del Banco Central. A pesar de estas promesas y de existir disposiciones legales dictadas para tal efecto, el Banco Central jamás cumplió con este compromiso. Como se verá más adelante, finalmente, la deuda privada fue canjeada contra los bonos de inversión que emitió el Banco Central, según lo dispuesto por el DS 21660.

En el caso del Banco del Estado, este no tuvo que confrontar el riesgo de cambio que en principio asumió la banca privada. Su deuda con la banca privada internacional de aproximadamente 179 millones de dólares¹⁰ fue traspasada al gobierno central y esta se convirtió en parte de la deuda soberana.

Los residentes nacionales que mantenían depósitos por alrededor de 116 millones de dólares a fines de 1981,¹¹ fueron obligados a cambiarlos por depósitos en moneda nacional al tipo de cambio oficial. Muchos de ellos obviaron el efecto perseguido por el decreto, al retirarlos inmediatamente de banca y convertirlos a dólares de los Estados Unidos en el mercado paralelo.

A los dos años de la desafortunada decisión, fue el propio gobierno que admitió el fracaso de la medida.¹² Por muy buenas que hubiesen sido las intenciones y motivaciones, está claro que éstas no hicieron otra cosa que favorecer al sector privado endeudado en moneda extranjera y, en particular, sector privado moroso, que tenía deudas vencidas desde julio de 1981, fecha en la que el Banco Central de Bolivia había dejado de vender divisas al cambio oficial. La sustitución de dólares por pesos en las transacciones internas no con lo dispuesto por el decreto de desdolarización.

⁸ Para estas opiniones véase: Colegio de Economistas de Bolivia (1983).

⁹ Para estas estimaciones se utilizaron las estadísticas del Banco Central de Bolivia sobre obligaciones con bancos corresponsales del exterior y obligaciones a mediano y largo plazo de estas instituciones con el exterior, expresadas al tipo de cambio oficial promedio. Ver Banco Central de Bolivia (1991), p.21

¹⁰ Ver Banco Central de Bolivia (1991). p. 20.

¹¹ Ver Banco Central de Bolivia (1991). p. 21.

¹² Declaraciones del Ministro de Planeamiento, Freddy Justiniano, Última Hora (1985).

Si algo ocurrió, fue bien que la dolarización se incrementó (en la forma de una mayor utilización de la moneda en vez de los depósitos a plazo) y las transacciones en dólares continuaron vigorosamente en los mercados informales. El gobierno no se benefició en absoluto con el decreto, dado que tuvo que asumir el riesgo de cambio y la transferencia de los créditos en mora del sector privado. El objetivo político, aunque no deseable, debilitar a la banca fue, sin embargo, logrado.

Si se trataba de desdolarizar la economía, a fin de aliviar la carga de los deudores en moneda extranjera, lo correcto habría sido que el gobierno asumiera la renegociación de la deuda externa pública y privada (como lo hizo Ecuador), con el fin de conseguir mejores condiciones financieras; las que, en última instancia, habrían sido transferidas a los originales beneficiarios del crédito. Sin embargo, esto no sucedió. El resultado final de la desdolarización boliviana fue el de contribuir significativamente a la inflación, al aumento de la deuda externa y al fortalecimiento del mercado paralelo de divisas. Cuando los depósitos en moneda extranjera se convirtieron a pesos bolivianos, el gobierno tuvo que refinanciar este repago con la creación de moneda. El resultado del incremento de la oferta monetaria y de las otras acciones propiciadas por la desdolarización aceleró en forma directa la inflación e indirectamente a la depreciación del peso boliviano.

EL PAQUETE DE MEDIDAS ECONÓMICAS DE NOVIEMBRE DE 1982

El 5 de noviembre de 1982 el gobierno presentó un paquete de medidas diseñadas a estabilizar la economía, dentro de un concepto de regulación y de control gubernamental. Las medidas dictadas fueron las siguientes:

- a. El peso boliviano fue depreciado, fijándose el tipo de cambio en 196 pesos bolivianos por dólar de los Estados Unidos.
- b. Se establecieron controles de cambio para ser administrados por el Banco Central de Bolivia. Se obligó a los exportadores a entregar el cien por ciento de las divisas de exportación. Se establecieron controles al comercio exterior con numerosas licencias y prohibiciones. Todo el financiamiento de las exportaciones e importaciones fue canalizado exclusivamente a través del Banco Central.
- c. Los precios por la venta de derivados del petróleo fueron incrementados en un cien por ciento. Las tarifas del sector público, en su mayor parte, también fueron incrementadas.
- d. Se establecieron precios máximos para los productos subvencionados; los precios de la mayor parte de los alimentos fueron reajustados.
- e. Se incrementaron los impuestos a los créditos bancarios, así como a las exportaciones no tradicionales.

f. El costo presunto de la minería (utilizado para definir la base impositiva) fue modificado. Esta medida fue diseñada para disminuir la carga impositiva del sector minero.

g. El salario mínimo fue incrementado en un 30 por ciento. Todos los demás sueldos y salarios fueron incrementados de acuerdo con una escala, con porcentajes menores para las escalas más altas. Se hicieron previsiones para ajustar los salarios después de los cien días.

h. Se estableció la participación obrera en los directorios de COMIBOL y de YPFB.

Siguiendo las líneas maestras de política de los gobiernos anteriores, el paquete económico del presidente Siles Zuazo centro su atención en la fijación de la tasa de cambio, en vez de hacerlo en la reducción del déficit fiscal. En otras palabras, se pensó que, al elevar la tasa de cambio, se lograría frenar las expectativas alcistas y la especulación en el mercado paralelo. De esta manera, el Banco Central se convertiría en el único receptor de divisas que, hasta ese entonces, se transaban libremente en el mercado paralelo. Como se puede apreciar, este razonamiento era consistente de manera plena con el objetivo fundamental de la desdolarización.

Las medidas fiscales del paquete económico - consideradas duras en comparación con otras dictadas anteriormente - eran inadecuadas, para obtener el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI). El FMI insistía en que Bolivia debía incrementar aún más los precios de los bienes del sector público (especialmente la gasolina) y eliminar los subsidios gubernamentales, como una forma de reducir el déficit fiscal (El Mundo 1983 b). Claramente, las medidas del gobierno no apuntaron al corazón del problema y los resultados no se hicieron esperar. Al cabo de los cien días, la tasa de inflación continuó su ritmo ascendente y el dólar en el mercado paralelo se incrementó casi en un 250 por ciento.

Las medidas restrictivas al comercio exterior pusieron fuertes trabas a las importaciones y exportaciones. El exceso de regulaciones y la burocracia del Banco Central se convirtió en grandes obstáculos para la exportación de minerales y, en especial, para los productos no tradicionales. El flujo de importaciones fue tan burocráticamente retrasado, que el desabastecimiento de artículos dejó sentir sus graves efectos al cabo de los cien días establecidos por el gobierno.

La banca privada internacional, confrontada con la oratoria unilateral originada en la desdolarización, no estaba dispuesta a abrir cartas de crédito para la importación, que no estén garantizadas con un cien por ciento de colateral. De esta manera, el Banco Central de Bolivia, se vio obligado a mantener importantes recursos congelados, con el fin de utilizarlos como colaterales en las operaciones de comercio exterior (trade financing). Está demás decir que, por esta razón, Bolivia se vio obligada a incurrir en costos financieros innecesarios, resultado de las garantías exigidas por la banca privada internacional; en la apertura de acreditivos.

Está claro que las medidas de noviembre de 1982 no cumplieron objetivo que el gobierno hubiese deseado. Se perdió la credibilidad en la capacidad del nuevo gobierno de aplicar una efectiva política económica. Se frustraron las expectativas de quienes creyeron que el presidente Siles Zuazo podía hacer frente a la crisis. El equipo económico perdió “la oportunidad de oro” de implantar medidas ortodoxas destinadas a controlar la inflación cuando todavía se encontraba en un nivel manejable. Por último, las medidas de control al comercio exterior y la desdolarización no hicieron otra cosa que desnaturalizar el ordenamiento financiero de la ya frágil economía del país.

Sin embargo, el gobierno insistió permanentemente en que no habría más devaluaciones, que no se negociaría con el FMI y que las medidas de noviembre serían el último intento de garantizar la estabilidad de la economía (Hoy 1983). A pesar de esto, la inflación continuó y más devaluaciones fueron necesarias para sostener la economía. Pero, lo más lamentable fue que las medidas de noviembre sembraron la semilla de otros elementos que a la larga contribuirían a acelerar aún más el proceso inflacionario. Estos elementos fueron: la cogestión en las empresas públicas, el salario mínimo vital y si escala móvil, cuyas repercusiones en el año 1984 imposibilitaron la aplicación de nuevos correctivos.

CRISIS TOTAL

Gradualismo: un tímido intento de aplicar la racionalidad

Después de que el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) dejó la coalición gubernamental en el mes marzo de 1983, el presidente Siles Zuazo conformó un nuevo equipo económico. Esta vez, incorporando a un grupo de tecnócratas independientes, que propugnaban la implementación de una nueva modalidad de política económica llamada gradualismo. Aunque nunca estuvo clara la posición económica de los llamados gradualistas, se entendió por esta propuesta la forma de enfrentar la crisis inflacionaria a: través de medidas monetarias, fiscales y cambiarias de una manera gradual y progresiva. Esta posición contrastaba con la de los economistas de tendencia monetarista, que propugnaban las medidas de shock e influenciaban a los partidos de oposición.

Durante los nueve meses subsiguientes, el nuevo equipo economía se estableció como objetivo el de vender estas ideas a los políticos de la Unidad Democrática Popular (UDP), la coalición gobernante. El equipo propugnaba devaluaciones sucesivas, incrementos permanentes en las tarifas y la eliminación progresiva de los subsidios. Defendían también la conveniencia de renegociar la deuda externa con la banca privada internacional - en vez de mantener atrasos - y lograr un acuerdo con el FMI. Mientras tanto, con el fin de contener las presiones inflacionarias y mantener la economía bajo control, se intentaron varias medidas transitorias. Se elevaron las tasas de interés para restringir el crédito y se incrementaron las tasas de encaje legal, a fin de reducir la liquidez del sistema bancario. Más importante aún, se vendieron en un lapso de cuatro meses más de 120 millones de dólares para financiar acreditivos de importación, aunque en la práctica el propósito fue el de absorber la liquidez del sistema bancario. La venta de estas reservas internacionales permitió una estabilidad temporal de precios y un respiro político al agobiado gobierno del presidente Siles Zuazo.

En el largo plazo, empero, estas medidas probaron ser insuficientes, pues no impidieron que la inflación se incrementara a un ritmo creciente. A pesar de los esfuerzos por lograr un consenso, los políticos no llegaron a ningún acuerdo sobre los aspectos más cruciales de política económica. Sin embargo, a estas alturas está muy claro que, si aún se hubiese llegado a algún acuerdo, éste hubiera sido incapaz para contener la acelerada inflación. Como se verá más adelante, acciones mucho más drásticas y radicales habrían sido necesarias, que las propuestas por los gradualistas del presidente Siles Zuazo.

A pesar, de esto, el enfoque gradualista continuó en los restantes años de la administración: Entre noviembre de 1983 y marzo de 1985, el gobierno implantó cinco paquetes de política económica. Los intentos más serios fueron los de abril de 1984 y de febrero de 1985. Sin embargo, siguiendo la tradición de los gobiernos anteriores, todos los paquetes gradualistas pusieron énfasis en la política de cambio, sin tocar el corazón del problema; es decir, el déficit fiscal. En consecuencia, toda vez que se introducía un paquete de medidas económicas, prevalecía tan sólo un periodo en el que se atenuaban la inflación y el incremento en la tasa de cambio del mercado paralelo. Luego, no había mucho que esperar, hasta que los efectos positivos del "paquete" eran arrasados por el problema fiscal: Como puede verse en el cuadro 4; el déficit fiscal como porcentaje del PIB se incrementó del 17 por ciento en 1983 al 21,2 por ciento en 1984.

La débil posición del gobierno fue otro de los factores que contribuyó a la inestabilidad de la economía. El gobierno no se encontraba en una posición de fuerza para hacer frente a las presiones de los sindicatos organizados. Al acceder substancialmente a las demandas salariales, no sólo contribuía a elevar el déficit del sector público, sino también a acelerar la propia tasa de inflación.

A estas alturas está muy claro que las medidas gradualistas de abril de 1984 (o por lo menos la manera gradual en que fueron implantadas), no fueron lo suficientemente eficaces para contener el avance de la inflación. Por el contrario, la aplicación de éstas y la debilidad del gobierno para resistir las demandas de los trabajadores tendieron a acelerar el alza de precios; convirtiendo lo que en un momento dado era una moderada y manejable inflación, en un fenómeno relativamente raro y desconocido para las economías contemporáneas: el fenómeno de la hiperinflación.

Por último, en lo que respecta al paquete de medidas económicas de febrero de 1985 (el último implantado por el gobierno del presidente Siles Zuazo), se considera que éste fue el más ortodoxo de todos los paquetes, pues estaba basado en políticas muy al estilo del FMI, aunque condenado desde un principio al fracaso, dada la alta turbulencia política y social que prevalecía en el país.

LAS MANIFESTACIONES MÁS IMPORTANTES DE LA CRISIS

Hiperinflación o inflación galopante

Al igual que las grandes inflaciones de Alemania, Hungría, Austria y Polonia, (ver Sargent 1982 y Wicker 1986), la inflación boliviana de 1982 - 1985 se manifestó con las siguientes características:

a. Déficit fiscal financiado con la creación de moneda

La hiperinflación boliviana fue el resultado del financiamiento del déficit del gobierno central con la creación de dinero por parte del Banco Central de Bolivia. En el cuadro 4 se muestra cómo el financiamiento interno del déficit se incrementó del 3,6 por ciento del PIB en 1981 al 19 por ciento del PIB en 1984.

b. Erosión del sistema fiscal

Al igual que en las grandes inflaciones en los países de Europa Central en los años de 1920, otra de las características de la hiperinflación boliviana fue la erosión de los ingresos fiscales. Así, mientras el ingreso tributario de la administración central alcanzó el 7,7 por ciento del PIB en 1981, éste se redujo al 1,6 por ciento en 1984, incluyendo 0,4 por ciento del PIB por concepto de aranceles (ver cuadro

5). Visto en un contexto más amplio, mientras los ingresos tributarios de la administración central representaban el 44 por ciento del gasto en 1981, en 1984 esta proporción cayó al 11 por ciento. A pesar de estas circunstancias, la COB presionó al gobierno para reducir significativamente el impuesto de renta personal. Anteriormente, el impuesto de renta personal había sido la fuente más importante de recursos tributarios del gobierno (Presencia 1983 a).

c. Crecimiento del sector informal

La hiperinflación boliviana estuvo acompañada de un importante crecimiento del sector informal a expensas del sector formal. Se estima que en 1984 el sector informal llegó a representar el 50 por ciento del sector formal (Doria Medina y Escóbar, 1985).

d. Fuga de capitales y restricciones en el ingreso de capital

Aunque no existen indicadores apropiados sobre la fuga de capital ocasionada por la hiperinflación, existe un indicador muy importante que nos muestra (de manera amplia) la magnitud del problema. Este es el de la volatilización de los recursos bancarios. Tal como se muestra en el cuadro 8, el total del dinero y cuasidineró que en 1981 alcanzaba a 19,5 billones de pesos bolivianos, en septiembre de 1985 apenas llegaba a 4,0 billones (medidos en pesos bolivianos de 1980). Visto desde otra perspectiva, el sistema bancario boliviano que en 1981 mantenía depósitos por el equivalente de 700 millones de dólares, no alcanzó ni al 10 por ciento de este monto a fines de 1985 (valores comparados a la tasa del mercado paralelo); Esta extraordinaria caída en los depósitos del sistema bancario es un indicador (en una definición amplia) de la fuga de capitales de Bolivia. Por otra parte, el flujo neto de capitales proveniente de fuentes internacionales entre 1983 y mediados de 1985 cayó muy por debajo de cualquier expectativa. Debió haber sido una experiencia frustrante para el gobierno democrático del presidente Siles Zuazo, el haber imaginado que con el solo establecimiento de un régimen democrático se lograría por sí solo el apoyo internacional y el acceso a las fuentes de financiamiento. El tantas veces esperado apoyo de la Comunidad Europea fue simbólico. Las medidas de desdolarización cerraron las puertas del crédito de la banca internacional y la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el FMI hizo aún más difícil el poder lograr la ayuda bilateral o multilateral. En el cuadro 9 se muestra la dramática reducción de los flujos netos de capital, a partir de 1982.

CUADRO 9. BOUVIA: desembolso de créditos externos 1980- 1985
(en millones de dólares americanos)

| Para: | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|
| Desembolsos | 322,8 | 210,9 | 97,9 | 159,8 | 108,7 | 230,1 |
| Servicio de la deuda | 295,0 | 284,8 | 329,9 | 343,3 | 248,1 | 210,0 |
| Transferencias netas | 27,8 | -73,9 | -232,0 | -183,5 | -139,4 | 20,1 |

FUENTE: BCB (1990), 111.

Un justo reconocimiento a la administración del presidente Siles.

Si bien es cierto que gran parte de la responsabilidad de la crisis económica de los años de 1980 reposa sobre los hombros de la administración del presidente Siles, no cabe la menor duda que la historia de Bolivia será más benevolente con su administración política que con su administración económica Y esto es así, fundamentalmente debido a que la administración del presidente Siles tuvo que enfrentar una de las situaciones más difíciles de la historia de Bolivia; es decir, el dilema de preservar la joven democracia boliviana, amenazada por golpes de estado, secuestros políticos y el incasable asedio sindical, o resolver su crisis económica.

En su corto período presidencial, el presidente Siles optó por la primera opción; y es gracias a esta decisión que, hoy en día, miles de bolivianos han podido gozar de un largo período de libertad y democracia, en el que se han respetado los derechos políticos, civiles humanos de los ciudadanos. También le tocó sortear los difíciles momentos políticos y sociales en los que mantuvo a flote una débil coalición gubernamental asediada por un agresivo parlamento de oposición. Supo también mantener un gobierno de consenso, sin hacer uso de la fuerza que, ante la crisis económica y la frágil democracia, pudo haber sido la excusa fácil que necesitaban algunos grupos de poder para abandonar el régimen constitucional. Tal vez, lo más importante, ante la gran presión de la crisis, con gran generosidad, Siles aceptó acortar su período gubernamental, con el fin de adelantar las elecciones generales y permitir que un nuevo gobierno, elegido por el mandato popular, pueda hacer frente a estos problemas en su nuevo período presidencial.

Si bien la administración del presidente Siles cometió graves errores en el manejo de la economía; gran parte de éstos fueron el resultado de que su gobierno no estaba preparado para hacer frente a la hiperinflación; considerado un fenómeno raro en la década de los ochenta. No obstante, esto, es importante aclarar qué su administración no sólo cometió desaciertos. Debe reconocérsele también que, durante los últimos meses de su administración, eliminó el control de precios, dando inicio a una importante reforma estructural en el mercado de los bienes. Tal vez lo más importante, a diferencia de lo ocurrido con otros países, la administración de Siles cumplió religiosamente con el pago del servicio de la deuda a los organismos financieros multilaterales, a pesar de la moratoria unilateral adoptada durante su período presidencial. Fue gracias a este cumplimiento que el país pudo contar con el apoyo financiero de estos organismos, luego de implantadas las medidas de ajuste de 1985.

CONCLUSIONES

A continuación, resumimos los factores que contribuyeron a provocar esta grave situación inflacionaria ocurrida en Bolivia durante la década de los años de 1980:

1. La deficiente administración de los recursos fiscales y la política de otorgar incrementos salariales a cada intento de implantar medidas económicas, fueron los factores que más contribuyeron a la aceleración del proceso de inflación en Bolivia.
2. Esta situación se vio agudizada por el déficit de las empresas públicas, cuyas pérdidas contribuyeron de manera importante al desarrollo de la inflación. El caso de COMIBOL es tal vez el más serio. La baja en la producción y los problemas de coadministración fueron directamente responsables de su crítica situación financiera. A estos problemas estructurales deben añadirse los problemas políticos, la situación de los mercados internacionales, agotamiento de sus reservas y, finalmente, aunque no, por último, el enorme impacto negativo de la política cambiaria sobre COMIBOL.

3. La posición ideológica del gobierno respecto a la coestión, el salario mínimo y su escala móvil, se convirtieron en un boomerang para la política económica. A la larga, esta posición no hizo otra cosa que coartar la eficacia de las medidas económicas dictadas con el propósito de frenar la inflación.

4. Las medidas de noviembre de 1982, como ser la desdolarización y el control de cambios, puestas en práctica por razones políticas, acabaron por resquebrajar el frágil ordenamiento de la economía boliviana. De manera irreconciliable, se contrapusieron las opciones de política de libre mercado con las de una economía de intervención y control Estatal.

5. Las combinaciones de actos de Dios y actos de los hombres castigaron severamente las intenciones del gobierno. El objetivo principal de la UDP fue el de consolidar la democracia, la que había sido establecida después de muchos años de lucha y esfuerzo, que costó vidas y enorme frustración. Aunque la democracia sobrevivió el período de administración del presidente Siles, éste se recordará siempre como un período de crisis continua, agravada por la inflación, que legó una infinidad de distorsiones a la economía y fue la causante de un gran malestar en un porcentaje alto de la población.

6. El costo de preservar la democracia fue muy alto. Durante el período 1980-1986, mientras el PIB en términos reales disminuyó en más del 10 por ciento, el PIB per cápita disminuyó en más del 22 por ciento. Vale decir que en ese período del país se empobreció en más de una quinta parte.

7. Mas aún, el costo moral de la hiperinflación fue grande. Durante el período 1981-1986 un alto porcentaje de la población paso a la informalidad. Un porcentaje importante a la informalidad delictiva. La mayor parte de la población cambio sus valores, encontrando que las ganancias eran más fáciles con el proceso de especulación que con la producción. El daño moral de la hiperinflación fue inmenso

BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (BCB), Gerencia de Estudios Económicos (1988), Boletín estadístico, núm. 260, marzo, La Paz. - (1990), Boletín sector externo, núm. 2, 1980-1989, diciembre, La Paz.

CARIAGA, JUAN L. (1985), "Bolivia's hiperinflation 1982-1985: causes and effects", compilado por Ladman, J. y Morales, J.A., en Re-democratization in Bolivia: a political and economic analysis of the Siles Zuazo government, Center for Latin American Studies, Arizona State University, Tempe, Ar., en prensa.

COLEGIO DE ECONOMISTAS DE BOLIVIA (1983), Boletín informativo, núm. 1, diciembre.

DORIA MEDINA, S. Y ESCÓBAR, F. (1985), La economía informal en Bolivia: una visión macroeconómica, mimeo. Hoy (1983), "No habrá otra devaluación", diciembre 1. Presencia (1983 a), "Gobierno aceptó reducir impuesto a trabajadores", enero 5. (1983 b), "Este año se registran pérdidas del 70 por ciento en siete productos: por sequía en el Altiplano", abril 4.

(1983 c), "Plan Agrario de Emergencia se inició sólo a medias", mayo 23.

(1983 d), "Gobierno será importador de los artículos alimenticios básicos", junio 29.

(1983 e), "Recuperación agrícola y ganadera del Altiplano demorará cinco años", julio 17.

(1985), "Comibol: artículos de pulperías mes de marzo de 1985", marzo 10

El Mundo (1983 a), "Fondo Monetario exige reducir déficit fiscal en tres años", marzo 31.

(1983 b), "Alrededor de cien mil cabezas de ganado vacuno podrían perecer a consecuencia de la sequía: en el sur de la provincia Cordillera de Santa Cruz" y " 500 mil cabezas de ganado vacuno amenazadas de perecer ahogadas: en provincia Marbán del Beni", junio 4.

PRICE WATERHOUSE (1985), Corporación Minera de Bolivia: evaluación, Informe de consultoría.

UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS (UDAPE),

División de políticas macrosectoriales (1989), Dossier estadístico, septiembre.

(1991), Estadísticas económicas de Bolivia, núm. 2, junio. SARGENT, T. (1982).

"The end of four big inflations", compilado por Hall, R. E., en Inflation: causes and effects, Chicago University Press, Chicago.

Ultima Hora (1985), marzo 14.

WICKER, E. (1986), "Terminating hiperinflation in the dismembered Habsburg monarchy", American Economic Review, junio.

3. LA MORATORIA UNILATERAL DE BOLIVIA¹³

INTRODUCCIÓN

Cuando el ministro de Relaciones Exteriores del presidente Siles Zuazo anunció oficialmente la moratoria unilateral de Bolivia con la banca privada internacional, afirmó que a partir de esa fecha el país ingresaría en "una postergación temporal del servicio de amortizaciones e intereses a la banca privada internacional" (Presencia 1984). Esta declaración, que nacía de un acuerdo entre el Gobierno y la central Obrera Boliviana (COB)², suponía además que se destinaria solamente el 25 por ciento del valor de las exportaciones de Bolivia al serio de la deuda externa (El Mundo 1984). Con este anuncio, el ministro de Bolivia auguro lo que sería el camino seguido por muchos países latinoamericanos en el tratamiento de su deuda externa, durante la década de los años ochenta.

En forma resumida, en este capítulo se describen las acciones que fueron llevadas a cabo por el gobierno de Bolivia entre los años de 1982 a 1985, que culminaron con la declaratoria unilateral de su deuda externa con la banca privada internacional. En la primera sección se describe la legislación aprobada por el gobierno de ese entonces y las acciones que puso en práctica durante ese período, que culminaron en la moratoria de facto del año de 1984.

¹³ Este capítulo está basado en gran medida en Cariaga (1992).

En la segunda, se describe la política adoptada con el propósito de: (a) establecer las prioridades entre acreedores; (b) proteger las reservas internacionales; y se esboza de una manera general lo que fue la fuga de capitales, la política de servicio de deuda externa y otras decisiones internas y externas ejecutadas por el gobierno del presidente Siles Zuazo, consecuentes con su línea de política económica. Por último, en la tercera sección se hace un breve recuento de la situación externa y de balanza de pagos del período 1981-1984.

En el capítulo 8 se tratarán las acciones que, a partir de 1985, Bolivia puso en práctica para recuperar la credibilidad internacional y lograr la asistencia crediticia de los organismos financieros internacionales.

RESTRICCIONES DE PAGO 1982 - 1985: AISLAMIENTO CREDITICIO

Entorno político

Tal como se vio en el capítulo 2, luego de más de trece años de gobiernos militares, con algunas interrupciones de gobiernos civiles no elegidos por voto popular, el doctor Hernán Siles Zuazo ocupó la primera magistratura de Bolivia, como el primer presidente elegido democráticamente desde las elecciones de 1966. Heredó de las últimas administraciones una economía en crisis, que requería de importantes ajustes. A partir de 1981, la producción había empezado a decaer; la inflación a registrar un ritmo creciente, acercándose peligrosamente a los límites de la alta inflación; y la moneda nacional, a depreciarse en forma acelerada respecto a la de sus principales socios de comercio exterior. Guardián celoso de la democracia, el doctor Siles intentó siete veces efectuar ajustes económicos que no lograron los resultados esperados. En estas circunstancias y ante la aguda escasez de reservas internacionales, el gobierno de ese entonces decidió anunciar oficialmente la moratoria unilateral de su deuda externa con sus acreedores privados. En la práctica, sin embargo, esta moratoria se había puesto en práctica a partir de 1982, con todas las acciones y decisiones de política económica implantadas por el gobierno del doctor Siles Zuazo.

Factores que originaron la moratoria en Bolivia

El anuncio de moratoria del Gobierno de Bolivia estuvo precedido de tres importantes eventos:

a) el control en la venta de divisas por parte del Banco Central de Bolivia; b) la dictación de los decretos supremos 19249 del 2 de noviembre de 1982 y 19250 del 4 de noviembre del mismo año y c) el incumplimiento del Plan de Refinanciamiento de 1981 con la banca privada internacional. Estas acciones y decisiones de política económica fueron los factores más importantes que dieron origen a la moratoria unilateral por parte de Bolivia en los años de 1980.

Control de divisas por parte del Banco Central de Bolivia

Como emergencia de la dramática situación de reservas internacionales de fines de julio de 1981, el gobierno militar de ese entonces decidió suspender temporalmente la venta libre de divisas. El propósito de esta medida fue el de reducir o postergar la demanda de moneda extranjera, hasta tanto el Banco Central de Bolivia pudiera resarcirse de estos recursos en el corto plazo. Como era de esperarse, este propósito jamás se cumplió. Apenas implantada esta medida, apareció en Bolivia un mercado paralelo de divisas con una brecha cambiara significativamente mayor a la del cambio oficial. Fue en este mercado donde progresivamente se hicieron la mayor parte de las transacciones de divisas y donde en agosto de 1985 la cotización del dólar de los Estados Unidos llegó a ser 17 veces mayor que la del mercado oficial (ver cuadros 1a y b).

El Decreto Supremo 19249: la desdolarización

Tal como se señaló en el capítulo 2, en fecha 2 de noviembre de 1982 el gobierno del presidente Siles Zuazo dictó el Decreto Supremo. 19249, conocido como "la desdolarización" (ver artículos pertinentes presentados en el cuadro.

1). Fue mediante este decreto que obligó a todos los depositantes del financiero nacional a recibir moneda nacional a cambio de sus depósitos en moneda extranjera. El tipo de cambio que se efectuaron estas transacciones fue de 145,40 pesos bolivianos por dólar de los Estados Unidos, en circunstancias en que el tipo de cambio del mercado paralelo se cotizaba alrededor 250 pesos bolivianos por dólar. Esta disposición, que en la práctica significaba una confiscación parcial de los depósitos, establecía además que todas las deudas en moneda extranjera contraída entre ciudadanos bolivianos, residentes o instituciones en el país debía pagarse al tipo de cambio del pago. Contrariamente a lo sucedido en otros países donde se tomaron medidas similares, la mencionada disposición no establecía la forma en que el Banco Central de Bolivia proveería de divisas a las instituciones del sistema bancario, que habían recibido moneda nacional por los pagos de sus deudores y que debían devolver divisas a sus acreedores en el extranjero. Esta situación originó rápidamente una moratoria de facto por parte de la banca boliviana con sus corresponsales en el exterior.

En diciembre de 1982, el Banco Central de Bolivia y el Ministerio de Finanzas negociaron un acuerdo con la banca boliviana, que se materializó con la aprobación de la Resolución 387 /82 del Banco Central de Bolivia (ver artículos pertinentes en el cuadro 1). Esta disposición - que intentaba corregir en parte las anomalías del DS 19242 - obligaba al Banco Central a otorgar divisas a la banca boliviana para el pago de su deuda externa.

Se establecía como condición previa al otorgamiento de estas divisas, el requisito de que la banca privada renegocie sus acreencias con la banca internacional, para luego depositar en el Banco Central todos los pagos recibidos de sus deudores en moneda nacional (al tipo de cambio oficial). Una vez efectuados estos depósitos, el Banco Central se comprometía a otorgar divisas para el pago de los acreedores de la banca privada en el extranjero. Al agudizarse los problemas de escasez de divisas entre los años 1983 y 1985, estas y otras disposiciones que ampliaban el plazo para los depósitos de los bancos jamás se cumplieron. En consecuencia, el Banco Central de Bolivia se convirtió en co-deudor de la deuda de la banca privada y principal responsable de la moratoria de facto de Bolivia.

El Decreto Supremo 19250 del 4 noviembre de 1982

Con fecha 4 de noviembre de 1982, el gobierno del presidente Siles Zuazo dictó el DS 19250 (ver artículos pertinentes en el cuadro 1). Con la dictación de este decreto el Banco Central de Bolivia se convirtió en el único ente jurídico autorizado a comprar, vender, contratar y efectuar transacciones en divisas. Asimismo, este decreto prohibía a los residentes nacionales o extranjeros efectuar contratos en moneda extranjera, incluyendo a aquellos indexados al dólar u otra moneda internacional. Estos últimos se conocían como contratos con mantenimiento de valor.

El mencionado decreto establecía también que el Banco Central de Bolivia sería el único ente jurídico autorizado para efectuar operaciones de comercio exterior. La libre compra y venta de divisas en la práctica tolerada durante todo este proceso estaba prohibida por disposiciones de orden legal.

CUADRO 1. Bolivia: Decretos supremos relativos a las restricciones de pagos.
Artículos pertinentes

1. DS 19249 del 2 de noviembre de 1982

"Artículo Primero. A partir de la fecha, todas las obligaciones de plazo vencido, emergentes de las operaciones, contratos y servicios de créditos bancarios y privados contraídas en moneda extranjera o en moneda nacional con cláusula dólar entre personas naturales y/o jurídicas, domiciliadas en el país, quedan convertidas en pesos bolivianos al tipo de cambio ponderado del día de 145,40 pesos bolivianos por dólar de Estados Unidos, exceptuando los contratos referentes al régimen de vivienda de interés social y del sistema de la Caja Central de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, que estarán sujetos a regímenes específicos."

Resolución 387/82 del Banco Central de Bolivia, del 22 de diciembre de 1982

"Artículo Cuarto. Los Bancos privados renegociarán con sus acreedores del exterior sus obligaciones contraídas al 3.11.82 por: Líneas de crédito, sobregiros, avances, cartas de crédito y avales, en las mejores condiciones posibles.(...) La Comisión de Política cambiaría, a través del Banco Central de Bolivia, asignará las divisas que la banca requiera a medida que se vayan cumpliendo los vencimientos de los pagos renegociados de sus obligaciones con el exterior y de las nuevas operaciones debidamente autorizadas, siempre que el Banco solicitante no cuente con disponibilidades propias de divisas."

"Artículo Quinto. En caso de que el Banco Central de Bolivia no contara con suficientes disponibilidades en divisas para atender los requerimientos de la Banca, por obligaciones con el exterior, ésta podrá depositar en el Instituto Emisor el equivalente en pesos bolivianos calculado al tipo de cambio único vigente a la fecha de cada depósito, con cargo al cual se cubrirá el monto de las respectivas divisas. A partir de la fecha de esos depósitos, el Banco Central de Bolivia reconocerá en favor del banco depositante por el diferimiento de pago de sus obligaciones en el exterior."

2. DS 19250 del 4 de noviembre de 1982

"Artículo Sexto. A partir de la fecha, todas las operaciones en divisas deben ser efectuadas por el Banco Central de Bolivia, que es la única Institución legalmente facultada para el efecto."

CUADRO 1. Bolivia: Decretos supremos relativos a las restricciones de pagos.
Artículos

3. DS 21660 del 10 de julio de 1987

Artículo 43°. Se autoriza al Banco Central de Bolivia a emitir bonos con el propósito de canjearlos por su deuda externa y la del Estado boliviano, vencida y por vencerse, con acreedores privados extranjeros."

Artículo 46°. Los poseedores de estos bonos podrán utilizarlos para su inversión en el país con las formas y modalidades establecidas en los artículos siguientes. En tal caso los bonos serán redimibles como se indica en el artículo anterior, con un valor presente superior en un cincuenta por ciento (50 %) respecto del valor presente base. El valor presente de los bonos utilizados en inversiones en el país, incluyendo el referido premio, será capitalizable a una tasa que permitirá, al cabo de veinticinco años, la redención a su valor nominal."

Incumplimiento del plan de reprogramación de la deuda con la banca privada internacional. A partir de septiembre de 1982, Bolivia incumplió el plan de reprogramación que había firmado con el consorcio de bancos privados el 29 de abril de 1981¹⁴.

Para subsanar esta situación, a fines de 1982, Bolivia formalizó un acuerdo con el consorcio de bancos conocido como el "Plan de Normalización".

¹⁴ La reprogramación de 1981 involucró 400 millones de dólares. Las condiciones de la reestructuración de la deuda fueron muy onerosas: siete años de plazo, un margen sobre el LIBOR del 2 1/4 por ciento y una comisión para la banca del 1 1/8 por ciento. Véase Devlin y Mortimore (1983), 49.

En esta enmienda se convino hacer pagos globales tendientes a regularizar la mora en el servicio de la deuda bancaria, hasta tanto pudiera discutirse un nuevo acuerdo de reprogramación de la deuda boliviana. En septiembre de 1983, el Banco Central se vio imposibilitado de cumplir con el pago de la última cuota de 30 millones de dólares, según se había pactado en la enmienda. Con este incumplimiento se dio por concluido el acuerdo transitorio entre Bolivia y el consorcio de bancos internacionales, pactado a fines de 1982.

Con el propósito de evitar un incumplimiento de tipo formal el gobierno convino un nuevo acuerdo denominado "Plan Interno de Pagos". mediante el cual se estableció un cronograma de pagos globales para 1984.

Bajo este nuevo acuerdo, Bolivia se comprometió a formalizar un programa stand by con el FMI y luego negociar un acuerdo de reprogramación con la banca privada

internacional (Delgadillo 1990, 3-4). Sin embargo, en mayo de 1984, Bolivia anunció oficialmente el incumplimiento de los pagos mediante un cablegrama al Bank of América, que en ese entonces presidía el consorcio de bancos, con el texto siguiente:

Por limitaciones financieras que enfrenta el país, Bolivia no se encuentra en condiciones de efectuar ningún pago parcial al consorcio de bancos (privados), planteando por lo tanto la postergación en el pago de amortizaciones e intereses, en tanto se llegue a una reestructuración satisfactoria de su deuda externa pública. (Presencia 1982).

Con esta comunicación, la puesta en práctica del control en la venta de divisas, la dictación de los decretos 19249 y 19250 y el anuncio de junio de 1984, Bolivia ingresó oficialmente en la moratoria unilateral. Esta moratoria se mantuvo inclusive durante el gobierno del presidente Paz Estenssoro, a pesar de haber acordado éste un programa stand by con el FMI y negociado un plan de reestructuración de la deuda bilateral con el Club de París.

MEDIDAS QUE ACOMPAÑARON LAS RESTRICCIONES DE PAGO 1982-1985

A continuación, se describen las medidas que acompañaron las restricciones de pago durante el período 1982-1985. Es en este período que se provocó una importante fuga de divisas al extranjero y se cerraron prácticamente todos los accesos al crédito internacional. Estas circunstancias contribuyeron notablemente a volatilizar los depósitos del sistema bancario y a acelerar el proceso inflacionario por el que atravesó Bolivia.

Políticas para el tratamiento de acreedores *Deudas incorporadas en la moratoria*

Durante las restricciones de pago de 1982-1985, las autoridades bolivianas nunca especificaron qué deudas se incorporarían a la restricción de pagos. A mediados de 1984 y para establecer una política explícita, se acordó con la COB que sólo se destinaría el 25 por ciento de las exportaciones para el pago de la deuda externa. Sin embargo, no se precisó que deudas se pagarían con ese 25 por ciento, o cuales se incorporarían a la moratoria. Como se puede ver en el cuadro 2, este porcentaje no fue distribuido proporcionalmente entre los acreedores. Fueron fundamentalmente los acreedores privados quienes estuvieron sujetos a la moratoria y no así los organismos multilaterales y bilaterales, con los cuales básicamente se cumplió con el servicio de su deuda externa.

Prioridades en la moratoria

Durante las restricciones de pago del período 1982-1985, las autoridades bolivianas tampoco establecieron prioridades en la moratoria. El Gobierno de Bolivia se limitó a crear una comisión de política cambiaria¹⁵, cuya función era la de priorizar las divisas que recibía del Estado. En la práctica, sin embargo; esta comisión se limitó a asignar estas divisas discrecionalmente, en función las presiones internas e internacionales. Así, en el caso de la deuda externa se dio prioridad al servicio de los organismos multilaterales y algunos bilaterales, con el propósito de mantener el programa de desembolsos vigente. Sin embargo, este no fue el caso de los acreedores privados, particularmente la banca privada internacional, que apenas recibió una pequeña asignación durante este período.

Así, mientras los pagos a las entidades multilaterales se incrementaron de 47 millones de dólares en 1982 a 117 millones de dólares en 1985 y los pagos a los organismos bilaterales aumentaron de 90 millones de dólares en 1982 a 117 millones de dólares en 1985, los pagos a organismos bilaterales" se incrementaron de 90 millones de dólares en 1982, a 116 millones de dólares en 1985; mientras que los pagos a los acreedores privados disminuyeron de 148 millones de dólares en 1982 a 15 millones en 1985 (véase cuadro 2). A pesar de que no existen estadísticas para comparar el servicio de la deuda externa de Bolivia con los pagos inicialmente contratados, se puede decir lo siguiente:

- a. En el caso de los organismos multilaterales, el servicio de la deuda se mantuvo básicamente al día, aunque gran parte de los pagos no se efectuó en fecha oportuna.
- b. En el caso de los organismos bilaterales, el servicio de la deuda acumuló una mora de aproximadamente 127 millones de dólares, que fue posteriormente reprogramada con el Club de París en julio de 1986.

¹⁵ Ver Decreto Supremo 19250 de fecha 4 de noviembre de 1982.

CUADRO 2. BOLIVIA: servicio de la deuda pública externa de mediano y largo plazo por acreedor (millones de dólares)

| Detalle | 1981 | | 1982 | | 1983 | | 1984 | |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Cap | Int. | Cap | Int. | Cap | Int. | Cap. | Int. |
| I. OFICIALES | 54,7 | 49,5 | 56,3 | 80,7 | 67,3 | 75,5 | 121,1 | 149,1 |
| 1. Multilaterales | 12,4 | 29,0 | 16,8 | 30,1 | 21,7 | 38,6 | 45,1 | 44,7 |
| FMI | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,3 | 3,1 | 0,2 |
| BIRF | 3,9 | 13,3 | 8,5 | 14,0 | 9,1 | 13,8 | 15,6 | 15,7 |
| IDA | 0,4 | 0,5 | 0,2 | 1,4 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 1,0 |
| BID | 5,9 | 13,8 | 5,6 | 12,8 | 8,0 | 14,0 | 8,5 | 15,0 |
| CAF | 1,0 | 0,7 | 1,6 | 1,4 | 3,5 | 1,3 | 3,5 | 3,6 |
| BIAPE | 1,2 | 0,4 | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,1 |
| FONPLATA | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| OPEP | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,0 |
| FAR | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,4 | 3,1 | 5,8 |
| OTROS | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,5 | 0,1 | 3,5 |
| 2. Bilaterales | 42,3 | 20,5 | 39,5 | 50,6 | 45,6 | 36,9 | 76,0 | 104,4 |
| Gobiernos | 13,5 | 7,6 | 8,4 | 4,9 | 21,1 | 18,5 | 9,6 | 24,0 |
| Proveedores | 23,6 | 9,1 | 22,2 | 35,3 | 18,4 | 14,5 | 57,4 | 74,0 |
| Deuda reservada | 5,2 | 3,8 | 8,9 | 10,4 | 6,1 | 3,9 | 9,0 | 6,4 |
| II. PRIVADOS | 54,0 | 136,8 | 51,2 | 96,6 | 34,1 | 153,0 | 20,8 | 52,3 |
| Bonos del estado | 0,9 | 2,5 | 15,0 | 1,5 | 1,7 | 4,7 | 0,9 | 1,9 |
| Proveedores | 14,8 | 4,2 | 10,7 | 2,5 | 8,4 | 3,9 | 6,2 | 3,1 |
| Bancos del exterior | 37,6 | 115,5 | 18,2 | 67,4 | 23,3 | 86,7 | 0,7 | 0,3 |
| Bca com. refinanciada | 0,7 | 14,6 | 7,3 | 25,2 | 0,7 | 57,7 | 13,0 | 47,0 |
| Total general | 108,7 | 186,3 | 107,5 | 177,3 | 101,4 | 228,5 | 141,9 | 201,4 |

CUADRO 2. BOLIVIA: servicio de la deuda pública externa de mediano y largo plazo por acreedor (millones de dólares) (continuación)

| Detalle | 1985 | | 1986 | | 1987 | | 1988 | |
|-----------------------|-------|------|-------|------|------|------|--------|------|
| | Cap | Int. | Cap | Int. | Cap | Int. | Cap. | Int. |
| I. OFICIALES | 150,0 | 82,7 | 119,5 | 66,1 | 76,4 | 82,7 | 136,9 | 95,8 |
| 1. Multilaterales | 79,4 | 37,4 | 84,0 | 51,6 | 57,7 | 56,4 | 118,1 | 73,4 |
| FMI | 5,0 | 0,0 | 8,9 | 0,1 | 9,2 | 0,1 | 9,7 | 0,1 |
| BIRF | 11,6 | 14,6 | 16,4 | 21,6 | 16,2 | 23,5 | 18,0 | 25,9 |
| IDA | 1,0 | 0,5 | 1,0 | 0,7 | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 1,6 |
| BID | 9,7 | 15,8 | 13,0 | 19,8 | 14,2 | 20,1 | 14,9 | 28,8 |
| CAF | 2,5 | 1,8 | 21,0 | 7,6 | 6,8 | 3,1 | 29,3 | 6,9 |
| BIAPE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,5 |
| FONPLATA | 0,5 | 0,4 | 0,8 | 0,7 | 1,1 | 1,0 | 1,3 | 1,7 |
| OPEP | 0,0 | 0,0 | 0,7 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,5 | 0,1 |
| FAR | 17,5 | 3,1 | 21,9 | 0,8 | 8,3 | 7,1 | 41,7 | 7,4 |
| OTROS | 31,6 | 1,2 | 0,3 | 0,2 | 0,6 | 0,2 | 1,4 | 0,4 |
| 2. Bilaterales | 70,6 | 45,3 | 35,5 | 14,5 | 18,7 | 26,3 | 18,8 | 22,4 |
| Gobiernos | 7,4 | 9,6 | 12,8 | 8,7 | 8,9 | 3,7 | 9,0 | 19,6 |
| Proveedores | 52,9 | 30,7 | 18,4 | 5,8 | 9,8 | 22,6 | 9,8 | 2,8 |
| Deuda reservada | 10,3 | 5,0 | 4,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| II. PRIVADOS | 9,3 | 6,1 | 19,5 | 4,9 | 5,4 | 2,7 | 2,2 | 2,0 |
| Bonos del estado | 0,9 | 0,0 | 0,9 | 1,8 | 0,9 | 1,9 | 0,9 | 1,9 |
| Proveedores | 2,2 | 0,4 | 4,2 | 2,7 | 2,3 | 0,7 | 0,6 | 0,3 |
| Bancos del exterior | 5,5 | 5,4 | 1,7 | 0,4 | 0,8 | 0,2 | 0,7(2) | 1,8 |
| Bca com. refinanciada | 0,7 | 0,3 | 12,7 | 0,0 | 1,4 | 0,0 | 0,0(3) | 0,0 |
| Total general | 159,3 | 88,8 | 139,0 | 71,0 | 81,8 | 85,4 | 139,1 | 99,8 |

FUENTE: BCB (1991), 85

(1) Incluye pago al Club de París 1 por \$us. 13,5 millones

(2) Se excluye amortización de \$us. 25 millones al Banque Sudameris por considerarse de corto plazo.

(3) Se excluye deuda refinanciada de la banca privada por 304,8 millones.

CUADRO 3. BOLIVIA: servicio de la deuda pública externa de mediano y largo plazo por deudor (millones de dólares)

| Detalle | 1981 | | 1982 | | 1983 | | 1984 | |
|-----------------------------|------|-------|------|------|------|------|------|------|
| | Cap. | Int. | Cap. | Int. | Cap. | Int. | Cap. | Int. |
| I. SECTOR PUB. NO FIN | 98,9 | 1715 | 56,3 | 80, | 67,3 | 75,5 | 121, | 14 |
| A. GOBIERNO GENERAL | 12,4 | 29,0 | 16,8 | 30, | 21,7 | 38,6 | 45,1 | 44, |
| Gobierno central | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,3 | 3,1 | 0,2 |
| Gobiernos locales | 3,9 | 13,3 | 8,5 | 14, | 9,1 | 13,8 | 15,6 | 15, |
| Deuda refinanciada | 0,4 | 0,5 | 0,2 | 1,4 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 1,0 |
| B. EMPRESAS PUBLICAS | 5,9 | 13,8 | 5,6 | 12, | 8,0 | 14,0 | 8,5 | 15, |
| COMIBOL | 1,0 | 0,7 | 1,6 | 1,4 | 3,5 | 1,3 | 3,5 | 3,6 |
| YPFB | 1,2 | 0,4 | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,1 |
| CBF | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| ENFE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,0 |
| LAB - AASANA | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,4 | 3,1 | 5,8 |
| ENDE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,5 | 0,1 | 3,5 |
| ENAF | 42,3 | 20,5 | 39,5 | 50, | 45,6 | 36,9 | 76,0 | 10 |
| CMK | 13,5 | 7,6 | 8,4 | 4,9 | 21,1 | 18,5 | 9,6 | 24, |
| ENTEL | 23,6 | 9,1 | 22,2 | 35, | 18,4 | 14,5 | 57,4 | 74, |
| OTRAS EMP. SECT. PUBL. | 5,2 | 3,8 | 8,9 | 10, | 6,1 | 3,9 | 9,0 | 6,4 |
| II. SECTOR PUBLICO FIN. (*) | 54,0 | 136,8 | 51,2 | 96, | 34,1 | 153, | 20,8 | 52, |
| BANCO CENTRAL DE | 0,9 | 2,5 | 15,0 | 1,5 | 1,7 | 4,7 | 0,9 | 1,9 |
| SECT. BANC. ESPEC. | 14,8 | 4,2 | 10,7 | 2,5 | 8,4 | 3,9 | 6,2 | 3,1 |
| TOTAL GENERAL | 108, | 186,3 | 107, | 17 | 101, | 228, | 141, | 20 |

CUADRO 3. BOLIVIA: servicio de la deuda pública externa de mediano y largo plazo por deudor (millones de dólares de dólares)(continuación)

| | 1985 | | 1986 | | 1987 | | 1988 | |
|-----------------------------|------|-----|------|-------|-------|------|-------|-------|
| | Ca | Int | Ca | Int | Cap | Int | Cap | Int |
| I. SECTOR PUB. NO FIN | 98, | | 17 | | 56,33 | | 80,7 | 67,37 |
| A. GOBIERNO GENERAL | 12, | | 29, | | 16,88 | | 30,1 | 21,73 |
| Gobierno central | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,3 | 3,1 | 0,2 |
| Gobiernos locales | 3,9 | 13, | | 8,5 | 14,0 | 9,1 | 13,8 | 15,61 |
| Deuda refinanciada | 0,4 | 0,5 | 0,2 | 1,4 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 1,0 |
| B. EMPRESAS PUBLICAS | 5,9 | 13, | | 5,6 | 12,8 | 8,0 | 14,0 | 8,515 |
| COMIBOL | 1,0 | 0,7 | 1,6 | 1,4 | 3,5 | 1,3 | 3,5 | 3,6 |
| YPFB | 1,2 | 0,4 | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,1 |
| CBF | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| ENFE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,0 |
| LAB - AASANA | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,4 | 3,1 | 5,8 |
| ENDE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,5 | 0,1 | 3,5 |
| ENAF | 42, | | 20, | | 39,55 | | 50,6 | 45,63 |
| CMK | 13, | | 7,6 | 8,4 | 4,9 | 21,1 | 18,5 | 9,624 |
| ENTEL | 23, | | 9,1 | 22,22 | | 35,3 | 18,4 | 14,55 |
| OTRAS EMP. SECT. PUBL. | 5,2 | 3,8 | 8,9 | 10,4 | 6,1 | 3,9 | 9,0 | 6,4 |
| II. SECTOR PUBLICO FIN. (*) | 54, | | 13 | | 51,22 | | 96,6 | 34,11 |
| BANCO CENTRAL DE | 0,9 | 2,5 | 15, | | 1,5 | 1,7 | 4,7 | 0,91, |
| SECT. BANC. ESPEC. | 14, | | 4,2 | 10,77 | | 2,5 | 8,4 | 3,96, |
| TOTAL GENERAL | 10 | | 18 | | 107,5 | | 177,3 | 101,4 |

FUENTE: BCB (1991), 83

Elaborado: BCB, gerencia de estudios económicos - sub gerencia sector externo

(1) Excluye deuda refinanciada de la banca privada por \$us. 403,8 millones

(2) Excluye Sudameris de \$us. 25 millones por considerarse de corto plazo

(3) No incluye compensación de deudas con la Rep. Argentina realizada en agosto de 1989.

(p) Datos preliminares

(*) Comprende al BCB y bancos especializados: BISA, BAMIN, BANEST, BAMIN (solo hasta 1.987)

c. En el caso de la banca privada internacional, con excepción de los pagos a cuenta de intereses que se hicieron durante el Plan de Normalización y el Plan Interno de Pagos, el servicio de la deuda fue prácticamente incumplido hasta la fecha del acuerdo de recompra parcial en 1987. En 1990, Bolivia aún no cumplía con el servicio de la parte no comprada de su deuda comercial.

Eficacia de la moratoria

Durante las restricciones de pago de 1982-1985, el cometido de la moratoria se cumplió sólo en parte. En 1982, se pagaron 107 millones de dólares por concepto de amortizaciones de capital y 177 millones por concepto de intereses. En 1985, los pagos llegaron a 159 millones de dólares por concepto de amortizaciones y a 89 millones por concepto de intereses. Estas cifras se explican por sí mismas. A pesar de los anuncios oficiales de las autoridades bolivianas, la moratoria no cumplió el objetivo para el que había sido concebida. Durante los años 1983 y 1984 no sólo se gastó más del 25 por ciento de las exportaciones en el pago de la deuda, sino que también el servicio de la misma en su conjunto excedió los niveles de 1982. En efecto, el servicio de la deuda entre los años 1983 y 1985 fluctuó entre el 36 y 44 por ciento del valor FOB de las exportaciones (330 millones de dólares en 1983, 343 millones en 1984 y 248 millones en 1985 de servicio de deuda externa). Aunque es muy difícil determinar por qué se produjo esto, no cabe duda de que el ambiente de desorden que primó durante el período de la hiperinflación y, en última instancia, las presiones internas y externas determinaron las prioridades en la asignación de divisas.

Los resultados que muestran los cuadros 2 y 3 señalan claramente que las restricciones de pago de 1982 a 1985 no fueron eficaces ni para reducir los pagos de la deuda externa o para limitarlos a un porcentaje de las exportaciones. Más aún, esta situación contribuyó definitivamente a frenar el ritmo de aprobaciones y desembolsos de crédito de los organismos internacionales. Donde sí fue eficaz la moratoria, fue en el pago a los acreedores privados. Sin embargo, el precio pagado por esta moratoria fue también muy grande, pues significó la suspensión de todas las líneas de crédito por parte de la banca privada internacional, aún las de corto plazo para el comercio exterior.

Políticas destinadas a proteger las reservas internacionales

Durante la restricción de pagos del período 1982-1985, el Banco Central sólo tomó previsiones de carácter interno para proteger las reservas internacionales de un eventual embargo por parte de los acreedores. Por esta razón, no se contrataron consejeros legales, consultores privados u otro tipo de asesores con el propósito de evitar este tipo de acciones. En repetidas oportunidades, las autoridades del Banco Central argumentaron internamente que la posibilidad de represalia por parte de los acreedores era muy poco probable, por cuanto la deuda boliviana era muy pequeña y demasiado repartida entre los 128 bancos acreedores. Por otra parte, parecían estar conscientes de las inmensas dificultades legales que significaba tramitar y efectuar embargos, particularmente en los Estados Unidos (CEPAL, 1990; Biggs, 1992).

Presumiblemente, estas circunstancias no justificaban una costosa confrontación legal por parte de los bancos, que habría tenido graves consecuencias para el resto de los deudores. Sin embargo, también se puede argumentar lo contrario. Las sanciones a la moratoria boliviana, dado el tamaño de la deuda, pudieron haber servido de acción ejemplarizadora para el resto de los deudores, ya que en ese momento se advertía que otros países podrían seguir el mismo derrotero. Sin embargo, por razones que se desconocen, la banca internacional no intentó ninguna acción para sancionar la moratoria de Bolivia.

Al comentar esta situación, un abogado especialista en deuda externa, que asesoró a un país latinoamericano al más alto nivel, explicaba que la banca internacional se retractó de este tipo de acciones, debido a que los contratos firmados con algunos países - por no decir la mayor parte de ellos - estaban plagados de errores y anormalidades de orden legal. La ejecución de los mismos habría puesto en riesgo el prestigio de estos bancos frente al Banco de Reserva Federal y a sus propios accionistas. Por otra parte, un conocido banquero y autor, al comentar esta situación, explicaba que los contratos de préstamo firmados entre la banca internacional y los países "no fueron hechos para ser ejecutados ...".¹⁶

Moratoria y líneas de crédito

Como era de esperarse, las restricciones de pago de 1982 afectaron a todas las líneas de crédito que hasta ese entonces recibía Bolivia. A los pocos meses de dictado el DS 19249, la banca privada internacional suspendió drásticamente todas las líneas de crédito, tanto para el sector público como para el sector privado. Esta decisión no sólo afectó el crédito a mediano plazo que recibían las empresas públicas y la banca nacional, sino también el crédito a corto plazo y, en particular, el crédito que financiaba el comercio exterior. A partir de esa fecha, la banca nacional se vio imposibilitada de abrir cartas de crédito para la importación, sin el prepago de las importaciones en su totalidad.

¹⁶ El autor se refiere a notas confidenciales sobre las opiniones de un abogado norteamericano con 25 años de experiencia en asuntos bancarios internacionales y las de un banquero norteamericano y autor de un importante libro sobre la banca norteamericana.

Líneas de crédito para el sector público y privado

Hasta 1982, el Banco Central de Bolivia tenía obligaciones a mediano y largo plazo con el exterior por un monto de 357,82 millones de dólares; el Banco del Estado, obligaciones con bancos corresponsales del exterior y obligaciones con el exterior a mediano y largo plazo por 171,7 millones de dólares (ver cuadro 4); la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), una línea de crédito de sus proveedores por aproximadamente 100 millones de dólares y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), créditos directos por aproximadamente 125 millones de dólares. A partir de la moratoria unilateral, la banca privada internacional suspendió todas las líneas de crédito a estas instituciones. Por su parte, en 1982 la banca privada boliviana tenía obligaciones con bancos corresponsales en el extranjero y obligaciones a mediano y largo plazo con la banca privada internacional por 340,5 millones de dólares. Como emergencia de las políticas implantadas por el DS 19249, todas estas líneas de crédito, incluidas las de comercio exterior, quedaron suspendidas por decisión de la banca privada internacional. La mayor parte de estas obligaciones se mantuvo en el pasivo de los bancos (véase cuadro 4), hasta que el DS 21660 permitió la operación de canje con bonos emitidos por el Banco Central.

CUADRO 4. BOLIVIA: Obligaciones en moneda extranjera: Banco Central y sistema bancario 1977 - 1985
(al 31 de diciembre de cada año)

| Años | Banco Central de Bolivia | | Banco del Estado | | Bancos privados | |
|------|------------------------------------|--------------------------|--|--------------------------|--|--|
| | Obligación a mediano y largo plazo | Obligación a corto plazo | Obligación a el exterior a mediano y largo plazo | Obligación a corto plazo | Obligación con el exterior a mediano y largo plazo | |
| 1977 | 11,1 | 30,1 | 9,1 | 48,9 | 0,0 | |
| 1978 | 16,0 | 18,4 | 37,1 | 112,3 | 2,2 | |
| 1979 | 27,6 | 26,4 | 2,2 | 76,1 | 50,5 | |
| 1980 | 54,2 | 24,4 | 43,8 | 54,3 | 35,2 | |
| 1981 | 121,2 | 0,1 | 60,8 | 87,8 | 38,6 | |
| 1982 | 357,8 | 7,3 | 171,7 | 251,0 | 89,5 | |
| 1983 | 1.074,2 | 3,0 | 112,5 | 147,5 | 66,1 | |
| 1984 | 1.546,8 | 2,6 | 167,2 | 277,1 | 70,3 | |
| 1985 | 802,5 | 4,0 | 189,9 | 236,5 | 114,1 | |
| 1986 | 267,1 | 1,5 | 57,1 | 77,1 | 23,1 | |
| 1987 | 343,2 | 5,8 | 0,2 | 63,9 | 25,6 | |

FUENTE: BCB (1988), 18-22.

Nota: Convertidos a dólares en base al tipo de cambio oficial del cierre de cada gestión.

Mecanismos utilizados para evitar el corte de las líneas de crédito

La drástica decisión de suspender todas las líneas de crédito sorprendió a los banqueros nacionales y a las propias autoridades, quienes no habían medido las graves consecuencias del DS 19249. Por esta razón, las autoridades bolivianas no alcanzaron a emprender acciones destinadas a evitar o minimizar las graves consecuencias que significaba la suspensión de los créditos internacionales. Irónicamente, a fines de los años 70 y en vísperas de una seria crisis financiera ¹⁷, fueron las propias autoridades bolivianas las que tomaron acciones destinadas a reducir la exposición (exposure) de la banca nacional con sus acreedores en el extranjero. Las determinaciones del DS 19249 se encargaron de suspender totalmente el crédito bancario en favor a Bolivia, en circunstancias poco claras sobre el propósito que perseguía el mencionado decreto. ¹⁸

Fuga de capitales

Como era de esperarse, los decretos 19249 y 19250, así como el acelerado proceso de hiperinflación, contribuyeron a acentuar la fuga de capitales en el periodo 1982-1985. Este proceso de exportación de recursos en moneda extranjera no sólo se tradujo en el envío de divisas a bancos en el extranjero, sino también en la retención de moneda extranjera por gran parte de la población dentro del territorio nacional. Este último aspecto reflejaba la natural actitud de defensa de la ciudadanía frente al fenómeno inflacionario. Aunque es muy difícil determinar los montos de capital que salieron del país por estas razones, existe un factor que nos permite tener una idea general de su dimensión. Este factor es el llamado “volatilización de los depósitos del sistema bancario”, al que hace referencia el capítulo 2.

Esta reducción es quizá un indicativo (en una definición amplia) del monto de recursos que salió del país, ya sea en forma de transferencias a cuentas bancarias en el extranjero, o de tenencias de moneda extranjera en poder de los residentes. Contrariamente a lo sucedido durante este período, una vez lograda la estabilidad en la economía a fines de los años de 1980, los depósitos del sistema bancario se incrementaron de manera significativa, recuperando el nivel al que habían alcanzado los primeros años de la década de 1980 (véase cuadro 5).

A pesar de la prohibición de compra y venta de divisas establecido por el Decreto Supremo 19250, el proceso hiperinflacionario y la dinámica de las leyes del mercado impidieron hacer efectivas todas las medidas de precaución destinadas a evitar la fuga de divisas. Este comportamiento fue similar al de otros países, donde se implantaron restricciones parecidas, que no se cumplieron por las mismas razones que las del caso boliviano.

¹⁷ Para los detalles de dicha crisis véase Devlin y Mortimore (1983).

¹⁸ Es opinión del autor que fue el apresuramiento y un profundo desconocimiento del funcionamiento del sistema bancario internacional lo que llevó a las autoridades a poner en práctica el DS 19249 (la desdolarización). La prueba es que el daño causado trató de enmendarse con la dictación del Resolución 387/82 del Banco Central de Bolivia. Sin embargo, como el Banco Central jamás pudo resarcirse de reservas internacionales, la mencionada resolución no pudo cumplirse.

Políticas de servicio a la deuda externa

A diferencia de lo sucedido en otros países, donde el Estado de manera explícita asumió la deuda privada como parte de las restricciones de pago, durante el período 1982-1985, el Estado asumió de facto la deuda privada con la implantación de los decretos 19249 y 19250. Por esta razón, durante la moratoria 1984-1985, el gobierno se sintió inhibido de obligar a los deudores privados a pagar sus compromisos con el exterior. Más aún, la aprobación de estos decretos produjo profundos desarreglos legales entre deudores y acreedores bolivianos, los que congestionaron las Cortes en busca de justicia. Está demás decir que esta legislación, con todas las características de inconstitucionalidad, pretendía legislar retroactivamente sobre contratos ya celebrados entre personas jurídicas y naturales.

Por otra parte, la dinámica de la inflación y el significativo atraso cambiario con el que se manejaba la economía en este período agudizó aún más la responsabilidad de Estado en el servicio de la deuda externa. En efecto, el Estado boliviano tuvo que asumir de facto el riesgo cambiario de los depósitos que se hicieron en el Banco Central al tipo de cambio oficial entre los años 1983 y 1985. De igual manera, tuvo que asumir el riesgo cambiario de los acreditivos de comercio exterior y avales que se depositaron en el sistema financiero boliviano en moneda local, al tipo de cambio oficial del momento de pago. Afortunadamente para Bolivia, la mayor parte de esta deuda fue retirada en las negociaciones de recompra y cambio de deuda por bonos que permitía el Decreto Supremo 21660 del 20 de julio de 1987.

En lo que respecta a los organismos multilaterales, Bolivia mantuvo relaciones de pago activas durante las restricciones de pago del período.

CUADRO 5. BOLIVIA: evolución de los depósitos bancarios *
Bancos comerciales

| Años | (1) Total depósitos (en bolivianos corrientes) | (2) Total depósitos (en millones US\$) al tipo de cambio oficial ^b | (3) Total depósitos (en millones de US\$) al tipo de cambio paralelo ^b |
|------|---|--|--|
| 1977 | 7,897 | 387,11 | 387,11 |
| 1978 | 8,476 | 415,49 | 415,49 |
| 1979 | 9,203 | 368,12 | 368,12 |
| 1980 | 13,259 | 530,36 | 530,36 |
| 1981 | 18,181 | 727,24 | 727,24 |
| 1982 | 57,328 | 286,64 | 197,68 |
| 1983 | 137,800 | 270,20 | 114,83 |
| 1984 | 1.079,327 | 119,93 | 46,16 |
| 1985 | 113.611,392 | 67,15 | 65,90 |
| 1986 | 515.476,577 | 268,06 | 264,08 |
| 1987 | 752.992,000 | 343,80 | 337,63 |
| 1988 | 1.136.999,000 | 464,08 | 451,19 |
| 1989 | 1.742.544,000 | 590,69 | 575,10 |

FUENTE: BCB (1990), 21

* Las columnas 2 y 3 fueron calculadas en base a los tipos de cambio de fin de año de la tabla 11.02 del Boletín Estadístico, núm. 265.

^b En millones de dólares.

CUADRO 6 BOLIVIA: aprobaciones de problemas de organismos multilaterales (tramites de dolares)

| Año | Corporación Andina de Fomento | Banco Interamericano de Desarrollo | Banco Mundial |
|-------|-------------------------------|------------------------------------|---------------|
| 1980 | 6,7 | 20,0 | - |
| 1981 | 1,5 | - | - |
| 1982 | 27,2 | 279,5 | - |
| 1983 | 11,6 | 80,1 | - |
| 1984 | 26,5 | 78,0 | - |
| 1985 | 39,5 | - | - |
| 1986 | 44,2 | 140,4 | - |
| 1987 | 29,2 | 89,7 | 123,9 |
| 1988 | 20,0 | 119,0 | 133,5 |
| 1989 | 7,7 | 160,8 | 151,0 |
| Total | 214,1 | 967,5 | 408,4 |

FUENTE: Estadísticas obtenidas por el autor en el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento.

(-) = no significativo.

CUADRO 7. BOLIVIA: flujo neto de recursos 1984-1988 (millones de dólares)

| Detalle | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--------------------------------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Desembolsos | 159,8 | 108,7 | 230,1 | 238,2 | 325,6 | 326,8 |
| Pagos a capital | 141,9 | 159,3 | 139,0 | 81,8 | 139,1 | 140,6 |
| Pagos a interés | 201,4 | 88,8 | 71,0 | 85,4 | 99,8 | 85,9 |
| Transferencia neta de recursos | -183,5 | -139,4 | 21,1 | 71,0 | 86,7 | 100,3 |

FUENTE: BCB (1990).111

1982-1986. Sin embargo, puesto que el país no había logrado un acuerdo con el FMI, la aprobación de nuevas solicitudes de crédito y sus respectivos desembolsos fueron significativamente reducidos.

En el caso del Banco Mundial, esta institución no concedió créditos en el período 1980-1986, mientras que si lo hicieron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), aunque a niveles muy inferiores a los otorgados en los años anteriores (véase cuadro 6). Posiblemente, el Banco Mundial tomó esta actitud no sólo por las razones anotadas más arriba, sino también por la precaria situación económica en que se encontraba Bolivia, la que además anticipaba una posible moratoria con los organismos multilaterales. En el caso del BID y de la CAF, fueron factores de continuidad y operaciones - que se justificaban por sus propios méritos (mayormente cooperación técnica) - los que prevalecieron en sus relaciones crediticias con Bolivia. En consecuencia, los flujos netos de recursos durante este período fueron también significativamente inferiores a los del período de la estabilización. Sin embargo, como se ve en el cuadro 7, el flujo negativo de recursos hacia Bolivia se revierte de menos 139 millones de dólares en 1985 a 20 millones de dólares en 1986, para luego incrementarse a más de 100 millones de dólares en 1989.

En lo que respecta a los organismos bilaterales, la política que primó fue la de mantener los desembolsos vigentes con los principales acreedores gubernamentales. Aunque no existen estadísticas para demostrarlo, lo que sucedió en la práctica es que Bolivia mantuvo al día sus obligaciones sólo con aquellos países que de alguna manera continuaban prestándole asistencia financiera. En el caso de los acreedores latinoamericanos, el servicio de la deuda se mantuvo esencialmente vigente, en razón a que los pagos de amortización e intereses se efectuaban a través del Convenio de Compensaciones entre bancos centrales de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La mora acumulada con los acreedores bilaterales fue posteriormente reestructurada en la reunión del Club de París, organizada en julio de 1986.

En relación a los desembolsos, a excepción del BID, el resto de los organismos multilaterales y bilaterales mostró una notoria disminución en el ritmo de los desembolsos (véase cuadro 8). La explicación de esta disminución se encuentra en la falta de aprobación de nuevos créditos; no sólo por las razones ya anotadas, sino también por otras que guardan relación con la crisis hiperinflacionaria que afectó a Bolivia.

CUADRO 8. BOLIVIA: desembolso deuda pública externa de mediano y largo plazo por acreedor
(en millones de dólares)

| Detalle | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|-------------------|-------|-------|------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| I. Oficiales | 273,7 | 167,6 | 83,9 | 100,6 | 105,3 | 230,1 | 238,2 | 325,6 | 326,8 |
| A. Multilaterales | 110,5 | 75,1 | 43,2 | 68,0 | 72,2 | 142,1 | 156,2 | 291,6 | 240,7 |
| FMI | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| BIRF | 31,3 | 19,0 | 9,6 | 13,6 | 9,5 | 3,5 | 2,0 | 0,0 | 0,0 |
| IDA | 14,9 | 11,6 | 3,3 | 2,1 | 1,8 | 4,0 | 39,8 | 111,6 | 78,3 |
| BID | 51,9 | 42,0 | 27,2 | 46,8 | 54,6 | 116,0 | 84,8 | 111,1 | 94,6 |
| CAF | 10,9 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 8,6 | 19,3 | 52,8 | 61,4 |
| BIAPE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| FONPLATA | 0,5 | 0,5 | 0,0 | 2,2 | 0,5 | 0,2 | 7,8 | 9,9 | 1,1 |
| OPEP | 0,8 | 0,5 | 0,9 | 1,1 | 1,3 | 7,7 | 0,1 | 2,0 | 2,8 |
| FAR | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0(1) | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| FIDA | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,7 | 3,0 | 2,1 | 2,4 | 4,2 | 4,9 |
| OTROS | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| B. Bilaterales | 163,2 | 92,5 | 40,7 | 32,6 | 33,1 | 88,0 | 82,0 | 34,0 | 94,9 |
| Gobiernos | 51,4 | 42,7 | 24,8 | 29,3 | 27,7 | 82,7 | 82,7 | 34,0 | 94,9 |

(en millones de dólares) (continuación)

| Detalle | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---------------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Proveedores | 53,7 | 26,4 | 3,5 | 3,3 | 5,4 | 5,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0 |
| Deuda reserv. | 58,1 | 23,4 | 12,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| II. Privados | 49,1 | 43,3 | 14,0 | 59,2 | 3,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bonos del estado | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Proveedores | 9,6 | 22,1 | 2,7 | 0,0 | 3,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bancos del exterior | 38,6 | 19,2 | 11,3 | 58,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bca. com. refinanc. | 0,9 | 2,0 | 0,0 | 1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total general | 322,8 | 210,9 | 97,9 | 159,8 | 108,7 | 230,1 | 238,2 | 325,6 | 338,0 |

FUENTE: BCB (1990), 81

Elaborado: BCB, gerencia de estudios económicos, subgerencia sector externo.

* Datos preliminares a septiembre 1989

* Excluye el FAR por 100 millones de dólares por considerarse deuda de corto plazo.

* Excluye Sudamérica por 25 millones de dólares por considerarse deuda de corto plazo.

(...) = no disponible

Protección legal y cooperación con otros países

Durante todo este período, Bolivia no contrató consultores para asesorar al Banco Central en aspectos relacionados a la moratoria. Tampoco se solicitó la cooperación técnica de organismos multilaterales, ni se contrataron servicios con los bancos de inversión. Es importante recordar que Bolivia había manifestado públicamente la voluntad política de no iniciar (de momento) las negociaciones para la reestructuración de la deuda con la banca privada internacional.

Razones políticas impulsaron al gobierno a buscar públicamente el apoyo de otras naciones que confrontaban problemas similares de deuda externa. Durante los años 1983 y 1984, en los sectores políticos (tanto dentro como fuera del país), se escuchaba con insistencia la propuesta de formalizar un cartel de deudores. Sin embargo, fuera de algunas expresiones públicas aisladas por parte de algunos políticos latinoamericanos, esta propuesta jamás prosperó. Por esta razón, Bolivia permaneció aislada en la fase inicial de su moratoria, mientras que la mayor parte de los países de la región mantuvo sus obligaciones corrientes con la mayoría de sus acreedores. Esta situación cambió a partir de 1987, cuando la mayor parte de los países de la región ingresaron a una situación de moratoria total o parcial (CEPAL, 1988).

EL SECTOR EXTERNO

Desarrollos en el período 1983-1985

Durante la primera parte de los años de 1980, la balanza de pagos de Bolivia estuvo caracterizada por el efecto de una creciente tasa de cambio sobrevaluada, una caída importante en el comercio exterior registrando sustanciales déficits en la balanza de pagos y un rápido incremento de los atrasos de la deuda externa. Durante el período 1981 a 1984, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos cayó del 9,5 por ciento del PIB al 4,6 por ciento del PIB, a causa de una importante baja en las importaciones, producto a su vez de una significativa caída en la capacidad de endeudamiento del país.

En efecto, tal como puede verse en cuadro 4 a del apéndice 2, durante el período 1981 - 1984 Bolivia tuvo una tasa de cambio muy rezagada respecto a la del mercado paralelo, como un indicador (en el sentido amplio) del posible atraso de la tasa nominal de cambio con respecto a la tasa real. Aparejando este rezago cambiario, durante el período 1981-1984, Bolivia tuvo una importante caída en el comercio internacional registrado, tanto en las importaciones como en las exportaciones. En efecto, las exportaciones de bienes cayeron de 912 millones de dólares en 1981 a 719 millones de dólares en 1984.

Por su parte, las importaciones de bienes cayeron de alrededor de 975 millones de dólares en 1981 a 492 millones de dólares en 1984. La caída en las exportaciones se explica, en gran parte, por la inadecuada política de cambio que rigió las actividades de comercio exterior durante ese período; mientras que la caída en las importaciones refleja en gran medida la desaparición de las fuentes de crédito internacionales, tanto públicas como privadas.

Es posible también que la reducción del comercio exterior que aparece en la cuenta corriente de la balanza de pagos de Bolivia sea también el resultado de una disminución de las operaciones registradas formalmente; pues no es un secreto para nadie que, con una diferencia cambiaría tan importante entre el mercado oficial y el mercado paralelo, una parte importante de las exportaciones e importaciones no fueron formalmente registradas. A pesar de esto, el déficit en cuenta corriente se redujo de 466 millones de dólares en 1981 a 138 millones en 1984, a causa de la importante baja en las importaciones.

En la cuenta capital, el flujo positivo de recursos de 65 millones de dólares en 1981 se redujo a un flujo negativo de 159 millones de dólares en 1983. Por su parte, durante el período 1982 a 1984 las amortizaciones excedieron los desembolsos provenientes de los organismos internacionales de crédito. Para compensar esta situación, el Gobierno de Bolivia tuvo que recurrir a varias formas de financiamiento, incluyendo un crédito de apoyo a la balanza de pagos de 125 millones de dólares obtenido en 1981; reestructuración y diferimiento de sus obligaciones, por el equivalente de más del 7 por ciento del PIB en promedio durante este período; y a los crecientes atrasos que ayudaron a financiar el déficit de la balanza de pagos durante el período 1982-1984. A pesar de este financiamiento excepcional, las reservas internacionales netas de Bolivia se redujeron en alrededor de 224 millones en los años 1981 y 1982. En 1983, el saldo de las reservas netas disminuyó sólo en 44,7 millones, como resultado de la reestructuración de los pasivos de corto plazo del Banco Central, que fueron convertidos a pasivos a mediano plazo.

En 1984 se registró un nuevo incremento, que reflejaba el pago de los atrasos por la venta de gas que se efectuó a Argentina, así como la continua acumulación de atrasos de Bolivia sobre sus pagos externos. Estos últimos se incrementaron a 262 millones de dólares en 1984. Esta situación fue compensada en gran manera por la reestructuración de la deuda externa de 167 millones de dólares en 1982 y 459 millones de dólares en 1983 (ver cuadro 9).

En lo que se refiere a los términos de intercambio de Bolivia, éstos se mantuvieron estables (en el sentido amplio) durante el período 1981-1985, debido fundamentalmente al incremento de precios por hidrocarburos ocurrido en 1985 y a la caída de precios de importación en términos de dólar que amortiguó la continua debilidad en los precios de exportación de Bolivia en los años siguientes.

CUADRO 9. BOLIVIA : balanza de pagos
(en millones de \$us) (continuación)

| DETALLE | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| I. CUENTA CORRIENTE (A+B) | -7,3 | -465,7 | -175,8 | -138,1 | -132,8 | -379,1 | -303,4 | -404,4 | -254,0 | -263,7 | 39,2 |
| A. Bienes, serv. y renta (1+2+3) | -66,8 | -505,3 | -221,3 | -244,3 | -221,3 | -459,1 | -402,4 | -525,6 | -438,3 | -420,0 | -135,8 |
| 1. Balanza comercial | 263,8 | -63,0 | 250,2 | 166,0 | 227,9 | -62,5 | -86,5 | -247,6 | -157,5 | -146,5 | 211,4 |
| i) Exportaciones FOB | 942,2 | 912,4 | 827,7 | 755,1 | 719,5 | 628,4 | 587,5 | 518,7 | 542,5 | 723,5 | 830,8 |
| ii) Importaciones CFB | -678,4 | -975,4 | -577,5 | -589,1 | -491,6 | -690,9 | -674,0 | -766,3 | -700,0 | -870,0 | -619,4 |
| 2. Renta de la inversión (neto) | 266,8 | -363,4 | -413,8 | -362,3 | -369,0 | -373,4 | -296,3 | -258,7 | -262,8 | -254,5 | -244,0 |
| 3. Servicios | -63,8 | -78,9 | -57,7 | -48,0 | -80,2 | -23,2 | -19,6 | -19,3 | -18,0 | -19,0 | -103,2 |
| B. Transf. unilat. netas | 59,5 | 39,6 | 45,5 | 106,2 | 88,5 | 80,0 | 99,0 | 121,2 | 184,3 | 156,3 | 175,0 |
| II. CUENTA CAPITAL (C+D) | -83,2 | 65,0 | -178,1 | -387,7 | -158,7 | -262,2 | -115,7 | -17,1 | 70,4 | -2,8 | 114,0 |
| C. Inversión directa | 43,9 | 75,6 | 31,0 | 6,9 | 7,0 | 9,8 | 13,0 | 36,4 | 30,0 | 35,0 | 35,0 |
| D. Otro capital | -127,1 | -10,6 | -209,1 | -394,6 | -165,7 | -272,0 | -128,7 | -53,5 | -40,4 | -37,8 | 79,0 |
| 1. Capital de (M/L. plazo) | 48,9 | 68,3 | -207,5 | -362,2 | -182,3 | -244,8 | -124,2 | -45,9 | 131,6 | 17,1 | 94,3 |
| 2. Capital de corto plazo (neto) | -176,0 | -78,9 | -1,6 | -32,4 | 16,6 | -27,2 | -4,5 | -7,6 | -91,2 | -54,9 | -15,3 |
| III. ERRORES Y OMISSIONES | -404,5 | -196,4 | 82,4 | 116,7 | 0,0 | 282,1 | 219,6 | 64,6 | 44,0 | 40,3 | 186,7 |

CUADRO 9. BOLIVIA : balanza de pagos
(en millones de \$us) (continuación)

| DETALLE | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| IV. SUPERAVIT O DEFICIT (I+II+III) | -495,0 | -597,1 | -271,5 | -409,1 | -291,5 | -359,2 | -199,5 | -356,9 | -139,6 | -226,2 | -33,5 |
| V. FINANCIAMIENTO (E+F+G+H+D) | 495,0 | 597,1 | 271,5 | 409,1 | 291,5 | 359,2 | 199,5 | 356,9 | 139,6 | 226,2 | 33,5 |
| E. Items de contingencia | 8,6 | 9,1 | 1,9 | 0,9 | 0,9 | 7,7 | 2,2 | -9,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| F. Financiamiento excepcional | 388,9 | 425,7 | 352,4 | 788,4 | 261,6 | 358,7 | 310,8 | 384,9 | 142,8 | 86,9 | 156,7 |
| 1. Préstamos recibidos | 200,8 | 130,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2. Deuda no pagada | 188,1 | 295,5 | 352,4 | 788,4 | 261,6 | 358,7 | 335,9 | 384,9 | 212,8 | 155,2 | 209,6 |
| 3. Reducción menos período anterior | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -25,1 | 0,0 | -22,3 | -61,0 | -3,1 |
| 4. Reconstrucción deuda | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -47,7 | -7,3 | -58,2 |
| 5. Condensación deuda bilateral | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 8,4 |
| G. More gas argentino | 0,0 | 0,0 | -145,2 | -98,3 | 177,7 | 25,0 | -3,1 | -96,3 | -10,7 | 146,4 | -9,5 |
| H. Compensación deuda con Argentina | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -149,4 | 0,0 |
| I. Cambio res. netas BCB (aumento:-) | 97,5 | 162,3 | 62,4 | -281,9 | -148,7 | -32,2 | -110,4 | 78,2 | 7,5 | 142,3 | -113,7 |
| SALDO RESERVAS NETAS | -101,9 | -264,2 | -326,6 | -44,7 | 104,0 | 136,2 | 246,6 | 168,4 | 160,9 | 18,6 | 132,3 |
| Reservas brutas | 135,5 | 136,4 | 215,8 | 242,8 | 324,6 | 268,9 | 505,3 | 413,5 | 404,4 | 373,3 | 375,7 |
| Retención gas | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 34,9 | 47,2 | 186,2 | 210,0 | 128,6 | 18,6 | 15,0 |
| Obligaciones | 237,4 | 400,6 | 542,4 | 287,5 | 220,6 | 132,7 | 258,7 | 245,1 | 243,5 | 354,7 | 243,4 |

FUENTE: UDAPE (1992), Banco Central de Bolivia.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (BCB), Gerencia Principal de Estudios Económicos (1988), Boletín estadístico, núm. 260, marzo.
- (1990), Boletín sector externo, núm. 2, 1980-1989, febrero.
 - (1991 a), Boletín estadístico, núm. 271, septiembre.
 - (1991 b), Boletín sector externo, núm. 6, diciembre.
- BIGGS, Gonzalo (1992), "Cobro judicial de la deuda externa morosa de América Latina: derechos y defensas de los pobres", compilado por Altimir, O. y Devlin, R., en Moratoria de la deuda en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- CARIAGA, JUAN L. (1993), "La moratoria boliviana y el ajuste económico exitoso", compilado por Altimir, O. y Devlin, R., en Moratoria de la deuda en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- CEPAL (1988), Evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe, Estudios e informes de la CEPAL, núm. 72, Santiago, Naciones Unidas.
- (1990), América Latina y el Caribe: opciones para reducir la deuda externa, Santiago, Naciones Unidas.
- DELGADILLO, J. (1990), "La deuda externa de Bolivia", presentado en el Seminario sobre Aspectos Legales de las Transacciones Financieras Internacionales: Reducción de la Deuda, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- DEVLIN, R. Y MORTIMORE, M. (1983), Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo de Bolivia, Estudios e informes de la CEPAL, núm. 27, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- DEVLDEVLIN, R. (1989), Debt and crisis in Latin America: the supply side of the story, Princeton, Princeton University Press.
- El Mundo (1984), "Gobierno y COB acordaron postergar pago de la deuda externa". Santa Cruz, mayo 30.
- Presencia (1984), "Aplazado temporalmente pago de deuda, mientras se la renegocie: anuncio oficial", La Paz, mayo 31

4. CÓMO SE CONCIBIERON LAS REFORMAS ECONÓMICAS

REMINISCENCIAS DE MIS AÑOS UNIVERSITARIOS

Cuando me enteré de que el International Institute of Education me había otorgado una beca para continuar estudios en Dartmouth College, lo primero que hice fue poner en mi valija una regla de cálculo y tres trajes completos que mi madre había mandado hacer para completar mi vestuario universitario. La regla de cálculo me acompañaría en los cursos de matemáticas y los tres trajes me servirían para no sentirme a menos en lo que mi madre pensaba que sería una universidad "muy especial..."

Grande fue mi sorpresa, cuando el primer día de clases el profesor John Kemmeny - conocido científico y matemático, quien había desarrollado el sistema Time-Sharing y el lenguaje BASIC de computación - dijo que la regla de cálculo era un instrumento obsoleto en esa universidad. En Dartmouth - dijo - todos los estudiantes tienen acceso a la computadora GE 630, avaluada en varios millones de dólares, que la General Electric mantenía con carácter experimental en el campus universitario.

Al anunciar esto, el profesor Kemmeny hizo además dos importantes predicciones que quedaron muy grabadas en mi mente. Dijo que en los próximos veinte años las computadoras portátiles harían el mismo trabajo que la enorme y complicada GE 630 y que, en ese plazo, el hombre de la calle podría comprar una computadora en un precio de alrededor de 200 dólares americanos.

Dieciocho años más tarde, cuando volví a los Estados Unidos, encontré que las predicciones del profesor Kemmeny se habían cumplido. Con gran sorpresa pude evidenciar que la pequeña computadora Commodore 64, acoplada a un televisor casero y utilizando como memoria una pequeña toca cassettes fabricado en Hong Kong, podía hacer las mismas operaciones que la enorme y complicada GE 630 de la General Electric. Pude comprobar también que, con alrededor de 250 dólares, se podía adquirir este sencillo artefacto transportarlo en un pequeño maletín.

Impresionado con las predicciones del profesor Kemmeny, compré la Commodore 64, con el fin de introducir a mi hijo al mundo de la cibernética y recrearme en mis horas de descanso, resolviendo los problemas de mi viejo libro de matemáticas. En ese momento no pude imaginar lo interesante que sería para mí esta experiencia. La compra de este pequeño artefacto cambió el destino de mi vida y me permitió hacer algo muy especial en mi actividad profesional. Esa experiencia fue la de trabajar con un grupo selecto de bolivianos, en lo que sería el exitoso programa de estabilización y ajuste estructural, implantado durante el gobierno del doctor Víctor Paz Estenssoro en agosto de 1985.

LA HIPERINFLACIÓN EN BOLIVIA

El grupo de estudios del general Banzer

En ese entonces se desarrollaba en Bolivia el momento más álgido de la hiperinflación. Fascinado con el pequeño aparato, empecé a desarrollar sencillos programas con la idea de buscar una solución práctica al desequilibrio de los flujos financieros de las cuentas fiscales de Bolivia. Al hacer este ejercicio, modificaba permanentemente las variables macroeconómicas, con el propósito de analizar la mejor forma de cerrar la brecha fiscal, que a todas luces era la causante principal de la hiperinflación.¹⁷

Este ejercicio era para mí un pasatiempo, pues trabajaba como gerente del Banco de Santa Cruz de la Sierra en la ciudad de La Paz que, a pesar de ser banco regional y relativamente nuevo; había crecido significativamente en los últimos años. Había trabajado en esa institución desde 1979, aunque siempre me había mantenido muy activo en la vida académica, tanto a través de la enseñanza universitaria, como en la Academia Boliviana de Ciencias Económicas, donde actuaba como editor de su revista especializada. Un día, en el mes de abril de 1985, al mostrar los resultados de mi trabajo al director del banco Alfredo Knaudt y a su hijo Fernando, éstos manifestaron su deseo de propiciar una entrevista con el general Hugo Banzer Suárez, expresidente de la República y jefe del partido Acción Democrática Nacionalista (ADN), quien había expresado interés en conocer con más detalle las causas del problema inflacionario.

El general Banzer había anunciado su candidatura y se perfilaba como uno de los candidatos más fuertes en las elecciones de 1985. A los pocos días de haber conversado con los señores. Knaudt, me encontré visitando al general Banzer a quién, luego de una larga explicación, le hice conocer con detalle los riesgos que corría el país, de no ponerse fin al fenómeno hiperinflacionario. Lo persuadí a tomar una acción activa en la lucha antiinflacionaria, sugiriéndole que ésta debía ocupar un lugar prioritario en su plataforma electoral. El general Banzer escuchó mis argumentos con gran atención y, al concluir la reunión, manifestó que las tomaría muy en cuenta y así lo hizo. Pasados algunos días, recibí la llamada telefónica del economista Ronald Mclean, importante miembro de ADN y de su equipo económico, quien me informó que, por encargo del general Banzer, estaba organizando un grupo de trabajo, que participaría en un seminario en la Universidad de Harvard. En este seminario se intentaría preparar las bases del programa económico del futuro gobierno del general Banzer, especialmente en lo concerniente a la lucha antiinflacionaria. En la conversación me hizo conocer que este evento sería parcialmente financiado a través de la organización FUNDEMOS y que había sido programado para la primera quincena de mayo de 1985.

¹⁷ Para analizar la forma en que fueron elaborados estos modelos, el lector podrá referirse a los artículos "La computadora que salvo un país: aplicaciones inéditas" en Revista del usuario de Dream Commodore, 1987 y "Una Commodore para la historia" en Computación K-64 1987.

Con la autorización del Directorio del banco, que además pagó mis pasajes de ida y vuelta a la ciudad de Boston, concurrí a este seminario junto a Ronald Mclean, Carlos Iturralde, Willy Vargas Vacaflor, Jorge Balcázar, Mauro Bertero y Alvaro Ugalde, este último y mi persona en calidad de miembros no militantes de ADN. En las reuniones preparatorias al seminario, manifesté interés de participar el ingeniero Carlos Morales Landívar. El compromiso que asumí para participar en dicho evento fue el de presentar un trabajo sobre hiperinflación, que había preparado previamente para su publicación en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Arizona y que serviría de base para las discusiones en Harvard.

Durante la semana de trabajo nos reunimos con varios miembros del John F. Kennedy School of Government Studies, con el profesor Oliver Oldman del International Tax Institute y miembros del Departamento de Economía de la Universidad de Harvard. Quien participó activamente en casi todas estas reuniones fue el economista Jeffrey Sachs, quien demostró gran interés en el caso de Bolivia, por el alto nivel de inflación al que había llegado su economía. Tal fue el interés demostrado por Sachs, que Carlos Iturralde me comentó, muy confidencialmente, sobre la idea de contratar los servicios de éste para asesorar al gobierno, seguro de que Banzer ganaría las elecciones. Agradecí la confianza de Iturralde y le comenté que me parecía una buena idea. Entiendo que luego de esta conversación y de varias otras consultas, Iturralde contactó a Sachs para que éste visitara el país, luego de pasadas las elecciones de julio de 1989.

A nuestro retorno, hicimos escala en la ciudad de Washington, donde visitamos a algunos funcionarios del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del gobierno de los Estados Unidos. Estos últimos nos recibieron con mucho recelo, debido a que la delegación no investía el carácter de una misión oficial. Este no fue el caso del Banco Mundial, donde sostuvimos francas e importantes reuniones acerca del futuro de Bolivia. En el caso del Fondo Monetario Internacional, las conversaciones fueron muy herméticas, consecuentes con la habitual reserva de esa institución.

A mi retorno a La Paz, ofrecí al grupo de trabajo y al propio general Banzer preparar una propuesta de reforma, donde se señalarían las variables fiscales, monetarias y cambiarias que deberían ajustarse para estabilizar la economía y reducir de esta "manera el proceso de inflación. Dicha propuesta fue presentada en una sesión reservada al general Banzer, donde participaron, entre otros, David Blanco, Raúl Boada, Carlós Iturralde y Ronald Mclean. La propuesta presentaba como postulado fundamental la elevación del precio de la gasolina y otras tarifas de las empresas del Estado, la eliminación de subsidios, el congelamiento salarial temporal y la moratoria temporal de la deuda externa a la banca privada internacional. Por otra parte, proponía la elevación del tipo de cambio a un nivel realista y el incremento de todos los precios de los servicios públicos a niveles internacionales, con el fin de equilibrar las finanzas de las entidades públicas autónomas y descentralizadas.

El general Banzer quedó sumamente satisfecho por la presentación. Manifestó que le aliviaba saber que había una solución al problema de la hiperinflación y que Bolivia no se encontraba en un "agujero negro". Por instrucciones de éste, el trabajo fue luego presentado a los miembros de la cúpula de ADN y al resto de los miembros del equipo económico de ese partido. Pasadas las elecciones, esta presentación también fue hecha a Jeffrey Sachs y a sus dos asistentes, en presencia del equipo económico de ADN entre ellos, David Blanco, Raúl Boada y Ronald Mclean. En esa ocasión, Sachs fustigó duramente la propuesta de reforma, en particular su aspecto clave, que era el incremento en el precio de venta de los hidrocarburos, considerado por éste insuficiente para poder cerrar una parte importante de la brecha fiscal.

Este fue el último contacto que tuve tanto con Sachs como con el equipo económico de ADN, pues me reconstituí en mis funciones como gerente del Banco de Santa Cruz de la Sierra. Sachs, a su retorno, dejó al general Banzer un memorándum de dos o tres páginas, con la promesa de volver después del 6 de agosto, fecha en que se efectuaría la transmisión de mando a la nueva administración presidencial. Nunca conocí el contenido del memorándum. Entiendo que, de una manera general, había rescatado la idea del incremento en el precio de los carburantes que, como se verá más adelante, fue esencial para equilibrar las finanzas de la administración central. Al parecer, también sugería la otorgación de un bono generalizado de 20.000 pesos bolivianos a todos los asalariados, sin excepción, en compensación por las medidas económicas. ADN prefirió mantener este memorándum en reserva; aunque, curiosamente, meses más tarde fue a parar a manos del doctor Paz Estenssoro.

Al reconstituirme en el Banco de Santa Cruz, hice una presentación de la propuesta a su Directorio. Consideraba que habiendo utilizado tiempo de la institución para prepararlo, la propiedad intelectual del mismo pertenecía al banco. El Directorio, que había seguido de cerca los detalles del fenómeno inflacionario, analizó críticamente la propuesta y anticipó el éxito de su implantación. Consideraba que los postulados de la propuesta eran lógicos, coherentes y que estaban basados en la fundamental regla del sentido común.

EL DOCTOR PAZ ESTENSSORO GANA LAS ELECCIONES

Las elecciones del 7 de julio de 1985 dieron el resultado que se esperaba. Banzer liderizó las elecciones con un 28,57 por ciento; Víctor Paz Estenssoro, candidato del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) le siguió con un 26,42 por ciento; y Jaime Paz Zamora, candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) con un 8,86 por ciento. Este último sorprendió a la ciudadanía con este importante resultado; pues, a pesar de la pesada carga política que significaba el haber cogobernado con el régimen responsable de la hiperinflación, llegó a obtener un tercer puesto en las elecciones generales.

No hay razones que puedan explicar claramente esta situación, excepto una: la habilidad del MIR de haber movido su posición ideológica de la izquierda al centro izquierda, bajo los postulados de la social democracia.¹⁸

Dado que ninguno de los candidatos logró la mayoría absoluta del 51 por ciento que requiere la Constitución Política del Estado, la elección fue llevada a la instancia del Congreso donde, a través de alianzas políticas, el Presidente de la República debería ser elegido por mayoría de los congresales. Días antes del evento, posiblemente anticipando un pacto político con el MIR, el doctor Paz Estenssoro contactó al senador electo Raúl Lema Patiño, a fin de propiciar una entrevista con mi persona, de la que estoy seguro habría surgido una invitación para participar en el nuevo gabinete ministerial. En mi calidad de independiente y por el hecho de haber participado de manera efímera en el equipo que preparaba el programa económico del general Banzer, me excusé de la misma.

A pesar de esto, el 5 de agosto de 1985, al ser elegido el doctor Paz Estenssoro presidente de la República en una alianza electoral con el MIR; esta invitación se volvió a repetir, tanto a través del senador Lema como a través del senador Sánchez de Lozada, presidente de la Cámara de Senadores. A este último, lo había conocido como un hábil empresario privado, así como por nuestra mutua participación en el Foro Económico organizado por la Fundación Frederick Evert en Bolivia.

La verdad es que la invitación era muy tentadora. La idea de trabajar con el legendario estadista era muy atractiva. Pero, lo cierto es que me reprimía la idea de ser atacado públicamente por una falta de consecuencia política, pese a no pertenecer a ningún partido político. Me preocupaba también la tradición populista del doctor Paz Estenssoro quien, en ese entonces, no parecía estar dispuesto a tomar las medidas económicas hasta sus últimas consecuencias; y así se lo expresé a Sánchez de Lozada. Sin embargo, la insistencia de este último fue grande. Inclusive el 6 de agosto, día en que el presidente de la República asume el mando y posesiona su gabinete ministerial, Sánchez de Lozada insistió nuevamente en la invitación. Finalmente, a las 11:15 de la mañana recibí la llamada personal del propio doctor Paz Estenssoro, quien me la hizo explícita por teléfono.

Al agradecerle por este honor, decliné su amable invitación, aduciendo razones personales. Sin embargo, le manifesté que como boliviano estaba dispuesto a ofrecerle una colaboración muy cercana, que no implicara una participación en el gobierno. El doctor Paz aceptó mis palabras, las tomó muy en cuenta y al día siguiente, por encargo expreso de éste; fui invitado a participar en el grupo de trabajo que elaboraría el Decreto Supremo 21060, pieza fundamental del proceso de estabilización de Bolivia.

EL GRUPO SECRETO QUE TRABAJÓ EN EL DECRETO DE ESTABILIZACIÓN

Por encargo del Presidente de la República, los senadores Gonzalo Sánchez de Lozada (GONI) y Raúl Lema Patiño me pidieron reunir en mi domicilio al doctor Guillermo Bedregal, Ministro de Planeamiento y Coordinación, al licenciado Roberto Gisbert, Ministro de Finanzas, y a Fernando Romero, conocido empresario boliviano que había apoyado activamente la campaña del doctor Paz. Recuerdo que en esa ocasión Goni (Sánchez de Lozada) me pidió invitar personalmente a Fernando Romero, a fin de que éste se sienta especialmente convocado a trabajar en el grupo. Así lo hice, comprobando al día siguiente la puntualidad de todos los invitados, que se presentaron en mi domicilio a las 8 de la mañana del lunes 8 de agosto. También se hizo presente en la reunión el ingeniero Jorge Valdez, quien había venido acompañando al ministro de Planeamiento y Coordinación.

Antes de producirse la mencionada reunión, tuve la previsión de consultar con el Directorio del banco sobre la conveniencia de presentar los resultados de mi trabajo. Consideraba que el banco había invertido tiempo y recursos económicos en la elaboración del mismo y que, por lo tanto, le correspondía la propiedad intelectual. Como no podía ser de otra manera, el Directorio me autorizó a hacerlo, expresando que el trabajo elaborado debería ser puesto a disposición del país.

Durante la reunión ayudado por mi pequeño computador, hice la presentación del modelo con la plena aceptación de los presentes. Hacia el fin de la mañana se integró al grupo el senador Sánchez de Lozada, quien anunció que, por instrucciones del presidente Paz, coordinaría el grupo de trabajo, el mismo que estaría integrado por dos miembros del equipo político, los ministros Bedregal y Gisbert; dos miembros del equipo empresarial - político, Sánchez de Lozada y Romero; y dos economistas, mi persona y otro profesional que se invitaría posteriormente. Se nos explicó que el Presidente quería que el trabajo se haga en "parejas", siguiendo la vieja tradición de "chequeos y balances", que había caracterizado a la administración del doctor Paz. Para encontrar al segundo economista, se barajaron varios nombres hasta que, finalmente, se decidió por invitar al licenciado Fernando Prado, a quien conocía desde hace mucho tiempo y que en ese momento cumplía funciones como director de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE). Se lo invitó al grupo no solo por sus referencias, sino también por la vivencia y experiencia personal que había tenido en la implantación de los frustrados "paquetes económicos" del presidente Siles Zuazo, cuyos problemas había visto muy de cerca.

¹⁸ En las tres últimas elecciones generales de Bolivia, entre el 60 y 70 por ciento de los votantes apoyó a los candidatos de centro izquierda y centro derecha. Posiblemente el MIR comprendió estas estadísticas.

Días más tarde, ayudado por mi pequeño computador, hice una nueva presentación del modelo al presidente Paz Estenssoro, en la casa del senador Sánchez de Lozada.

Al analizar y discutir la gravedad de la situación, el presidente hizo la siguiente pregunta: ¿Qué tiempo disponía su gobierno antes de que la economía ingrese en un colapso total? Luego de un largo intercambio de ideas, los economistas del grupo respondieron que, al ritmo que avanzaba la inflación, se disponía de apenas pocos meses, antes de que ésta llegue al nivel del 100.000 por ciento de incremento anual; que era la tasa a la que había alcanzado la inflación más alta del mundo en Alemania. El doctor Paz meditó unos instantes y luego solicitó al grupo que preparara el trabajo en el más absoluto secreto; estableciéndose un plazo de 20 días para su presentación; “sin una hora o minuto de atraso”, como él mismo, lo dijo. Requirió también que el proyecto de decreto se le presente en un solo ejemplar, para evitar que éste se filtre a la prensa o a cualquier grupo político o de presión.

BASES ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y FILOSÓFICAS DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN

Bajo la dirección y coordinación de Gonzalo Sánchez de Lozada, el grupo se reunió durante varios días - a veces de hasta de 16 horas - para discutir las bases del programa de estabilización. Como era de esperarse, al principio las ideas fueron diversas y muy a menudo contrapuestas, sin una visible solución. Igualmente, las jornadas fueron agotadoras sin que apareciera la más remota posibilidad de llegar a un acuerdo; ni menos a un consenso dentro del grupo. Todo parecía indicar que estábamos destinados al fracaso; hasta que un día, después de muchas horas de discusión, tocamos el meollo del problema. Por el propio proceso de decantación; la discusión se centró en un aspecto crucial: las medidas debían ser graduales o su aplicación debía ser de shock. Todos los integrantes del grupo admitían que el gradualismo había llevado al fracaso los desafortunados intentos del presidente Siles por contener la inflación. Sin embargo, todos estaban también conscientes de que el shock tenía el grave riesgo de despertar el sentido de rebelión y desasosiego social de la población. Las discusiones fueron largas, hasta que en un momento determinado primó el criterio político de uno de los integrantes del grupo: el doctor Bedregal. Luego de una larga presentación dialéctica, convenció a los miembros que favorecían las medidas gradualistas, que el tratamiento shock era la única salida real, creíble y definitiva para eliminar las expectativas de la hiperinflación.

A partir de ese momento las cosas avanzaron casi milagrosamente. Nos dividimos rápidamente el trabajo encomendado y se formaron subgrupos para trabajar separadamente en los varios cuerpos del proyecto. Gonzalo Sánchez de Lozada y Fernando Romero trabajaron en el diseño del "bolsín" del Banco Central, que sería el mecanismo a través del cual se establecería la tasa de cambio. Sánchez de Lozada trabajó junto a su hermano Antonio Sánchez de Lozada en el programa de reorganización y desconcentración de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Fernando Romero, con alguna cooperación de mi parte, trabajó en diferentes aspectos relativos a la apertura de la economía, la eliminación de control de precios, la determinación de las tarifas de las empresas públicas, la nueva estructura arancelaria y la apertura de la economía al comercio exterior. Las reformas del sector bancario estuvieron exclusivamente bajo mi responsabilidad.

Fernando Prado, apoyado por el doctor Juan Cristóbal Urioste, se encargó de las reformas institucionales del Banco Central. Francisco Muñoz, que se incorporó al grupo más tarde, estuvo a cargo del tratamiento tributario de la revaluación de los activos fijos, severamente afectados por la inflación. Raúl España, junto a Gonzalo Sánchez de Lozada, trabajó en los aspectos sociales del programa, las implicaciones laborales y los aspectos relacionados con la seguridad social.

Finalmente, quedó a mi cargo la actualización del modelo económico y sus implicaciones fiscales, monetarias y cambiarias, sobre todo en lo que respecta al incremento en el precio de la gasolina. Guillermo Bedregal analizó y comentó los efectos políticos de todas y cada una de las propuestas.

Conforme el trabajo iba avanzando, Sánchez de Lozada visitaba periódicamente al doctor Paz para hacerle conocer los adelantos del trabajo, recoger sus ideas y hacerle conocer sus apreciaciones políticas. El mensaje que siempre recibíamos de éste era que íbamos por buen camino, que no había mayores observaciones. La coordinación general del trabajo estuvo siempre a cargo de Sánchez de Lozada quien, con gran liderazgo y honestidad intelectual, supo mantener al grupo coherente, a pesar de las acaloradas discusiones y los diferentes enfoques filosóficos y políticos de cada uno de sus integrantes.

Así, durante varios días me quedé recluido trabajando en la pequeña Commodore 64, para elaborar las proyecciones de los flujos financieros y las proyecciones del programa monetario. Todavía recuerdo las deplorables condiciones de trabajo, en las que yo mismo diseñaba los programas, sin un dispositivo de memoria y sin poder contar con un impresor. Luego de registrar los resultados en la pantalla del televisor, pasaba horas transcribiéndolos al papel, corrigiendo los resultados conforme se presentaban. Sin embargo, lo más difícil y lo más moroso era el insertar en la memoria del tocacassette las permanentes modificaciones que se debían hacer en las variables del modelo. Todo esto, debido a que el doctor Paz deseaba mantener la elaboración del programa en absoluto secreto, circunstancia que me inhibió de buscar asistencia externa o recurrir a un sistema más avanzado de computación.

Meses más tarde recién tomé conciencia de estas terribles, condiciones de trabajo. Sobre todo, de mi ingenuidad, al no haber comprendido que después de veinte años la tecnología del computador había avanzado inexorablemente. No pasó por mi mente que los programas que yo trataba de reinventar se vendían comercialmente en paquetes para su fácil utilización. En otras palabras, había estado "tratando de reinventar la rueda", cuando en ese entonces ya se habían desarrollado las modernas PCs y los sistemas enlatados para hacer lo que tan precariamente intentaba "recrear".

Es entonces que recordé las predicciones del profesor Kemmeny sobre el rápido avance tecnológico que, pensando en usar mi modesta regla de cálculo en Dartmouth, no lo había podido entender. También recordé que los trajes que mi madre había mandado, hacer jamás pude utilizarlos, pues había llegado a los Estados Unidos en medio de la revolución social de los años de 1960, que había cambiado las condiciones de la moda y el estilo de los estudiantes de esos años.

ASPECTOS CRUCIALES DEL DECRETO DE ESTABILIZACIÓN

Muchos fueron los aspectos delicados y complejos que se debatieron en la preparación del decreto de estabilización. Pasamos horas discutiendo principios filosóficos y de equidad. La discusión concluía, cuando se llegaba a una especie de consenso, que no siempre era fácil de lograr. Quien jugó un papel fundamental en el estímulo de las ideas, en la coordinación de la discusión y en la formación del consenso, fue Sánchez de Lozada quien, con un gran sentido de humor y anécdotas personales, sorteaba los difíciles momentos de tensión y lucha intelectual.

Con la presentación macroeconómica quedó muy claro que el problema fiscal debía resolverse con el incremento del precio de la gasolina, el establecimiento de un cambio realista, el congelamiento salarial, la eliminación de los subsidios, y la moratoria temporal de la deuda externa, hasta conseguir mejores condiciones de negociación. Todos estaban conscientes de que más tarde, también debía encararse una seria reforma fiscal. Mientras tanto, el slogan que todos repetían era "hay que quitarle la chequera a YPF y tener un cambio realista". Naturalmente, esto significaba también la necesidad de dictar medidas que permitan al Estado retomar control de las empresas públicas y, en particular, del Banco Central. Por lo tanto, las nuevas medidas debían encarar fundamentalmente la recuperación de la hegemonía del Estado sobre sus empresas.

Para la determinación de la tasa de cambio, se diseñó el funcionamiento de un "bolsín" en el Banco Central, que fijaría la tasa de cambio a través de un sistema de subasta de divisas. Se optó por la flotación administrada en vez de la flotación limpia, a fin de permitir cierto control en la determinación de la tasa de cambio por parte del Banco Central y no dejarla simplemente al libre juego de la oferta y la demanda. El grupo llegó a esta conclusión en base al razonamiento previsor de que las divisas generadas en el mercado informal podían crear distorsiones en el mercado cambiario, que tendrían graves consecuencias sobre las otras variables económicas.

Sin embargo, la creación del "bolsín" también tenía otro propósito. Este era el de liberar al Estado de la pesada carga que significaba tomar decisiones políticas en materia económica. La experiencia de Bolivia en el pasado, así como en la mayor parte de los países en desarrollo, era de que los gobiernos siempre se sentían inhibidos de tomar decisiones políticas que afecten a la tasa de cambio, la tasa de interés y el salario. Por esta razón, prefería postergarlas, hasta el momento en que las presiones económicas eran tan grandes, que indefectiblemente lo obligaban a actuar; esta vez sí, provocando reacciones sociales en importantes sectores de la población. Paradójicamente, ésta era la política que producía las grandes alteraciones populares y la que inhibía a los políticos de tomar decisiones.

Por esta razón, la propuesta parecía razonable, pues cuando se deja estas determinaciones al mercado, o cuando la población percibe que éstas no se encuentran en manos de los políticos, entonces las aceptan como leyes económicas, al igual que se acepta las leyes de orden natural. Cuando se llegó a un consenso sobre la reforma económica y el establecimiento del bolsín, el grupo de trabajo aceptó también la idea de que la economía debía orientarse al mercado, como una manera de establecer la reforma estructural. En otras palabras, cuando se decidió reafirmar la eliminación del control de precios - medida que había sido adoptada en el último paquete de medidas económicas del doctor Siles Zuazo - y el control de cambios, se decidió también liberar las importaciones, con el fin de evitar el poder monopólico otorgado a los productores nacionales con la eliminación del control de precios.

Cuando se acordó la necesidad de liberar las tasas de interés, se permitió también que el sistema bancario privado reciba depósitos en moneda extranjera. Esto se hizo así, con el propósito de que los recursos en moneda extranjera, así como los provenientes de las líneas de crédito internacional, incrementen la oferta de crédito y de esta manera contribuyan a bajar la tasa de interés. Como se verá más adelante, estas intenciones no cumplieron su cometido. Esto se debió a que la banca privada internacional cerró su crédito a Bolivia y el país sólo pudo contar con los recursos que repatriaron los propios bolivianos. Sin embargo, el aspecto que mereció mayor discusión en la preparación del decreto fue el aspecto salarial.

Como era de esperarse, algunos miembros del grupo de trabajo eran proclives a otorgar un incremento salarial, siguiendo la tradición de todos los paquetes de medidas económicas. Sin embargo, esta idea tropezaba con la dificultad de que el Tesoro no contaba con los recursos, ni siquiera para la concesión de un pequeño bono compensatorio. Por otro lado, el efecto de esta medida habría sido desastroso sobre las expectativas de los agentes económicos. La población se había acostumbrado a que las medidas como las que dictaba el presidente Siles no lograban contener la inflación, debido a que éstas siempre venían acompañadas de un incremento salarial, que las organizaciones sindicales además consideraban insuficiente. Consecuentemente, ejercitaban todo tipo de presiones sociales y políticas para lograr un incremento adicional y que en última instancia lo conseguían. Por lo general la otorgación de este incremento provocaba la anulación parcial de las medidas - si no era su anulación total - dejando el problema sin resolver.

Romero y Sánchez de Lozada. propusieron seriamente la idea, de indexar el salario al tipo de cambio o al índice de costo de vida, bajo la falsa premisa de que, habiendo logrado la estabilidad, los salarios sólo se moverían con los ajustes del cambio o de los precios. La consecuencia de esta medida habría sido desastrosa, ya que en el futuro habría obligado al gobierno a no modificar las variables macroeconómicas, con el fin de evitar las presiones de los trabajadores por lograr un mayor incremento salarial.

Recuerdo haber tenido que recurrir al representante del FMI en Bolivia, para convencer a estos dos integrantes del grupo, que estaban a pocos centímetros de destruir el programa, que aún no había nacido. Afortunadamente, el presidente Paz Estenssoro comprendió las peligrosas consecuencias de esta decisión y apoyó firmemente la iniciativa de no indexar el salario u otorgar un incremento inicial. Cuando se le comentó sobre la posibilidad de otorgar un bono o, en su defecto, un pequeño incremento salarial - que con mucho sacrificio el modelo permitía a costa de reducir los gastos de inversión - el presidente Paz contestó que era preferible no dar nada, ya que la ciudadanía lo consideraría como un insulto, a cambio del gran sacrificio que debía soportar.

Una vez vencida esta etapa, fue también importante el poder convencer a los integrantes del grupo que, en una economía orientada al mercado, el Estado no debía tomar decisiones sobre los salarios del sector privado. Debían respetarse las instancias que otorgaba la ley, donde los empresarios y los obreros tenían el derecho de negociar libremente sus contratos de trabajo, amparados en el derecho a la huelga, en el caso de los obreros, y el lock out, en el caso de los empresarios. De esta manera, el Estado era solamente responsable de fijar y negociar el salario de sus dependientes, los empleados públicos, sujetos a la Ley de la Administración Pública y los empleados de las empresas del Estado, sujetos a la Ley General del Trabajo.

En cuanto a las subvenciones, todos los miembros del grupo apoyaron la eliminación de las mismas, particularmente en la parte que corresponde a los bienes y servicios producidos por el Estado. En este sentido, se decidió elevar las tarifas de las empresas del Estado, a niveles de la competencia internacional. En el caso de las subvenciones directas (las pulperías baratas de COMIBOL y las subvenciones en especie de YPFB y otras otorgadas por las empresas públicas), se estableció que éstas se consoliden al salario de los trabajadores, a los niveles de precios, que prevalecían con anterioridad a las medidas de estabilización. A partir de estas medidas, se resolvió también que el salario de los empleados públicos fuese pagado en doce mensualidades más un salario adicional que corresponde al aguinaldo navideño. Como consecuencia de lo anterior, se eliminarían todos los salarios, bonos y beneficios especiales, que no hubieran sido legalmente establecidos por la Ley General del Trabajo. De la misma forma, todos los salarios, bonos y beneficios otorgados ilegalmente, pasarían a conformar parte del salario anual de los trabajadores. El decreto de estabilización contempló, asimismo, la obligatoriedad del trabajo los días sábados, que fue el único aspecto eliminado del decreto en el momento de su aprobación.

EL DECRETO SUPREMO 21060:

La Nueva Política Económica

Una vez concluido el borrador del decreto, nos reunimos con el Presidente de la República para analizarlo en forma integral. El Presidente escuchó cuidadosamente su lectura, hizo varias preguntas y observaciones, pero no modificó sustancialmente su contenido. Todos esperaban que actúe de esta manera, debido a que Sánchez de Lozada permanentemente le informaba sobre los avances del mismo. Siempre tuve la impresión de que en las visitas que éste le efectuaba, recogía sus reacciones, en las que sobre todo se podía medir la aplicabilidad política de las medidas propuestas.

Conforme avanzábamos en la lectura del proyecto, recuerdo que el Presidente leía un informe de tres o cuatro páginas, que en ningún momento quiso mostrarlo a los miembros del grupo. Al concluir la lectura del proyecto de decreto, el Presidente dijo que estaba de acuerdo y mencionó que lo que estaba leyendo era el memorándum de Sachs; el mismo que había ido a parar secretamente a sus manos. Lo mostró a la distancia y luego volvió a guardarlo en el bolsillo derecho interior de su traje gris. Al parecer, en este memorándum Sachs apoyaba también la subida de los precios de la gasolina, a la que se había opuesto tan tenazmente en las reuniones que sostuvimos con el equipo de ADN. El doctor Paz nunca mostró a nadie este memorándum.

A los pocos días, volvimos a reunimos con el presidente, a fin de revisar la versión final del decreto. En esta ocasión vino acompañado del vicepresidente Julio Garret Ayllón quien, pensando sanamente en damos una seria advertencia política, criticó duramente el proyecto por sus posibles consecuencias políticas y sociales. Al concluir su exposición, el vicepresidente abandonó la reunión, la misma que prosiguió únicamente en presencia del doctor Paz y los miembros que habían trabajado secretamente en el proyecto.

Tal como lo había pedido el Presidente, el grupo trabajó en el anonimato. Ninguna de las medidas proyectadas pudo filtrarse a los medios políticos o a la prensa, que especulaba sobre otras posibilidades. Estas previsiones eran correctas, pues así se eliminaron los anticuerpos políticos que, según el doctor Paz, podían mutilar el proyecto o crear importantes expectativas que podían originar reacciones en los grupos de poder. El fin de semana del 26 de agosto, Sánchez de Lozada trabajó con el grupo en la redacción final. Bajo la coordinación de éste, los subgrupos se reunieron con el doctor Eduardo Quintanilla, a fin de darle el contexto legal que requería el proyecto de decreto. Fue este último quien los perfeccionó en su estructura jurídica y su redacción final.

Dos días más tarde, se hizo una sola copia maestra y se la llevó al Presidente. Este reunió a su gabinete ministerial el 28 de agosto, cortó las comunicaciones externas del Palacio de Gobierno y, durante 24 horas, sin levantarse de su asiento, aprobó el Decreto Supremo 21060; más tarde conocido como la Nueva Política Económica, en singular ironía con la Nueva Política Económica de Lenín.

EL DOCTOR PAZ, "GONI" Y TODOS LOS DEMÁS

Sin lugar a dudas, el actor central del programa de estabilización fue el Presidente de la República. Como se verá más adelante, su voluntad férrea y la capacidad política que demostró para llevarlo adelante hasta sus últimas consecuencias fue lo que convirtió este proyecto en un programa exitoso y trascendental para el país. Sin su imagen histórica, sus dotes de estadista, su profundo conocimiento de la realidad y, sobre todo, sin su gran astucia política, el conjunto de medidas que formaron parte de su programa de económico jamás se habría podido implantar de una manera creíble.

Por otro lado, sin Gonzalo Sánchez de Lozada, que compensaba su ocasional informalidad con su inteligencia, tampoco habría sido posible la conformación de un grupo que trabaje en forma tan coherente y laboriosa para forjar esta fundamental pieza de legislación. Sánchez de Lozada fue en gran medida el alarife de la administración del presidente Paz, pero, más importante aún, la fuente de inspiración de una buena parte importante de la legislación que se aprobó durante su gobierno. Su liderazgo, su inmensa capacidad de trabajo y su absoluta dedicación a los asuntos del Estado, fue la tónica que necesitaba Bolivia para formar un gran equipo de tecnócratas y administradores que, posteriormente, trabajaron en forma coordinada en la administración del programa. Su incansable capacidad de negociación le permitió siempre salir airoso de los grandes conflictos políticos, sociales, internacionales y parlamentarios, dejando una imagen de respeto y honestidad en la mesa de negociación. Lo más importante, fue siempre un puente entre la política y la tecnocracia.

Con la mayor franqueza supo estimular las buenas ideas, fomentando la honestidad intelectual y desechando la sucia maniobra política, que tradicionalmente había caracterizado a algunos malos políticos bolivianos. Junto a él, varios de los ministros de Estado, los equipos de subsecretarios y tantos bolivianos que honrada y desinteresadamente ofrecieron sus servicios al país. Nombrarlos a todos sería imposible e injusto para aquellos cuyos nombres no se pueden retener en la memoria.

Finalmente, una palabra sobre el economista Sachs. Si bien Jeffrey Sachs no participó en el equipo que por encargo del doctor Paz Estenssoro trabajó en el programa de estabilización, su permanente asesoramiento y trabajo de consultoría fue de gran importancia para llevar adelante el programa económico. Esto fue así, especialmente para Sánchez de Lozada quien, al no tener entrenamiento de economista, lo utilizó efectivamente, como una especie de "auditor externo" en la implantación de algunas medidas, muchas de las cuales él mismo propició. Sachs fue un elemento clave para convencer a políticos, organismos internacionales y gobiernos, cuando el gobierno de Bolivia tenía muy baja credibilidad. Se jugó por Bolivia, a veces más allá de lo necesario, ocasionando en más de una oportunidad anticuerpos y reacciones que no siempre fueron las más afortunadas para el país. Puso a disposición del país un ejército de sus estudiantes que ayudaron a construir estadísticas, elaborar informes y preparar sistemas para el manejo adecuado de la información. Muchos de ellos han retornado a su país de origen, donde hoy cumplen funciones importantes, luego de haber tenido una experiencia de primera mano, como fue la rica experiencia del programa de Bolivia. Finalmente, Sachs fue el elemento creativo en el programa de la renegociación con la banca privada internacional, que le dio a Bolivia un enorme prestigio internacional y un importante alivio financiero. Esta labor fue posible también gracias a la tenaz labor de negociación del entonces Embajador de Bolivia en los Estados Unidos, el ingeniero Fernando Illanes.

BIBLIOGRAFÍA

Computación K-64 (1987), "Una commodore para la historia"; Buenos Aires, mayo.
Revista del-usuario de Dream Commodore (1987), "La computadora que salva a un país: aplicaciones inéditas", mayo.

5. LAS MEDIDAS MACROECONÓMICAS

INTRODUCCIÓN

Dos largos trenes de más de cien vagones recorrían el altiplano boliviano, buscando su destino final en los altos hornos de fundición de estaño de la población de Vinto. Transportaban más de dos mil toneladas de papel, que no podía ser reciclado para constituirse en papel pasta, ni utilizado como material de combustión, debido a los gases tóxicos que emanaban. Se trataba de billetes de papel, que durante el período 1983-1985 se habían convertido en el tercer rubro de importación de Bolivia y ahora, por determinación del Congreso de Bolivia, se debían quemar para ser reemplazados por la nueva moneda nacional. Los vagones de ferrocarril semejaban un extraño cortejo fúnebre, que tenía como fin sepultar aquellos instrumentos monetarios; que habían sido tan dañinos en el proceso de hiperinflación.

En este capítulo y en los siguientes describiremos el programa de ajuste económico de Bolivia, que tenía por objeto detener el proceso inflacionario, que en septiembre de 1985 había llegado a la astronómica cifra del 23.500 por ciento de incremento anual. Este programa también tenía por objeto implantar una importante reforma estructural en la economía de Bolivia, que en las últimas décadas se había caracterizado por su alto grado de regulación e intervención por parte del Estado.

En este capítulo se describirán las principales medidas macroeconómicas adoptadas durante el período 1985-1989, que tenían como propósito: (a) reducir la tasa de inflación; (b) determinar una tasa de cambio real y flexible, (c) establecer un nivel tarifario realista para los bienes y servicios producidos por las empresas estatales y (d) establecer otras medidas complementarias, con el fin de estabilizar la economía de Bolivia; altamente afectada por la inflación. En el desarrollo de este capítulo, se hará también una descripción de las principales reformas que siguieron a la implantación de estas medidas, tanto en el campo tributario y arancelario, como en el financiero y social. Con la puesta en práctica de estas medidas, Bolivia pudo cumplir con el objetivo que se había trazado; cual es, el de estabilizar la economía y, lo más importante, sentar las bases para el crecimiento sostenido que siguió al proceso de estabilización.

LA REFORMA ECONÓMICA DE BOLIVIA: LAS MEDIDAS ECONÓMICAS DE AGOSTO DE 1985

Junto a las medidas de ajuste estructural y otras destinadas a reordenar la economía, las medidas económicas de agosto de 1985 fueron implantadas mediante el Decreto Supremo 21060, conocido como la Nueva Política Económica (NPE). En este decreto se establecieron las principales disposiciones fiscales, monetarias, cambiarias y arancelarias de emergencia, que el gobierno del presidente Paz Estenssoro adoptó con el fin de detener el proceso inflacionario y reordenar la economía de Bolivia.¹⁹

Se dice que estas medidas tuvieron carácter de emergencia, pues luego habrían de ser complementadas por otras de orden tributario, presupuestario y monetario, que requerían la aprobación del Congreso Nacional. En este sentido, las medidas económicas de agosto de 1985 fueron solamente de orden administrativo, pues afectaron de manera exclusiva el comportamiento de las instituciones del gobierno central, las entidades descentralizadas y las empresas del Estado.

Consecuente con la política de shock adoptada por el gobierno del presidente Paz Estenssoro, las medidas económicas de agosto de 1985 fueron implantadas de manera simultánea con las medidas de reforma estructural. Esto se hizo así, debido a que en el pasado Bolivia había tenido varias frustradas experiencias, en las que se intentó poner en práctica medidas de orden estructural, cuando todavía no se había resuelto el problema de la inflación.

¹⁹ Para evaluar estas medidas, el lector también podrá referirse a Cariaga (1990 a y b) y (1991); Morales (1990) y (1992); y Sachs (1986) y (1987)

Como resultado de estos intentos, las medidas estructurales se desacreditaron enormemente; pues, en la percepción popular, éstas no habían podido cumplir con el propósito para el cual habían sido creadas. En 1982, por ejemplo, el gobierno militar del presidente Torrelio intentó poner en práctica un sistema de flotación, con el fin de desregular el mercado cambiario. En la percepción popular, este sistema no resultó efectivo pues, en vez de estabilizar la tasa de cambio, desencadenó una rápida depreciación del peso boliviano. Lo que no advirtió la opinión pública de ese entonces es que, al poner en práctica el sistema de flotación, el gobierno militar no ejecutó a la vez medidas destinadas a corregir el déficit fiscal, cuyos efectos repercutieron en el mercado cambiario. Para quienes concibieron la NPE, la experiencia de 1982 fue muy ilustrativa, pues los llevó a concluir que la única forma en que la economía de un país se beneficia con la reforma estructural, es cuando las medidas económicas se adoptan con anterioridad o, simultáneamente, a las medidas de carácter estructural.

En la experiencia boliviana, así como en la de varios países el Estado es el único agente económico que puede recurrir a la inflación para financiar sus gastos. Al hacerlo, inequívocamente, distorsiona todos los mercados, cuyas variables (precios, salarios y tasa de interés) se moverán al ritmo en que se mueve la inflación. Por esta razón, cuando el gobierno del presidente Paz Estenssoro decidió implantar medidas de reforma estructural, se estableció como condición sine qua non la necesidad de disciplinar, en primera instancia, al agente económico estatal. Esta era la única garantía de que la reforma estructural pueda cumplir a cabalidad su función en el proceso de asignar eficientemente los recursos de la economía.

A continuación, describiremos las medidas económicas contenidas en el DS 21060 de agosto de 1985, que permitieron estabilizar las finanzas tanto del gobierno central como de las entidades autónomas y descentralizadas.

Las medidas cambiarias

El DS 21060 estableció un régimen de tipo de cambio real y flexible, con el propósito de desregular el mercado cambiario. Este régimen perseguía asimismo liberar al gobierno del peso político que significaba tomar decisiones en materia cambiaria, para dejarlas sujeta a las fuerzas del mercado.²⁰ Como se decía en el capítulo anterior, la experiencia del pasado muestra que, por lo general, los gobiernos son renuentes a tomar decisiones destinadas a corregir las variables de la economía. Esto es particularmente cierto en el caso de las medidas cambiarias. Como consecuencia de estas políticas, las decisiones del gobierno respecto a la tasa de cambio son generalmente postergadas, ocasionando importantes rezagos cambiarios, los que a su vez acarrearán consecuencias en la asignación de recursos. Al dejar esta determinación en manos del mercado, no sólo se libera al gobierno de esta importante carga política, sino que también se minimizan las distorsiones que se producen en el resto de las variables económicas.

²⁰ Como se verá más adelante, se trataba más bien de una flotación administrada.

Por otra parte, el DS 21060 buscaba también mejorar los ingresos de las empresas estatales que recibían recursos provenientes del comercio exterior. Este era el caso de YPFB, que recibía alrededor del 50 por ciento de sus ingresos de la exportación de gas a la Argentina; y de COMIBOL y ENAF, que recibían la totalidad de sus ingresos de la exportación de minerales. En una menor proporción, esta política favorecía también a la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y el Lloyd Aéreo Boliviano (LAB). Con la aplicación de una política de cambio realista, las finanzas de estas empresas mejoraron, significativamente, al punto que la mayor parte de ellas equilibraron su situación financiera a fines de 1985 (ver cuadro 3). De la misma forma, el gobierno central y las corporaciones de desarrollo, que recibían impuestos y regalías provenientes de la exportación de los bienes y servicios de las empresas del Estado, mejoraron también sus ingresos, tanto para hacer frente a sus gastos corrientes como a los de inversión.²¹

El mecanismo que empleó la NPE para la determinación de la tasa de cambio fue el de la flotación administrada. Para este propósito; se diseñó un sistema de subasta de divisas que el Banco Central debería efectuar diariamente (o cuantas veces fuese necesario), con las divisas que recibía del sector público y aquellas que entregaba obligatoriamente el sector privado.

El DS 21060 prefirió escoger el mecanismo de la flotación administrada en vez de la flotación limpia, en razón a que este sistema permitía cierto control de la oferta de divisas y podía evitar eventuales manipulaciones del mercado cambiario. Sin embargo, la opinión pública boliviana siempre percibió la flotación administrada como un mecanismo de mercado, ya que éste no requería la intervención del Poder Ejecutivo cada vez que se modificaba la tasa de cambio.

Medidas tarifarias

El DS 21060 estableció medidas tarifarias destinadas a mejorar el ingreso de las empresas del Estado que producían bienes y servicios para el consumo interno de la economía. Durante el período más álgido de la hiperinflación, la mayor parte de estas tarifas se encontraban sumamente rezagadas, no sólo por la rapidez con la que se movía la inflación, sino también por las presiones que ejercían los sindicatos organizados.

LAS MEDIDAS MACROECONÓMICAS

Por lo tanto, el propósito de las medidas tarifarias fue el de nivelar la situación financiera de las empresas del Estado y eliminar los subsidios que se otorgaban a través de éstas a los diferentes sectores de la economía. El mecanismo que se empleó para este propósito fue el de equiparar las tarifas de las empresas con las de sus contrapartes en el extranjero. Así, por ejemplo, la tarifa de las llamadas telefónicas de Bolivia a cualquier punto de los Estados Unidos, debía equipararse exactamente con la tarifa de las llamadas de los Estados Unidos a Bolivia.

Esta misma modalidad se utilizó en el caso de las tarifas de transporte por ferrocarril y líneas aéreas. En los otros casos, se emplearon criterios basados en el costo de producción, además de otras comparaciones de tipo internacional.

Medidas fiscales

La dificultad más importante que enfrentó el DS 21060 en ese entonces, fue la de elevar los ingresos tributarios para poder cerrar la enorme brecha fiscal del gobierno central. Tal como se vio en el capítulo 2, la hiperinflación había erosionado el sistema tributario, cuyos ingresos se redujeron del 7,7 por ciento del PIB en 1981 al 1,6 por ciento del PIB en 1984 (incluyendo las recaudaciones arancelarias). Parte de esta erosión era el resultado del movimiento de un importante sector de la población del sector formal hacia el sector informal y parte se debía al excesivamente rápido avance de la inflación, que erosionaba el valor de las recaudaciones.

Para elevar los ingresos tributarios, lo que correspondía hacer en este caso era proponer al Congreso una reforma tributaria integral. Esta reforma debería permitir la recaudación de impuestos en el sector informal, donde se encontraba el grueso de la base tributaria. Como se sabe, el sistema tributario existente en Bolivia hasta 1985 era uno que se basaba principalmente en los impuestos de renta de personas, renta de empresas y renta destinada. Como era de esperarse, debido a que la economía de Bolivia se encontraba altamente informalizada, resultaba muy difícil recabar estos impuestos, cuando no se sabía exactamente de dónde provenían estas rentas. Por lo tanto, el sistema existente hasta ese entonces era totalmente inadecuado para dotar al gobierno central de la fuente más importante de sus ingresos.

Como se decía en el párrafo anterior, para poner en práctica un nuevo sistema tributario, era necesario presentar una propuesta de reforma al Congreso Nacional y esperar que éste la apruebe. Sin embargo, el hacerlo posiblemente, habría tornado varias semanas en su preparación y varios meses en su aprobación; tornando en cuenta que el gobierno del presidente Paz Estenssoro no contaba con una mayoría parlamentaria. Por lo tanto, la alternativa de aprobar una reforma tributaria con el fin de dotar de ingresos al gobierno central y de esta forma detener bruscamente la inflación, simplemente, no era realista. Por esta razón, el DS 21060 debió buscar otra opción. Es decir, la opción que le permita recaudar ingresos rápidamente, sin que tenga que recurrirse al Congreso Nacional para la aprobación de nuevos impuestos.

²¹Para una descripción más detallada del mecanismo de subasta de divisas ver el capítulo 6.

En esas circunstancias, la única alternativa posible era la de elevar el precio de los carburantes, cuyos impuestos indirectos - en este caso mayormente transferencias de los ingresos de YPF - se incrementarían proporcionalmente con el aumento de los precios. Al subir el precio de los carburantes - que afortunadamente se encontraba muy por debajo de los precios internacionales - el gobierno central y YPF incrementarían significativamente sus ingresos. De esta manera, el primero podía contar con un importante flujo de recursos que le permita hacer frente a sus gastos corrientes más esenciales; y, el segundo, nivelar su situación financiera. En base a estas estimaciones, el DS 21060 determinó la subida de los carburantes a 30 centavos de dólar el litro compuesto.

Dado que en el pasado YPF había transferido con mucha demora el pago de sus impuestos y regalías, el DS 21060 determinó un mecanismo automático para el traspaso de estos recursos al Tesoro. Para cumplir con este propósito, el Decreto Supremo 21060, estableció que el Banco Central transferiría diariamente y de manera automática todos los impuestos y regalías al Tesoro, sobre la base de un porcentaje que debía aplicarse a todos los depósitos que efectúe YPF en sus cuentas en el Banco Central. De esta manera, se aseguraba la rápida transferencia de los recursos que debía recibir el Tesoro; los mismos que por tener las características de impuestos indirectos, resultaban rápidos de recaudar y fáciles de administrar. Cuando se le presentó esta propuesta al presidente Paz Estenssoro, éste hizo el siguiente comentario "el que pone gasolina a su automóvil no se da cuenta que esa misma tarde está pagando impuestos al Tesoro General de la Nación ...".

Para la NPE, el incremento en el precio de los carburantes siempre fue concebido como una forma transitoria de dotar de recursos al gobierno central. En este sentido, se consideraba que la única modalidad que permitiría recaudar ingresos de manera permanente y estable era sólo a través de la reforma tributaria. Por esta razón, y como se verá en el capítulo siguiente dentro de las medidas de agosto de 1985 se contempló la reforma tributaria como una medida destinada a cumplir este propósito. Desafortunadamente, los shocks externos ocurridos en 1985 (el colapso de los precios de los minerales y la caída del precio del petróleo) y la mala costumbre de "volver permanente lo transitorio", determinaron la continua dependencia del Tesoro de estas transferencias, situación que lamentablemente subsiste hasta el presente.

Medidas arancelarias

La NPE estableció un arancel único y uniforme para la importación de bienes, eliminando todo tipo de restricciones, cuotas y prohibiciones que habían caracterizado los regímenes arancelarios del pasado. El arancel único y uniforme que estableció la NPE fue fijado en el 20 por ciento del valor CIF aduana de destino y debía ser recaudado en todos los recintos aduaneros del país.

El propósito que se perseguía con esta medida era el de otorgar una protección efectiva a los bienes de alto valor agregado que se producían internamente en la economía. Los sistemas arancelarios que existían en el pasado se caracterizaban por aplicar altos aranceles diferenciados, acompañados de una serie de restricciones y prohibiciones a la importación. Como resultado de esto, se fomentaba la creación de industrias artificiales, que importaban la mayor parte de sus insumos liberados de aranceles y vendían sus productos finales con la protección de elevadas tasas arancelarias.

El segundo propósito que se perseguía con esta medida era el de mitigar la corrupción en los recintos aduaneros que había caracterizado a los sistemas anteriores. Ante una situación de altos aranceles era más práctica para el importador efectuar un pequeño pago a los funcionarios de aduana y, de esta manera, evitar el pago de los altos los aranceles de importación.

Sorprendentemente, a partir de 1986 y a pesar del bajo arancel, las recaudaciones aduaneras se incrementaron significativamente, tanto en términos nominales como en porcentaje del PIB (ver cuadro 2).

Como se verá más adelante, las medidas arancelarias de agosto de 1985 tuvieron que ser modificadas posteriormente, debido a que la NPE no pudo eliminar algunos cargos para-arancelarios, como ser las tasas redistributivas por servicios prestados, pagos de timbres e impuestos de renta destinada, que fueron abrogados por la Ley 843. Lo importante fue que las medidas de agosto de 1985 sembraron la semilla de una sana política de comercio exterior, que evitaría en el futuro las distorsiones creadas por las cuotas, prohibiciones y altos aranceles que prevalecieron durante décadas en la economía de Bolivia.

Medidas salariales

El Decreto Supremo 21060 determinó un congelamiento salarial temporal en todas las instituciones del sector público. El propósito de esta medida fue el de reducir el gasto y equilibrar los flujos financieros del gobierno central, de las entidades descentralizadas y de las empresas del sector público. Se trataba de una norma temporal, que debía ser levantada en cuanto el Estado disponga de una fuente más estable y permanente de recursos.

El Decreto Supremo 21060 eliminó todos los salarios extras, bonos en dinero y en especie y subsidios ilegales, que en los últimos años habían sido otorgados por los gobiernos de facto haciendo caso omiso a lo establecido por la Ley General del Trabajo (LGT). Todos estos salarios extras, bonos en dinero y especie y subvenciones fueron consolidados al salario básico que, a partir de las medidas de agosto de 1985, fueron pagados como parte de la remuneración anual, dividida en doce sueldos mensuales y un aguinaldo navideño.

El propósito de estas medidas fue el de eliminar de raíz los abusos en que habían incurrido las entidades descentralizadas y las empresas del Estado durante el período de la hiperinflación. De esta forma, se eliminaron las pulperías patronales en las empresas, particularmente en COMIBOL, donde representaban un porcentaje muy alto del costo de producción. De igual manera, se suprimieron los bonos en especie, particularmente en YPFB, donde sus 8.000 empleados recibían hasta 400 litros de gasolina como una forma de bonificación mensual. Los beneficios de las pulperías y de los bonos en especie fueron también consolidados al salario básico, indexado a los precios existentes antes de la dictación de las medidas de agosto de 1985. Los únicos bonos que se lograron mantener por su carácter legal fueron el bono de antigüedad, el bono de producción y el llamado bono de frontera; este último sólo aplicable a quienes trabajaran en las zonas fronterizas y alejadas del país. El DS 21060 también estableció una nueva escala para la aplicación del bono de antigüedad, en reemplazo de las múltiples escalas que habían sido puestas en práctica por acuerdo entre los ejecutivos de las empresas públicas y sus respectivos sindicatos.

El DS 21060 restableció la libertad de contratación, que había sido desvirtuada serie de disposiciones dictadas durante los últimos gobiernos de facto. Para cumplir con este propósito, derogó todas las disposiciones que establecían la "inamovilidad funcionaria" o garantía permanente de trabajo que, además de ser un factor distorsionante para la transparencia del mercado laboral, habían otorgado una gran fuerza política a los sindicatos. Por otra parte, el DS 21060 otorgó plena libertad al sector privado para negociar libremente sus salarios²², estableciendo que el Estado era únicamente responsable de negociar o determinar el salario de sus dependientes.

Por último, el Decreto Supremo 21060 redujo significativamente el número de feriados en el calendario laboral boliviano y propuso como día de trabajo obligatorio el sábado. Como se mencionó anteriormente, este último aspecto fue el único que se eliminó del proyecto de decreto, en el día de su aprobación en el gabinete ministerial.

Medidas de control aplicadas a las empresas públicas

Durante el período de caos y anarquía que acompañó al proceso de hiperinflación, en el sector público de Bolivia se presentó un interesante fenómeno. Las entidades descentralizadas y las empresas del Estado se acostumbraron a funcionar como instituciones autónomas e independientes, en una extraña simbiosis que agrupaba los ejecutivos de esas entidades y sus respectivos sindicatos. Los primeros, en un afán de utilizar los recursos de la empresa para la compra anticipada de materia prima, repuestos y, en algunos casos para efectúa importantes gastos de inversión; y los segundos, que trataban por todos los medios incrementar sus remuneraciones.

Esta situación, llevo a las empresas a desarrollar altos niveles de ineficiencia que, a la larga, repercutieron en su propia situación financiera y en el déficit del sector público.

El propósito del Decreto Supremo 21060 fue el de recuperar la hegemonía del Estado sobre las empresas públicas. Para este fin, se establecieron varias disposiciones que resumimos. a continuación:

- a. Se supeditó la aprobación de todo crédito del Banco Central a la autorización del Consejo Nacional de Planificación (CONEPLAN) y a los límites establecidos por el programa monetario.
- b. Se prohibió a las, empresas y entidades del sector público incrementar el personal de obreros y empleados, bajo la responsabilidad personal de sus ejecutivos.
- c. Se prohibió a las empresas y entidades del sector público mantener depósitos en moneda nacional o en moneda extranjera, fuera del Banco Central.
- d. Se obligó a las empresas y entidades del sector público a presentar anualmente estados dictaminados por auditores externos.
- e. Se determinó la evaluación anual de los principales ejecutivos de las empresas por parte de su directorio y en función a los resultados financieros de las empresas.
- f. Se estableció la descentralización y desconcentración de las dos empresas más grandes YPFB Y COMIBOL. La Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) y la Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachipampa fueron asimiladas a COMIBOL.
- g. Se disolvió la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y sus industrias fueron transferidas a las corporaciones departamentales de desarrollo.
- h. Se dispuso la reorganización del Banco Central de Bolivia.

Medidas crediticias

El Decreto 21060 estableció, una serie de medidas de carácter bancario y crediticio, que tenían por objeto desregular y liberalizar el sistema bancario nacional. Entre las medidas dictadas se destacaban las siguientes: a) se autorizó a los bancos a efectuar operaciones de depósito y de crédito en moneda nacional, moneda nacional con mantenimiento de valor, y en moneda extranjera; b) se devolvió al sistema bancario las atribuciones de efectuar operaciones de comercio exterior que de acuerdo al Decreto Supremo 19250, estaba circunscrita exclusivamente al Banco Central de Bolivia; c) se permitió a los bancos operar en la compra y venta de divisas; y d) se abrogaron las disposiciones del Decreto Supremo 19249 que prohibía a las personas, naturales y jurídicas, efectuar contratos y operaciones en moneda extranjera.

²² En el anterior régimen era el Estado el que determinaba el incremento salarial anual.

El Decreto Supremo 21060 estableció también tasas de encaje legal uniformes para los depósitos en moneda nacional y moneda extranjera, con estrictas reglas para su cumplimiento. Como era de esperarse, estas tasas de encaje resultaron significativamente más bajas que las existentes durante el período de la hiperinflación.

Otras medidas

Mediante el Decreto 21060 se instruyó al gobierno la presentación del presupuesto general para su aprobación en el Congreso Nacional. Por su parte, se instruyó también al Banco Central de Bolivia la preparación del programa monetario. Aunque la administración del presidente Siles Zuazo intentó varias veces presentar un presupuesto consolidado del sector público, éste jamás pudo ser aprobado por el Congreso, debido a la rápida desactualización de sus partidas a causa de la hiperinflación. Por otra parte, resulta interesante anotar que la última vez que el gobierno de Bolivia aprobó un presupuesto en el Congreso, fue durante el año de 1942.

Entre otras disposiciones, el Decreto 21060 dispuso la posibilidad de la venta de las reservas internacionales en oro; eliminó los requerimientos de permisos y licencias previas para la autorización de las exportaciones; instruyó la actualización del patrimonio del sector privado; la reactualización del catastro y adoptó importantes medidas de reforma estructural, a las que haremos referencia en el próximo capítulo.

Medidas de reducción del gasto y relocalización de empleados públicos

Complementando el DS 21060, el gobierno de Bolivia dispuso una serie de medidas de austeridad y de control del gasto, que se aprobaron con el Decreto Supremo 21137 de fecha 30 de noviembre de 1985. Asimismo, en el mencionado decreto también se establecieron una serie de normas reglamentarias a las medidas salariales puestas en práctica por el DS 21060, cuya aplicación alcanzaba a todas las empresas y entidades del sector público.

Mediante este decreto también se estableció un programa destinado a implantar una masiva reducción de empleados públicos, que en 1984 había llegado a representar el 26 por ciento del empleo no agrícola del país. Lamentablemente, la baja en los ingresos que se originó en la importante caída de los precios de los minerales en los mercados internacionales impidió la aplicación de esta propuesta. El programa de reducción de empleos contemplaba el retiro voluntario de empleados dependientes del Estado, mediante la opción de un pago equivalente a seis meses de sueldo, o el pago de tres salarios de una sola vez, y luego el pago de un salario mensual durante tres meses consecutivos.

El propósito de este programa era el de permitir que los exempleados del Estado pudiesen contar con una fuente de recursos y un pequeño capital para iniciar nuevas actividades en el sector privado. El mencionado decreto también estableció un incremento salarial del 30 por ciento para los empleados dependientes del gobierno central y un 35 por ciento para los empleados dependientes de las empresas públicas.

LOS RESULTADOS INICIALES

Situación financiera del sector público

Aunque la mayor parte de las medidas de ajuste fueron aprobadas pasada la primera mitad del año de 1985, la implantación de éstas contribuyó enormemente a mejorar la situación financiera del sector público consolidado durante ese año. Como resultado de estas disposiciones, el ingreso del sector público no financiero se incrementó del 17,6 por ciento del PIB en 1984 al 20,7 por ciento del PIB en 1985. Por otra parte, el gasto del sector público alrededor del 27,4 por ciento del PIB en 1984 a alrededor de 23,7 por ciento del PIB en 1985. Consecuentemente, el déficit total fue reducido del 21,2 por ciento del PIB en 1984 al 8,1 por ciento del PIB en 1985 (ver cuadro 1).

En el caso de la administración central, el ingreso corriente se incrementó del 1,7 por ciento del PIB en 1984 a más del 2,37 por ciento del PIB en 1985, mientras que las transferencias de las empresas del Estado se incrementaron de alrededor del 1,6 por ciento del PIB en 1984 al 5,6 por ciento del PIB en 1985. En el caso del gasto corriente, éste se redujo del 14,2 por ciento del PIB en 1984 al 13 por ciento del PIB en 1985. Los gastos de capital aumentaron del 1,1 por ciento del PIB en 1984, al 1,3 por ciento del PIB en 1985. El déficit total de la administración central se redujo del 17,6 por ciento del PIB en 1984 al 9 por ciento del PIB en 1985 (ver cuadro 5 del capítulo 2).

Por otra parte, el gasto corriente de las empresas del Estado pasó del 12,1 por ciento del PIB en 1984 al 9,8 por ciento en 1985. Al reducirse los gastos de capital de alrededor del 1,9 por ciento del PIB en 1984 a alrededor del 1,2 por ciento del PIB en 1985, su situación financiera se mantuvo equilibrada en 1985 (ver cuadro 2)

CUADRO 1. *BOLIVIA* : *flujo financiero del sector público no financiero*
(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| INGRESOS CORRIENTES | 17,59 | 20,68 | 24,40 | 22,05 | 23,32 | 23,45 |
| Ingresos tributarios | 1,84 | 2,32 | 5,14 | 7,11 | 7,27 | 6,44 |
| Ingresos no tributarios | 0,26 | 0,68 | 0,82 | 0,81 | 0,50 | 0,40 |
| Ventas de bienes y servicios (MN) | 3,27 | 7,93 | 10,14 | 8,37 | 9,10 | 9,23 |
| Ventas de bienes y servicios (ME) | 11,71 | 8,79 | 8,30 | 5,49 | 5,88 | 6,39 |
| Otros | 0,51 | 0,96 | 0,00 | 0,27 | 0,57 | 0,99 |
| GASTOS CORRIENTES | 27,44 | 23,69 | 23,16 | 23,60 | 22,23 | 22,12 |
| Remuneraciones | 12,08 | 7,76 | 6,13 | 7,06 | 8,57 | 9,17 |
| Compra de bienes y servicios | 9,14 | 8,24 | 8,29 | 7,32 | 6,62 | 6,74 |
| Intereses y comisiones pagadas | 0,11 | 0,40 | 0,13 | 0,07 | 0,00 | 0,06 |
| Intereses y comisiones debidas | 2,57 | 5,48 | 4,99 | 3,74 | 3,73 | 3,25 |
| Transferencias sector privado | 2,08 | 1,37 | 1,50 | 1,82 | 0,97 | 1,82 |
| Otros gastos corrientes | 1,00 | 0,25 | 1,08 | 2,97 | 2,18 | 1,15 |
| Deuda flotante | 0,46 | 0,19 | 1,04 | 0,62 | 0,16 | -0,07 |

CUADRO 1. *BOLIVIA* : *flujo financiero del sector público no financiero (continuación)*
(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| TRANSFERENCIAS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,56 |
| Recibidas | 2,90 | 7,30 | 11,40 | 9,59 | 6,97 | 0,65 |
| Otorgadas | 2,90 | 7,30 | 11,40 | 9,59 | 6,97 | 0,09 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CORRIENTE | -9,85 | -3,01 | -1,24 | -1,55 | 1,09 | 1,89 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 0,15 | 0,14 | 1,00 | 0,18 | 0,78 | 1,32 |
| Venta de activos | 0,13 | 0,12 | 0,00 | 0,00 | 0,11 | 0,35 |
| Donaciones | 0,02 | 0,02 | 1,00 | 0,18 | 0,67 | 0,97 |
| GASTOS DE CAPITAL | 3,73 | 3,34 | 4,58 | 5,34 | 7,14 | 7,02 |
| Maquinaria, equipo, construc. e instalac. | 2,77 | 2,81 | 4,00 | 5,26 | 7,06 | 6,94 |
| Inversiones financieras | 0,52 | 0,31 | 0,00 | 0,02 | 0,05 | 0,00 |
| Otros (inc. repos. cta. capital) | 0,44 | 0,22 | 0,58 | 0,06 | 0,03 | 0,08 |
| Deuda flotante | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| TRANSFERENCIAS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,66 |
| Recibidas | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,61 | 0,04 | 0,04 |

CUADRO 1. BOLIVIA : flujo financiero del sector público no financiero (continuación)
(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Otogadas | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,61 | 0,04 | 0,70 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CAPITAL | -3,58 | -3,20 | -3,58 | -5,16 | -6,36 | -6,36 |
| OTROS GASTOS | 7,75 | 1,88 | 0,00 | 0,00 | 0,46 | 0,00 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) GLOBAL S.P. | -21,18 | -8,09 | -2,34 | -6,71 | -5,73 | -4,47 |
| FINANCIAMIENTO NETO S.P. | 21,18 | 8,09 | 2,34 | 6,71 | 5,73 | 4,47 |
| FINANCIAMIENTO EXTERNO | 2,23 | 3,64 | 5,50 | 2,18 | 4,20 | 1,85 |
| Desembolsos | 1,08 | 3,33 | 3,69 | 2,85 | 3,20 | 2,64 |
| Amortizaciones (-) | 1,41 | 3,22 | 1,71 | 1,05 | 1,05 | 1,04 |
| Intereses no pagados | 0,52 | 2,55 | 3,59 | 2,32 | 2,57 | 2,07 |
| Mora (Argentina) | 2,04 | 0,98 | -0,07 | -1,94 | -0,07 | -1,65 |
| Deuda gestión anterior | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,45 | -0,11 |
| Recompra deuda Brasil | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| FINANCIAMIENTO INTERNO | 18,95 | 4,45 | -3,16 | 4,54 | 1,53 | 2,56 |
| Contratistas | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -1,34 | -1,68 |

CUADRO 1. BOLIVIA : flujo financiero del sector público no financiero (continuación)
(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|------------------------------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| B.C.B. | 18,49 | 4,26 | -4,20 | 3,92 | 2,78 | 4,18 |
| Resto del sistema financiero | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,07 | 0,11 |
| Deuda flotante | 0,46 | 0,19 | 1,04 | 0,62 | 0,16 | -0,05 |

FUENTE: UDAPE (1991), 146-147, elaborado en base a datos de SAFCO y Banco Central, y cálculos del autor

MI: Mercado Interno.

ME: Mercado Externo.

CUADRO 2. BOLIVIA: flujo financiero de las empresas públicas

(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| INGRESOS CORRIENTES | 15,50 | 17,68 | 18,43 | 14,11 | 14,61 | 18,37 |
| Ventas de bienes y servicios (MN) | 3,27 | 7,93 | 10,14 | 8,37 | 8,19 | 10,25 |
| Ventas de bienes y servicios (ME) | 11,71 | 8,79 | 8,29 | 5,49 | 5,88 | 7,56 |
| Otros | 0,52 | 0,96 | 0,00 | 0,25 | 0,54 | 0,56 |
| GASTOS CORRIENTES | 12,15 | 9,80 | 8,40 | 8,63 | 6,12 | 14,68 |
| Remuneraciones | 3,87 | 2,30 | 1,10 | 1,10 | 1,53 | 2,56 |
| Compra de bienes y servicios | 7,07 | 5,85 | 5,65 | 4,41 | 3,72 | 4,92 |
| Intereses y comisiones pagadas | 0,09 | 0,31 | 0,07 | 0,07 | 0,00 | 0,06 |
| Intereses y comisiones debidas | 0,39 | 1,04 | 0,79 | 0,33 | 0,37 | 0,35 |
| Transferencias sector privado | 0,05 | 0,17 | 0,23 | 0,23 | 0,00 | 0,07 |
| Otros gastos corrientes | 0,68 | 0,14 | 0,56 | 2,49 | 0,49 | 7,55 |
| TRANSFERENCIAS | -2,78 | -6,75 | -9,34 | -5,74 | -6,66 | |
| Recibidas | 0,06 | 0,27 | 1,03 | 1,93 | 0,16 | 0,41 |

CUADRO 2. BOLIVIA: flujo financiero de las empresas públicas (continuación)

(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--|------|------|-------|-------|------|------|
| Otorgadas | 2,84 | 7,03 | 10,37 | 7,67 | 6,81 | 0,59 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CORRIENTE | 3,58 | 1,13 | 0,69 | -0,25 | 1,83 | 3,51 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 0,14 | 0,11 | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,23 |
| Venta de activos | 0,13 | 0,11 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| Donaciones | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,21 |
| Rec. préstamos sector privado | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| GASTOS DE CAPITAL | 1,89 | 1,24 | 1,53 | 3,05 | 2,58 | 3,53 |
| Maquinaria, equipo, construcciones e inst. | 1,47 | 1,05 | 1,53 | 3,05 | 2,57 | 3,53 |
| Inversiones financieras | 0,38 | 0,15 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Otros (incluye reposición cta. capital) | 0,04 | 0,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| TRANSFERENCIAS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,58 | 0,04 | 0,03 |
| Recibidas | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,02 | 0,04 | 0,05 |
| Otorgadas | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,60 | 0,00 | 0,01 |

CUADRO 2. BOLIVIA: flujo financiero de las empresas públicas (continuación)
(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CAPITAL | -1,75 | -1,13 | -1,53 | -3,63 | -2,52 | -3,27 |
| OTROS GASTOS | 1,97 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,15 | 0,00 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) DEL SECTOR PÚBLICO | 3,58 | -0,01 | -0,84 | -3,89 | -0,84 | 0,23 |
| FINANCIAMIENTO NETO DEL SECTOR | 3,58 | 0,01 | 0,84 | 3,89 | 0,84 | -0,23 |
| FINANCIAMIENTO EXTERNO | 1,69 | 0,19 | 0,24 | -1,63 | 0,55 | -1,41 |
| Desembolsos | 0,12 | 0,32 | 0,74 | 0,64 | 0,91 | 0,56 |
| Amortizaciones (-) | 0,47 | 1,15 | 0,50 | 0,38 | 0,32 | 0,29 |
| Intereses no pagados | 0,00 | 0,05 | 0,07 | 0,05 | 0,03 | 0,02 |
| Mora (Argentina) | 2,04 | 0,98 | -0,07 | -1,94 | -0,07 | -1,55 |
| Deuda gestión anterior | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,06 |
| FINANCIAMIENTO INTERNO | 1,90 | -0,18 | 0,59 | 5,52 | 0,29 | 1,18 |
| Contratistas | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,56 |
| Banco Central de Bolivia | 1,90 | -0,18 | 0,59 | 5,52 | 0,29 | 1,84 |

CUADRO 2. BOLIVIA: flujo financiero de las empresas públicas (continuación)
(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| Resto del sistema financiero | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Deuda flotante | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,10 |

FUENTE: UDAPE (1991), 148, elaborado en base a datos de SAFCO y Banco Central de Bolivia.
(p) Preliminar

CUADRO 3. BOLIVIA: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos
(como porcentaje del PIB)

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| INGRESOS CORRIENTES | 7,81 | 9,68 | 10,97 | 11,30 | 11,22 | 9,52 |
| Venta de bienes y servicios (MI) | 1,18 | 4,33 | 0,12 | 6,72 | 6,48 | 6,72 |
| Venta de bienes y servicios (ME) | 6,60 | 5,23 | 10,43 | 4,45 | 4,32 | 2,39 |
| Otros ingresos corrientes | 0,03 | 0,12 | 0,42 | 0,13 | 0,42 | 0,41 |
| GASTOS CORRIENTES | 3,91 | 2,43 | 10,89 | 4,16 | 3,48 | 3,62 |
| Remuneraciones | 1,33 | 0,75 | 0,60 | 0,54 | 0,65 | 0,71 |
| Compra de bienes y servicios | 1,92 | 1,23 | 2,66 | 2,90 | 2,27 | 2,59 |
| Intereses y comisiones pagadas | 0,03 | 0,00 | 0,00 | 0,06 | 0,00 | 0,00 |
| Intereses y comisiones debidos | 0,15 | 0,44 | 0,00 | 0,11 | 0,25 | 0,24 |
| Transferencias sector privado | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,04 | 0,00 | 0,00 |
| Otros gastos corrientes | 0,48 | 0,01 | 7,63 | 0,55 | 0,31 | 0,08 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | -2,21 | -6,75 | 0,00 | -7,25 | -6,54 | -5,30 |
| Otorgadas | -2,21 | -6,75 | 0,00 | -7,25 | -6,54 | -5,30 |

CUADRO 3. BOLIVIA: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (continuación)
(como porcentaje del PIB)

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CORRIENTE | 1,69 | 0,50 | 0,08 | -0,11 | 1,20 | 0,60 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Ventas de activos | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| GASTOS DE CAPITAL | 0,82 | 0,85 | 0,00 | 0,16 | 1,74 | 1,56 |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL: recibidas | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,32 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CAPITAL | -0,82 | -0,85 | 0,00 | -0,16 | -1,74 | -1,24 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) GLOBAL | 0,87 | -0,35 | 0,08 | -0,27 | -0,54 | -0,64 |

FUENTE: UDAPE (1991).151, elaborado en base a datos de SAFCO y Banco Central de Bolivia y cálculos del autor

MI: Mercado interno

ME: Mercado externo

CUADRO 4. BOLIVIA : Corporación Minera de Bolivia
(como porcentaje del PIB)

| DETALLE | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| INGRESOS CORRIENTES | | | | | | |
| Venta de bienes y servicios (MI) | 1,99 | 1,26 | 2,17 | 0,10 | 0,66 | 0,97 |
| Venta de bienes y servicios (ME) | 0,00 | 0,00 | 2,72 | 0,02 | 0,18 | 0,43 |
| Otros ingresos corrientes | 1,81 | 1,13 | 0,25 | 0,05 | 0,46 | 0,47 |
| | 0,18 | 0,13 | 1,20 | 0,00 | 0,02 | 0,07 |
| GASTOS CORRIENTES | | | | | | |
| Remuneraciones | 3,09 | 1,47 | 2,44 | 1,85 | 0,74 | 0,91 |
| Compra de bienes y servicios | 1,17 | 0,54 | 1,50 | 0,22 | 0,31 | 0,39 |
| Intereses y comisiones pagadas | 1,80 | 0,71 | 0,81 | 0,19 | 0,34 | 0,47 |
| Intereses y comisiones debidos | 0,04 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Otros gastos corrientes | 0,03 | 0,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,02 |
| TRANSFERENCIAS | | | | | | |
| | 0,05 | 0,05 | 0,13 | 1,44 | 0,09 | 0,03 |
| | -0,40 | -0,09 | 0,00 | 1,86 | 0,05 | -0,01 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CORRIENTE | | | | | | |
| | -1,50 | -0,30 | -0,27 | 0,10 | -0,03 | 0,05 |
| GASTOS DE CAPITAL | | | | | | |
| | 0,13 | 0,01 | 0,00 | 2,51 | 0,15 | 0,01 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) CAPITAL | | | | | | |
| | -0,13 | -0,01 | 0,00 | -3,11 | -0,11 | -0,01 |
| SUPERÁVIT (DÉFICIT) GLOBAL | | | | | | |
| | -1,63 | -0,31 | -0,27 | 3,01 | -0,14 | 0,04 |

FUENTE: UDAPE (1991), 152, elaborado en base a datos de SAFCO, BCB, y cálculos del autor.

Mejoras en la recaudación de impuestos y disminución de los gastos

En 1985 los ingresos totales de la administración central mejoraron notablemente gracias al importante incremento de los impuestos y regalías sobre derivados de petróleo y gas. Parte de este aumento se debió a la subida de los precios en hidrocarburos, pero parte también al estricto control que se había establecido sobre YPFB para el pago de sus transferencias. Lamentablemente, en 1985, el resto de los ingresos tributarios se mantuvo muy bajo, debido principalmente a la erosión del sistema tributario y a la falta de una adecuada administración impositiva; la misma que no podía ser revertida en el muy corto plazo. Adicionalmente, el Decreto Supremo 21060 había eliminado el impuesto sobre venta de divisas, que hasta 1985 había sido una fuente importante de recursos.

En estas circunstancias, los ingresos tributarios (que no provenían de los impuestos a los derivados de la gasolina), se incrementaron marginalmente respecto al año anterior. El gasto corriente de la administración central disminuyó significativamente de alrededor del 14,2 por ciento del PIB en 1984 al 13 por ciento del PIB en 1985, y la planilla de la administración central bajó del 7,4 por ciento del PIB en 1984 al 4,9 por ciento del PIB en 1985. Como resultado del incremento de los ingresos y el corte en los gastos, el déficit en la cuenta corriente de la administración central (incluyendo intereses no pagados) declinó del 11,3 por ciento del PIB en 1984 al 5,4 por ciento del PIB en 1985.

Operaciones de YPFB y COMIBOL

En 1985 el ingreso de YPFB aumentó en casi 2 puntos porcentuales al 9,7 por ciento del PIB. El incremento de precios en el mercado interno produjo un ingreso adicional de más de 3 puntos porcentuales del PIB, mientras que las exportaciones de gas disminuyeron en un 1,4 por ciento del PIB. El estricto control del gobierno sobre la política de gastos de YPFB permitió reducir el gasto corriente del 3,9 por ciento del PIB en 1984 al 2,4 por ciento del PIB en 1985. Luego de un gasto de capital de aproximadamente 0,8 por ciento del PIB, YPFB produjo un pequeño déficit de 0,3 por ciento del PIB, comparado con el superávit del 0,9 por ciento del PIB en 1984 (ver cuadro 3).

En el caso de COMIBOL, sus ingresos en 1985 cayeron en un 0,7 por ciento del PIB, debido a la baja de los precios en los mercados interna que el gasto cayó de más del 3 por ciento del PIB en 1984 a alrededor del 1,5 por ciento del PIB en 1985, COMIBOL pudo reducir el déficit de 1,62 del PIB en 1984 a 0,31 en 1985 (ver cuadro 4).

Intermediación financiera

A partir de las medidas de agosto de 1985, el Banco Central cortó drásticamente la expansión de crédito al sector público no financiero. Dejó de intervenir en la fijación de la tasa de interés, indexó todos los créditos que otorgaba al sector privado (mayormente con recursos externos), e impuso un severo reglamento de aplicación a los requerimientos de encaje legal. Como resultado de estas acciones, la expansión del crédito que se había acelerado de 272,4 millones de pesos bolivianos en 1983 a más de 2,8 billones de pesos bolivianos en 1984, en 1985 se redujo a -215,8 millones de pesos bolivianos (BCB 1990, 12).

A pesar de que las tasas nominales de interés en moneda nacional siguieron aumentando hasta fines de octubre de 1985, a partir de esa fecha se redujeron casi de manera continua, del 231 por ciento anual a fines de 1985 a alrededor del 65 por ciento a fines de 1986 (ver cuadro 3a del apéndice 2). Por su parte, el dinero y cuasi dinero que había disminuido en términos constantes de 19,5 millones de pesos bolivianos en 1981 a 4,0 millones de bolivianos en 1984, se incrementaron a 7,0 millones de pesos bolivianos en diciembre de 1985 (ver cuadro 8 en el capítulo 2). La velocidad cayó en más del 40 por ciento entre septiembre de 1985 y junio de 1986.

En términos reales, los depósitos del sistema bancario que se habían reducido de 11,1 millones de pesos bolivianos en 1981 a 1,8 millones de pesos bolivianos en septiembre de 1985 se incrementaron a 2,5 millones en diciembre de mismo año (ver anterior referencia).

EFFECTO SOBRE LOS PRECIOS Y LA TASA DE CAMBIO

Precios

La inflación que había empezado a acelerarse en 1982, en agosto de 1985 alcanzó una tasa de 23.500 por ciento de incremento sobre su nivel del año anterior. Esta situación reflejaba la política monetaria expansionaria que había prevalecido desde esa época hasta agosto de 1985. A partir de entonces, la inflación empezó a declinar; de esta manera la tasa acumulativa anual del índice de precios al consumidor en 1984 bajó de 8.170,5 al 65,96 en 1985 y al 10,7 por ciento en 1986 (ver cuadro la del apéndice 2).

Tasa de cambio

La tasa de cambio que se había incrementado en el mercado paralelo de 25 pesos bolivianos en el año 1981 a 1,1 millones de pesos bolivianos por dólar de los Estados Unidos en agosto de 1985 se estabilizó rápidamente en los meses siguientes a la aplicación de las medidas, para situarse en 1,2 millones de pesos bolivianos por dólar de los Estados Unidos en noviembre de 1985 y en 2 millones de pesos bolivianos en enero de 1986 (a causa de un recalentamiento de la economía a fines de 1985).

A partir de ese entonces la moneda boliviana ha mantenido una relativa estabilidad, con variaciones que siguen muy de cerca el ritmo inflacionario de la economía de Bolivia y un spread que fluctúa entre un medio por ciento y uno por ciento, con respecto a la tasa de cambio en el mercado paralelo (ver cuadros 2a y b del apéndice 2).

RECALENTAMIENTO DE LA ECONOMÍA Y LAS MEDIDAS DE 1986

Como emergencia de un incremento salarial puesto en práctica por el DS 21137, el aguinaldo navideño pagado a los empleados públicos y los créditos concedidos por el Banco Central al sector agropecuario a fines de 1985, la economía de Bolivia sufrió un breve recalentamiento a fines de 1985, que se reflejó en el índice de precios y la tasa de cambio de los meses de noviembre y diciembre de 1985. En efecto, como resultado de esta acción, la emisión de moneda se incrementó en 45 por ciento en un solo mes, con un efecto inmediato en la variación del índice de precios, que se incrementó en 16,8 puntos porcentuales en el período noviembre/diciembre de 1985 y 32,9 puntos porcentuales en el período diciembre 85/enero 86 (ver cuadro 1b del apéndice 2).

Para controlar esta situación, el presidente Paz Estenssoro designó a Gonzalo Sánchez de Lozada ministro de Planeamiento y Coordinación, con la responsabilidad de coordinar la aplicación de políticas económicas entre los diferentes ministerios y sectores de la economía de Bolivia. Asimismo, designó al autor ministro de Finanzas de Bolivia, con la responsabilidad de instrumentar no sólo las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo 21060 de agosto de 1985, sino también las disposiciones complementarias que debieron tomarse como emergencia del recalentamiento de la economía. Ambos fueron asistidos por más de una treintena de jóvenes profesionales mayormente economistas y administradores, prestados por entidades del sector privado que trabajaron extensamente en la implantación del programa de ajuste.

Las medidas complementarias adoptadas en el año de 1986 como emergencia del recalentamiento de la economía fueron las siguientes:

a. Política cambiaria

Se instruyó al Banco Central de Bolivia efectuar sesiones de subasta de divisas todos los días. En principio, esta entidad sólo efectuaba sesiones semanales y limitaba la venta de éstas al monto de 5 millones de dólares por día. En la percepción de los agentes económicos, estas limitaciones daban la impresión de que el Banco Central no tenía las suficientes divisas para atender los requerimientos del público.

b. Política fiscal

Se congelaron los saldos bancarios del Tesoro General de Nación (TGN), las empresas públicas y las entidades descentralizadas, Estos saldos fueron depositados en una cuenta llamada "Fondos en Custodia", cuya esterilización permitió eliminar de manera temporal el efecto monetario que habría tenido la utilización de estos recursos sobre la masa monetaria. A partir de ese momento se exigió tanto al TGN como a las instituciones del sector público, gastar solamente, los recursos que recibían.

De todas las medidas fiscales implantadas por la NPE, el congelamiento de los saldos de las entidades del sector público no financiero fue tal vez la disposición más efectiva dentro del contexto macroeconómico, pues no sólo impuso disciplina fiscal a todo el sector público, sino que fue la base fundamental del presupuesto balanceado implantado a partir de 1986. En los años siguientes, la implantación de esta medida obligó tanto al TGN como a las instituciones del sector público, a trabajar con presupuestos de base cero. En enero de 1986, se depositó el equivalente de 280 millones de dólares de recursos de las entidades del sector público no financiero en la cuenta "Fondos en Custodia".

c. Medidas tributarias

La Ley 843, llamada "La Reforma Tributaria", aprobó un nuevo régimen impositivo, basado en 8 impuestos aplicados al consumo y al patrimonio tanto de las personas como de las empresas. El nuevo régimen tributario fue aprobado en reemplazo del existente hasta esa fecha, que se basaba en más de 450 impuestos, aplicados principalmente a la renta de las personas; renta de las empresas y la renta destinada.

Con este nuevo régimen tributario, el gobierno central no sólo recuperó su capacidad de recaudación, sino que también la incrementó significativamente con respecto a 1981. Esto se debió principalmente a que, por primera vez, se pudo recabar impuestos en el sector informal. En el capítulo 6 se hará una descripción más detallada de esta reforma que, entre otros aspectos, ayudó a consolidar la estabilidad de la economía de Bolivia.

d. Medidas arancelarias

Durante 1986 y 1987 se pusieron en práctica una serie de correctivos al Decreto Supremo 21060, destinados a simplificarla aplicación del arancel único y uniforme, que se encontraba altamente distorsionada por una serie de cobros paraarancelarios y de renta destinada, que habían sido adoptados en el régimen tributario anterior (ver capítulo 6).

e. Medidas crediticias

Se prohibió la otorgación de créditos de fomento al sector privado, que en el pasado habían sido concedidos con recursos financiados por el Banco Central. A partir de 1986, el Banco Central dejó de otorgar los llamados créditos cañeros, créditos algodonereros y otros destinados a financiar las cosechas de invierno. Asimismo, el crédito otorgado con recursos provenientes de líneas de crédito provenientes de organismos internacionales fue indexado a la tasa de cambio, a fin de evitar que el riesgo cambiario recaiga sobre el Banco Central. Durante 1986 no se otorgó crédito fiscal a las empresas públicas, a no ser aquel que significó la liberación de los llamados "Fondos en Custodia" autorizados solamente en casos de emergencia.

f. Reforma monetaria

Por último, se aprobó la Ley 901 de 28 de noviembre de 1986, creando la nueva unidad de cambio llamada boliviano, equivalente a 1 millón de pesos bolivianos del antiguo sistema, como moneda de curso legal.

Como resultado de estos cambios, también se creó un Consejo de Estabilización, a cuya cabeza se encontraba el propio presidente de la República, apoyado por el Dr. Guillermo Bedregal, ministro de Relaciones Exteriores, que actuaba como vicepresidente.

LOS RESULTADOS

El impacto financiero

Como resultado de las políticas aplicadas durante el año de 1986, el déficit total del sector público no financiero bajó del casi 8, 1 por ciento del PIB en 1985 al 2,3 por ciento del PIB en 1986. Este déficit fue financiado con recursos externos por el equivalente del 5,5 por ciento del PIB (comparado con el 3,5 por ciento en 1985); mientras que el financiamiento interno se redujo al 3,2 por ciento del PIB, comparado con el 4,4 por ciento del PIB de 1985.

Los ingresos del sector público no financiero se incrementaron de aproximadamente el 20, 7 por ciento del PIB en 1985 a alrededor del 24,4 por ciento del PIB en 1986, de los cuales más del 11,4 por ciento del PIB representaba transferencias de las empresas públicas. Por su parte, el gasto total bajó del 23,7 por ciento del PIB en 1985 al 23,2 por ciento del PIB en 1986; y el ingreso corriente de las empresas públicas aumentó del 17, 7 por ciento del PIB en 1985 al 18,4 por ciento del PIB en 1986.

En la administración central, los ingresos corrientes subieron del 2,3 por ciento del PIB en 1985 a casi el 5 por ciento del PIB en 1986. La mayor parte de estos ingresos provenían de las transferencias sobre la venta de hidrocarburos. Los aranceles recaudados en 1986 se mantuvieron más o menos similares a los recaudados en 1985.

Por su parte, los gastos corrientes se incrementaron del 13,0 por ciento del PIB en 1985 al 13,5 por ciento del PIB en 1986. La mayor parte de las categorías del gasto corriente de 1986 se mantuvieron en los niveles de 1985 o bajaron ligeramente respecto de éstos. Los gastos de capital se incrementaron de 1,7 por ciento del PIB en 1985 a 2,2 por ciento del PIB en 1986 (ver cuadro 5 del capítulo 2). Es importante remarcar que el número de empleados del sector público se redujo en más de 45.000 empleados, distribuidos en la administración central, las instituciones descentralizadas, las administraciones regionales y las administraciones locales.

El impacto en las otras variables

La aplicación de las medidas que se detallan en la sección anterior tuvo su impacto en el índice de precios, la tasa de cambio y las tasas de interés. La tasa acumulativa del índice general de precios al consumidor se redujo del 8.170,5 por ciento en 1985 al 65,9 por ciento en 1986. La tasa de cambio que en diciembre de 1985 había llegado a 1,7 millones de pesos bolivianos en el mercado paralelo, se incrementó a sólo 1,9 millones de pesos bolivianos en diciembre de 1986. Por último, las tasas activas reales de interés que habían sido altamente negativas en los años anteriores, revirtieron su tendencia a fines de 1986 (ver cuadros la, b, y, 2a y b y 3c del apéndice 1).

LAS MEDIDAS IMPLANTADAS EN 1987

El cierre de las minas de COMIBOL

Como emergencia del colapso del precio internacional del estaño en los mercados internacionales, COMIBOL redujo sus ingresos corrientes del 4,7 por ciento del PIB en 1982 al 2,2 por ciento en 1986. Como era de esperarse, con esta baja tan significativa en los ingresos de COMIBOL, le era imposible al Estado mantener la estructura de costos de esta empresa, a pesar de que éstos se habían reducido del 4,8 por ciento del PIB en 1981 al 2,4 por ciento en 1986 (ver cuadro 4). Por esta razón, el gobierno del presidente Paz Estenssoro tomó la irreversible decisión de cerrar las minas de COMIBOL, con el consiguiente despido de más de 21.000 obreros. Como contraparte a estas determinaciones, el Estado se vio obligado a erogar un monto aproximado al 1,86 por ciento del PIB en 1987, por concepto de beneficios sociales, beneficios extralegales y gastos de movilización de los obreros de COMIBOL.

Dado que el Estado no contaba con estos recursos, la mayor parte de éstos tuvieron que ser financiados por el Banco Central.

La dramática medida de despedir un número tan elevado de obreros no sólo tuvo un impacto positivo sobre las finanzas del sector público, sino que también dio una importante señal a la economía de que el Estado estaba dispuesto a hacer cualquier sacrificio a fin de consolidar la estabilización. Naturalmente; el despido de los mineros tuvo también connotaciones sociales importantes, que llevaron al gobierno a preparar programas de emergencia y de empleo temporal, tales como el Fondo Social de Emergencia y el Fondo de Inversión Social, cuyos aspectos discutiremos en el capítulo 9.

Quiebra de bancos y asistencia financiera a bancos con problemas

Como resultado de varias disposiciones gubernamentales (particularmente el DS 19249 "la desdolarización"), el decaimiento sostenido de la actividad económica y la inflación acelerada de los años de 1980, el sistema bancario boliviano sufrió severas e importantes

pérdidas durante el período 1982 - 1985 y, lo que era más grave, puso en riesgo su ya quebrantada salud financiera.

En efecto, como consecuencia de éstos y otros factores, la cartera de préstamos no recuperables de la banca comercial se incrementó del 18 por ciento del total de la cartera en diciembre de 1984 a más del 30 por ciento en marzo de 1985. Esta cartera luego se redujo al 12 por ciento en junio de 1985, a consecuencia de que gran parte de los deudores en moneda extranjera pagaron sus deudas en moneda desdolarizada, al amparo del DS 19249.

Más adelante, el DS 21060 requirió de los bancos la revaluación de sus préstamos en moneda extranjera al nuevo tipo de cambio, que en septiembre de 1985 era un 93 por ciento más alto que el que regía antes de la dictación de las medidas. Como resultado de este requerimiento, la cartera de préstamos no recuperables de la banca se incrementó nuevamente del 12 por ciento en junio de 1985 al 27 por ciento en septiembre de ese mismo año.²³

²³ Esta información fue obtenida directamente por autor de los registros del Banco Central de Bolivia. En esta fecha la información referente a la cartera morosa de los bancos aun no era publicada por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEFB)

En este frágil sistema financiero, cuatro bancos tuvieron que ser intervenidos por el Departamento de Fiscalización del Banco Central, que en ese entonces cumplía las funciones de la Superintendencia de Bancos. De la misma forma, el Banco Central se vio en la necesidad de asistir a otros bancos que atravesaban una difícil situación financiera, con el fin de evitar su bancarrota. Al momento de intervenir el primer banco, el Banco de Crédito Oruro, el gobierno tomó la decisión de subrogarse las obligaciones de ese banco con el público. En efecto, por determinación del Consejo de Estabilización, que presidía el propio Presidente de la República, al intervenir el Banco de Crédito de Oruro, el Banco Central de Bolivia se hizo responsable de los depósitos del público, con el fin de evitar un pánico bancario y las graves consecuencias de éste, en circunstancias en que el proceso de estabilización no estaba aún consolidado.

Es importante recordar que hasta ese momento la asistencia de la comunidad internacional al programa de estabilización de Bolivia todavía no se había hecho efectiva. Por tanto, fue la "repatriación" de los recursos bancarios del público la que contribuyó a sostener las reservas del Banco Central, al acumular importantes recursos en moneda extranjera en la cuenta encaje legal.

En circunstancias en que el público percibía la fragilidad del sistema, el anuncio de que el Estado no se responsabilizaría de la devolución de los depósitos, pudo haber tenido efectos catastróficos sobre las expectativas los depositantes y, en última instancia, sobre el propio proceso de estabilización.

Es por esta razón, que el Consejo de Estabilización tomó la determinación de garantizar la devolución de los depósitos de los bancos intervenidos, con el fin de evitar las graves consecuencias que otros programas de ajuste tuvieron que sufrir, cuando las autoridades financieras decidieron no responsabilizarse por esta devolución.

Posteriormente, otros cuatro bancos, el Banco de Potosí, el Banco del Progreso, el Banco Latinoamericano de Desarrollo y el Banco de la Vivienda fueron objeto del mismo tratamiento, también por instructivas del Consejo de Estabilización. En el caso del Banco de la Vivienda, que era un banco de propiedad del Estado, éste fue liquidado no por decisión del Banco Central, sino por las disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo 21660.

Las decisiones del Consejo de Estabilización son todavía objeto de un amplio debate. Hay quienes sostienen que el Gobierno no debió haberse responsabilizado por los depósitos bancarios, ya que esta determinación no fue equitativa para quienes habían administrado los recursos del público con tanta desaprensión e irresponsabilidad. Se sostiene también que ésta fue una señal negativa al público, que buscaba obtener altas tasas de interés por sus depósitos, sin tomar previsiones sobre la calidad de las instituciones que las administraban. Si bien esta posición era correcta y guarda coherencia con los postulados fundamentales de la NPE, a estas alturas es difícil saber cuál habría sido la reacción del público, si el gobierno hubiese optado por la alternativa de no devolver estos depósitos.

Está también claro que, en todos los programas de estabilización, el sector más vulnerable es precisamente el sistema financiero. Por esta razón, hoy en día, es casi imposible concebir un programa de estabilización, que no esté acompañado de un componente de fortalecimiento al sector bancario y que, por lo general, es financiado con recursos de préstamo otorgados por los organismos financieros internacionales.

Por otra parte, los recursos que se subrogó el Banco Central no fueron utilizados a fondo perdido. Es decir que fueron devueltos al Banco Central tan pronto la judicatura boliviana determinó la liquidación de los activos de los bancos intervenidos y se recuperó una parte importante de los créditos concedidos por éstos. A la fecha, de los aproximadamente 20 millones de dólares que se utilizaron para subrogarse los pasivos de estos bancos intervenidos, lo que quedaba por recuperar al 30-6-92 era inferior al 10 por ciento de este monto. Esta suma también incluía los recursos que fueron prestados a otros bancos con problemas financieros y que eventualmente fueron devueltos a esta institución, tan pronto como sus problemas financieros fueron superados.²⁴

La Reactivación Económica y el Decreto Supremo 21660

Una vez lograda la estabilización, la oposición y los propios sectores políticos dentro del gobierno iniciaron una campaña de crítica al programa del gobierno el que, después de un año de haberse puesto en práctica, todavía no mostraba resultados de crecimiento. Lo cierto es que los shocks externos, particularmente la caída de los precios de los minerales en los mercados internacionales de octubre de 1985 y la baja en el precio del petróleo que afectaba las exportaciones de gas, no habían permitido que la economía crezca durante el año de 1986. De haberse mantenido los precios internacionales en los niveles de 1985, es muy probable que la economía de Bolivia habría tenido crecimiento, después de varios años de decrecer en la década de los ochenta.

A consecuencia de estas críticas y en un intento de estimular la economía, el Gobierno de Bolivia se vio obligado a elaborar el Decreto Supremo 21660, que se aprobó el 20 de julio de 1987 con el nombre de "La Reactivación Económica". Aunque este decreto contenía otras importantes disposiciones regulatorias aplicadas al sector bancario, al comercio exterior y al endeudamiento externo, su propósito fundamental fue el de sentar las bases del crecimiento en la economía de Bolivia. En este sentido, el Decreto Supremo 21660 disponía lo siguiente:

- a. Se estableció el Fondo Extraordinario de Reactivación Económica (FERE), para el financiamiento de los sectores de la industria manufacturera, agropecuaria, minera y construcción de viviendas de interés social, con recursos del Banco Central.

²⁴ Ver nota de pie anterior.

b. Se otorgaron estímulos a los exportadores mediante un mecanismo similar al draw back, conocido como el reintegro tributario. Este estímulo sería entregado a los exportadores en compensación de los gravámenes arancelarios pagados por éstos.

c. Se estableció un régimen de precios y tarifas en el sector de hidrocarburos, energía eléctrica, transporte ferroviario, transporte automotriz y transporte aéreo, que beneficiaría a los exportadores. En otras palabras, se redujeron las tarifas de las empresas del Estado en los sectores de energía y de transportes, con el fin de abaratar los costos de exportación. En compensación por la reducción de ingresos de las empresas públicas, el Tesoro General de la Nación se subrogó la deuda externa de estas entidades.

Si bien la intención del decreto de reactivación era buena, los efectos que trajo su aplicación resultaron ser contradictorios al propio esfuerzo de estabilizar la

economía. Por ejemplo, los primeros desembolsos del Fondo Extraordinario de Reactivación Económica (FERE) no hicieron otra cosa que incidir en el crédito interno neto del Banco Central. Los estímulos al sector exportador mermaron los recursos del Tesoro General de la Nación, con resultados poco transparentes sobre la efectividad de los mismos. Los ingresos de las empresas del Estado - sujetos al nuevo régimen de precios y tarifas - fueron substancialmente reducidos a causa de la reducción de las tarifas, afectando seriamente su situación financiera. Por último, el TGN se vio obligado a cargar con el peso del servicio de la deuda externa de algunas de las empresas del Estado, liberando recursos que fueron dirigidos a incrementar el gasto corriente de estas entidades.

A pesar de su fracaso en el intento de reactivar la economía, el Decreto Supremo 21660 fue muy imaginativo, pues pretendía estimular el crecimiento de la economía, al otorgar financiamiento bancario a largo plazo y reducir los costos de los bienes no transables del sector manufacturero y exportador. Decimos que era imaginativo pues, al disponer estas medidas, pretendía un efecto similar al logrado por la depreciación real. Es decir que, al bajar los costos de los no transables, supuestamente, se lograría los efectos de la depreciación real, pero sin afectar la tasa de cambio nominal.

Adicionalmente, el Decreto Supremo 21660 contenía importantes disposiciones que complementaron coherentemente los propósitos de la NPE. Estas disposiciones fueron las siguientes:

a. Se autorizó al Banco Central de Bolivia a emitir bonos con el propósito de canjearlos por títulos de la deuda externa de Bolivia con sus acreedores privados extranjeros. Estos bonos eran redimibles al valor de recompra de la deuda con un premio del 50 por ciento; siempre y cuando éstos puedan ser utilizados para la inversión en el sector productivo o en la compra de bienes o activos del sector público. Esta disposición fue de particular importancia para Bolivia, pues complementaba los esfuerzos del gobierno por recomprar su deuda externa en los mercados secundarios.

Con la aprobación de esta medida, se estimulaba la compra de títulos de la deuda por parte de los agentes económicos del sector privado; ya que, como se explicó anteriormente, el Estado sólo podía efectuar esta recompra con donaciones provenientes de países o de instituciones internacionales. Dado que estos recursos de donación eran muy escasos, el propiciar la compra de títulos por parte del sector privado, era una necesidad imperiosa para completar el esfuerzo del gobierno por reducir la deuda externa.

b. Se establecieron una serie de disposiciones destinadas a regular el sector bancario y financiero de Bolivia, cuya legislación se encontraba en una situación anárquica. En efecto, a partir de la aprobación de la Ley General de Bancos en 1928, los diferentes gobiernos de facto habían adoptado más de 400 disposiciones legales y regulatorias que modificaban dicha ley, produciendo un gran vacío legal.

El Decreto Supremo 21660 derogó dichas disposiciones para volver a la antigua ley; la misma que luego fue complementada por nuevas disposiciones de orden regulatorio, que tenían por objeto modernizarla y adecuarla a la nueva realidad del país.

Entre estas disposiciones se encontraban: el establecimiento de provisiones sobre cartera morosa; requerimientos patrimoniales bancarios; medidas sobre concentración del crédito; normas sobre adquisición de activos de las instituciones bancarias y disposiciones sobre capitalización y fortalecimiento de la banca. Adicionalmente, se hicieron modificaciones sobre las tasas de interés para créditos de desarrollo, se rectificaron los requerimientos de encaje legal y se reorganizó la Superintendencia de Bancos. Por último, se dispuso la reorganización del Banco Agrícola de Bolivia (BAB), el Banco Minero de Bolivia (BAMIN) y el Banco del Estado; estableciendo que éste último sólo podría efectuar operaciones bancarias con el sector público y no con el privado.

c. Se instituyó la Subsecretaría de Inversión Pública en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, otorgándole facultades amplias para agilizar los desembolsos provenientes de la masiva ayuda externa que Bolivia había logrado como resultado de la implantación de la NPE.

d. Se estableció un mecanismo de calificación y selección para la compra de bienes y de servicios de las entidades del sector público, mediante la contratación de agencias especializadas dependientes de organismos internacionales o entidades para estatales sin fines de lucro.

e. Por último, se fundó el Instituto Nacional de Promoción a los Exportadores (INPEX), como una entidad autónoma destinada a promover y diversificar las exportaciones de los sectores públicos y privados de la economía.

Con estas disposiciones, el país se benefició en todos los aspectos que tocaban estas medidas. En primer lugar, el sector privado capturó un monto relativamente importante de la deuda externa, con el que compró bonos de inversión emitidos por el Banco Central de Bolivia. Se llenó un importante vacío legal en el sector financiero, en particular de la banca, que había agudizado su situación de crisis durante el proceso de ajuste. Con la implantación de estas medidas, Bolivia pudo hacerse acreedora de un importante crédito de alrededor 80 millones de dólares proveniente del Banco Mundial, que fue destinado a fortalecer el sector bancario, afectado por los altos niveles de mora. Las disposiciones administrativas destinadas a agilizar los desembolsos y la contratación de agentes de compras para la adquisición de bienes y servicios de las entidades del Estado dieron muestras de su contribución al incrementar de manera importante el monto de los recursos desembolsados por los organismos internacionales de crédito. Por último, el sector exportador no tradicional mostró un crecimiento importante que, más allá de los estímulos otorgados por el Decreto Supremo 21060, fue el resultado de la aplicación de una tasa de cambio realista, que las hizo competitivas en los mercados internacionales. Estos aspectos serán tratados con más detalle en los capítulos 6 y 7.

Los resultados

Como resultado de la puesta en práctica de las medidas del DS 21660, en especial aquellas que afectaban recursos del TGN, de las empresas públicas y del Banco Central, los indicadores financieros de Bolivia sufrieron un importante deterioro en el año de 1987. Esta situación fue agudizada por la determinación de despedir a más de 21.000 obreros de COMIBOL, cuya reorganización le significó al Estado una erogación de más de 1,8 puntos porcentuales del PIB en el período 1986 - 1987. esto debe añadirse la operación de salvataje del sistema bancario, que significó para el Banco Central el financiamiento de alrededor de 20 millones de dólares.

Los indicadores del sector fiscal reflejan claramente esta situación. Los ingresos del sector público no financiero se redujeron al 22 por ciento del PIB en 1987 y el gasto se mantuvo alrededor del 23 por ciento del PIB. Por otra parte, mientras el déficit corriente de 1987 se incrementó a uno y medio puntos porcentuales del PIB, el déficit total lo hizo en alrededor de 6, 7 puntos porcentuales PIB. Lo más grave fue que el financiamiento interno de este déficit se incrementó del -3,2 por ciento del PIB en 1986 al 4,5 por ciento del PIB en 1987. De este último, alrededor del 3,9 por ciento del PIB fue financiamiento del Banco Central de Bolivia (ver cuadro 1).

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (BCB), Gerencia de Estudios Económicos (1990), núm. 265, marzo.
- CARIAGA, J.L. (1990 a), "Coping without a hegemon: Bolivia's experience", compilado por Drishler, A.P. en *The United States and the world economy*, FPI Policy Studies Group, Foreign Policy Institute, Toe Paul H. Nitze School of Advance International Studies, The John Hopkins University, Wash., D.C.
- (1990 b), "Toree policy experiments: Bolivia", compilado por Williamson, J., en *Latín American adjustment: how much has happened*, Institute of International Economics, WaEconomics, Wash., "eport on the Bolivian stabilization program", *Proceedings of the Washington Intemational Financial Management Forum for the calendar year 1990*, International Consortium on Governmental Financial Management, Wash., D.C.
- MORALES, J.A. (1990), "Inflation stabilization in Bolivia", compilado por Bruno, M., Di Tella G., Dombush, R., y Fisher, S., en *Inflation stabilaton the experience of Israel, Argentina, Brasil, Bolivia and México*, Cambridge MA, MIT Press.
- (1992); "De la estabilización al crecimiento sostenido en Bolivia", compilado por Bruno, M., Fisher, S., Helpman, E., Liviatan, N., con Meridor, L., y Nuñez del Arco, J., en *Lecciones de la estabilización económica y sus consecuencias*, Banco Interamericano de Desarrollo, Wash., D.C.
- SACHS, J. (1986), "Toe Bolivian hyperinflation andstabilization", Cambridge, MA, documento de trabajo, NBER núm. 2073.
- (1987)), "Bolívianhyperinflation and stabilization", *American Economic Review*, 77{2).
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS (UDAPE), División de Información y Análisis Macrosectorial, 4 (1991), *Estadísticas económicas de Bolivia*, núm. 2.

6. LA REFORMA ESTRUCTURAL DE BOLIVIA

INTRODUCCIÓN

Durante décadas, Bolivia fue uno de los ejemplos más ilustrativos de lo que se llamó una economía de capitalismo de Estado. Por un lado, se dejó actuar a las fuerzas del mercado, aunque siempre sujetas a una serie de limitaciones. Por otro lado, se permite que el Estado participe activamente en la producción y el control de una parte importante de las actividades económicas. Este panorama se dio además dentro de un marco de política macroeconómica populista, que predominó en Bolivia a partir de los años de 1950.

En efecto, Bolivia fue el típico caso del país donde los agentes económicos actuaban con libertad, aunque a la vez sujetos a la intervención del Estado. Los economistas de la época, entrenados en las universidades donde se dio un énfasis importante al Estado, la planificación y la sustitución de importaciones, creían firmemente que estaban llamados a programar y dirigir todas las actividades económicas. Los políticos, por su parte, que pueden utilizar los instrumentos de la política macroeconómica con fines populistas y favorecer los intereses de los grandes grupos de presión.

Todo este escenario cambió a partir de 1985, cuando el gobierno del presidente Paz Estenssoro puso en práctica el Decreto Supremo 21060. La aplicación de esta disposición legal a Bolivia solucionó el grave problema de hiperinflación y efectuó importantes reformas estructurales en la economía, que tenían por objeto corregir las distorsiones creadas por el control excesivo e intervención del Estado (ver Cariaga 1990 a y b). En este capítulo se hará una descripción de lo que fue la economía de Bolivia antes y después de la reforma estructural que se inició con la NPE. Este capítulo se basa en gran medida en Cariaga J.L. (1992).

Se tratará de explicar las razones que pesaron en su implantación, se evaluarán sus limitaciones, así como algunos de los resultados obtenidos. Más adelante, se explicarán brevemente los mecanismos utilizados por la NPE en la desregulación del mercado cambiario, el sistema bancario y la apertura del comercio exterior.

LA ECONOMÍA DE BOLIVIA ANTES Y DESPUÉS DE LA NPE

La estructura económica antes del DS 21060

Como se decía anteriormente, Bolivia se había caracterizado por ser uno de los ejemplos más ilustrativos de una economía de capitalismo de Estado. Por un lado, se otorgaba una limitada acción a los agentes económicos y, por otro, el Estado actuaba como regulador de la mayor parte de las actividades económicas. Las razones que posiblemente llevaron a Bolivia a adoptar esta forma de administrar el Estado fueron las siguientes:

a. A partir de los años de 1950, las universidades de la época concentraron su atención en las teorías que daban un importante énfasis al Estado, la planificación y la sustitución de importaciones. La equivocada interpretación de estas teorías y las exageraciones que se cometieron en su aplicación, indujeron a los políticos a conformar Estados centralistas e interventores.

b. Las condiciones de extrema pobreza en Bolivia, así como en los otros países latinoamericanos, estimularon la adopción de políticas macroeconómicas populistas. Estas políticas utilizaron los mecanismos de la intervención y la regulación como medios para lograr objetivos políticos y favorecer los intereses de los grandes grupos de presión.

c. Los agentes económicos en Bolivia se acomodaron a este estilo de administrar el Estado. Así, un importante segmento del sector privado quedó atrofiado por la falta de libertad económica, mientras que otro se acostumbró a convivir con ésta

Dentro de este contexto, la economía de Bolivia presentaba las siguientes características estructurales:

Control de precios

Durante décadas el Estado boliviano practicó la política del control de precios, particularmente en lo que se llamó artículos de primera necesidad (alimentos y vestimenta). Con este propósito, establecía precios máximos de venta y ejercía severos controles para asegurar su cumplimiento. El razonamiento político detrás de esta medida se encontraba en el hecho de que el control de precios, supuestamente, favorecía a las clases más empobrecidas. En la práctica, sin embargo, esto no significó otra cosa que un importante subsidio del sector rural hacia el sector urbano y las minas, donde se concentraba el apoyo electoral de los políticos. Paradójicamente, el 50 por ciento de la masa de población que representaba el sector rural, fue objeto de este impuesto implícito que, en vez de beneficiar a las clases más empobrecidas, favoreció más bien a la clase media boliviana.

Control de cambios

Durante décadas el Estado boliviano practicó la política de cambio fijo. En época de abundancia de reservas, esta política permitía la libre compra y venta de divisas; en época de escasez, el racionamiento y la asignación discrecional a través del Banco Central de Bolivia. El razonamiento político detrás de estas medidas se encontraba en el hecho de que la tasa de cambio fue siempre considerada como un instrumento de asignación de recursos, en vez de un instrumento de política económica. En este sentido, permanentemente fue utilizada con el propósito de abaratar la importación de alimentos e insumos, supuestamente, con el fin de subsidiar a las clases más empobrecidas. Por esta razón, durante años, los políticos resistieron la idea de modificar la tasa de cambio, no sólo por su impacto sobre el costo de vida, sino también por su efecto sobre el resto de las variables económicas.

En la práctica, la política de cambio fijo y control de cambios, tal como fue utilizada en Bolivia, no significó otra cosa que un impuesto al sector exportador y un subsidio implícito a las importaciones. Como se puede ver en los cuadros 2a y 2b del apéndice 2, la aplicación de esta política sobre todo en lo que hace a la gran resistencia de modificar el tipo de cambio explica el gran diferencial entre la cotización del mercado oficial y el mercado paralelo y las causas del significativo retraso cambiario respecto a los precios del período 1981-1986.

Tasas de interés determinadas por el Banco Central

De la misma manera, durante décadas el Estado boliviano aplicó la política de tasas de interés fijas, discrecionalmente establecidas por el Banco Central de Bolivia. El razonamiento político detrás de esta política se encontraba en la mal interpretada necesidad de incentivar el sector productivo de la economía. En este sentido, el Banco Central de Bolivia fijaba tasas diferenciales de interés, con el propósito de abaratar el costo de producción de la industria nacional.

En la práctica, sin embargo, esta situación no significó otra cosa que una subvención al sector productivo que no siempre se trataba del sector productivo a costa de las tasas reales negativas de interés que recibía el ahorrista nacional. Como se puede ver en el cuadro 3c del apéndice 2, la aplicación de estas políticas durante el período 1981-1985, determinó la aparición de un significativo nivel de tasas reales negativas de interés en el sistema bancario de Bolivia.

Inamovilidad funcionaria y garantía de empleo

Durante décadas y contraviniendo la Ley General de Trabajo de 1939, los gobiernos de facto establecieron disposiciones legales que permitían la inamovilidad funcionaria (garantía permanente de trabajo), tanto en las actividades del sector público como en las del sector privado en Bolivia. El razonamiento político detrás de estas medidas fue el de garantizar la seguridad del empleo, particularmente en las áreas urbanas, donde otra vez se concentraban el apoyo electoral de los políticos.

En la práctica, sin embargo, esta política no significó otra cosa que una importante causal de desempleo. Como era de esperarse, el sector privado se vio inhibido de contratar personal y lo hizo así solamente cuando sus requerimientos eran absolutamente necesarios. La consecuencia política de estas disposiciones fue el fortalecimiento de los sindicatos en Bolivia, que se convirtieron en un factor de poder político dual, capaz de enfrentar las decisiones del gobierno. Como se puede ver en el cuadro 1, la aplicación de estas políticas, acentuadas por la crisis y la propia hiperinflación, contribuyeron más bien a elevar significativamente las tasas de desempleo durante todo el período 1981-1985.

CUADRO 1. BOLIVIA: evolución del empleo en Bolivia por años

| DETALLE | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986(e) |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Población total | 5.599.592 | 5.755.072 | 5.915.844 | 6.081.722 | 6.252.721 | 6.429.226 | 6.611.383 |
| Población en edad activa | 2.566.852 | 2.636.456 | 2.711.645 | 2.787.800 | 2.881.629 | 2.962.973 | 3.047.221 |
| Población económicamente activa (1) | 1.824.830 | 1.865.070 | 1.916.730 | 1.930.356 | 2.033.334 | 2.062.168 | 2.147.377 |
| - Ocupados | 1.719.590 | 1.684.535 | 1.707.950 | 1.678.570 | 1.717.898 | 1.686.300 | 1.717.902 |
| - Desocupados | 105.204 | 180.535 | 208.780 | 251.786 | 315.436 | 375.868 | 429.475 |
| TASAS | | | | | | | |
| Tasa bruta de participación | 32,59 | 32,41 | 32,40 | 31,74 | 32,52 | 32,07 | 32,48 |
| Tasa refinada de participación | 71,09 | 70,74 | 70,69 | 69,24 | 70,56 | 69,60 | 70,47 |
| Tasa de desempleo | 5,77 | 9,68 | 10,89 | 13,04 | 15,51 | 18,23 | 20,00 |
| Tasa de empleo (2) | 94,23 | 90,32 | 89,11 | 86,96 | 84,49 | 81,77 | 80,00 |
| Tasa de ocupación (3) | 66,99 | 63,89 | 62,99 | 60,21 | 59,53 | 59,53 | 59,53 |
| Tasa de subempleo (4) | 48,50 | 50,90 | 53,50 | 55,70 | 57,30 | 57,30 | 57,30 |

FUENTE: UDAPE 1991.

(1) P.E.A. Población Mayor de 10 años

(2) Se calculó sobre el P.E.A.

(3) Se calculó sobre la población en edad activa

(4) Se mide por ingreso y horario fluctuante.

(e) Estimado

Aranceles proteccionistas y prohibición de importaciones

Siguiendo las líneas maestras de la mal entendida política de sustitución de importaciones, el Estado boliviano durante décadas favoreció el establecimiento de aranceles altamente proteccionistas y la consecuente política de prohibición de importaciones. El razonamiento político detrás de estas medidas además de criterios de recaudación de muy corto plazo que primaron permanentemente se encuentra en la supuesta protección que debía darse a la industria nacional.

En la práctica, sin embargo, esto no significó otra cosa que la protección efectiva negativa de una variedad muy grande de productos y la aparición de una serie de industrias artificiales. Estas industrias importaban insumos liberados de aranceles y vendían su producto final bajo la protección y prohibición de importaciones. Las consecuencias de esta política (que trató de modificarse sin éxito en 1965 y en 1971), fue el establecimiento de una industria ineficiente y poco competitiva, la aparición del contrabando masivo, y la permanente distorsión en la asignación de divisas que favorecía al supuesto sector productivo de la economía (ver Morales, 1982, 216217).

Como se puede ver en el cuadro 2, durante el período 1981-1985, la aplicación de estas políticas definitivamente contribuyó al decrecimiento del sector manufacturero en Bolivia.

Justificaciones para el cambio estructural

Todo este panorama cambió en la economía de Bolivia con la dictación del DS 21060 (transcrito en el apéndice 3), conocido como la Nueva Política Económica (NPE). En efecto, mediante esta disposición legal, el gobierno del presidente Paz Estenssoro efectuó importantes reformas estructurales en la economía de Bolivia, que tenían por objeto orientar la actividad económica hacia el mercado. Las razones que posiblemente llevaron al gobierno a efectuar estas reformas fueron las siguientes²⁵:

a. La libertad política de la democracia recientemente lograda en Bolivia debía conjugarse con la libertad en la actividad económica. En este sentido, la NPE buscaba otorgar plena libertad a los agentes económicos que participan activamente en la economía, con la plena aceptación de las leyes del mercado.

b. Las medidas de estabilización y reforma estructural propiciada por la NPE deberían sentar las bases para que la economía de Bolivia reinicie un proceso de crecimiento sostenido. Para ese entonces, la economía de Bolivia había mostrado un crecimiento negativo en los últimos cuatro años.

CUADRO 2. BOLIVIA: tasas de crecimiento sector manufacturero

| Años | Valor |
|------|-------|
| 1982 | 12,36 |
| 1983 | 0,19 |
| 1984 | 1,02 |
| 1985 | 8,32 |
| 1986 | 1,92 |
| 1987 | 2,51 |
| 1988 | 5,47 |
| 1989 | 3,51 |
| 1990 | 5,70 |
| 1991 | 6,66 |

FUENTE: BCB (1992), 135

c. Era imprescindible liberar al Estado del peso político que significaba tomar decisiones en materia económica. La experiencia del pasado mostraba que, por lo general, los gobiernos eran renuentes a tomar medidas destinadas a corregir la economía. Esta situación ocasionaba importantes rezagos, que afectaban la política macroeconómica y la eficiente asignación de recursos.

d. Era necesario mantener una filosofía coherente en todas las decisiones del gobierno. Dicho de otra manera, las medidas de orientación al mercado de la NPE deberían marcar el rumbo que tomarían las futuras decisiones gubernamentales en materia económica.

e. La crisis económica había llegado a tal extremo que no había otra opción: o el país encaraba el ordenamiento de su economía o la anarquía imperante lo conduciría al colapso político y social.

²⁵ Basado en los argumentos de la parte considerativa de los DS 21060, DS 21137 y apreciaciones del autor.

Las medidas estructurales

A continuación, se hará una descripción resumida de las políticas que en 1985 puso en práctica el gobierno del presidente Paz Estenssoro, para encarar la reforma estructural de la economía - de Bolivia en 1985.

a. La NPE reafirmó la eliminación del control de precios, implantada por la administración del presidente Siles, cuando en 1984 se hizo un tímido intento de atacar el problema de la hiperinflación con un conjunto de medidas de corte macroeconómico. En efecto, el Decreto Supremo 21060 del 29 de agosto de 1985 estableció la absoluta libertad para la determinación de precios en todas las actividades de la economía. Como se puede ver en el cuadro 3, los efectos de esta política fueron sorprendentes. Durante 1984 año en que se inició la desregulación de precios el sector agropecuario tuvo un crecimiento positivo del 19 por ciento, seguido de un crecimiento del 7,7 por ciento en 1985.

Lamentablemente, a excepción de 1987, 1988 y 1991, en los otros años el crecimiento fue bajo o negativo, a causa de las sequías e inundaciones que afectaron a Bolivia. A pesar de esto, lo ocurrido en 1984 y 1985 nos hace pensar seriamente que la desregulación de precios en Bolivia tuvo un efecto positivo en el crecimiento del sector agropecuario, a pesar de la crisis y de la hiperinflación.

b. Al establecer un régimen de cambio único y flexible, la NPE desreguló y liberalizó el mercado cambiario en Bolivia. En efecto, al reemplazar el deteriorado sistema de cambio fijo por uno de carácter flexible, la NPE levantó la regulación discrecional del Estado en la fijación de la tasa de cambio. Como se puede ver en los cuadros 2a y 2b del apéndice 2, la implantación de esta política permitió minimizar la diferencia cambiaria que había prevalecido entre el mercado oficial, y el mercado paralelo durante el período 1981-1985. Por otra parte, al dar paso a las fuerzas del mercado en la determinación de la tasa de cambio, se consiguió un logro muy importante: cuál es, el de permitir la determinación de un cambio realista en la economía de Bolivia. Este cambio realista fue un factor decisivo para la desaparición del control de cambios, así como para la recuperación del nivel de las exportaciones no tradicionales, que habían sido seriamente afectadas por las políticas de cambio fijo (ver cuadro 4).

CUADRO 3. BOLIVIA: tasas de crecimiento sector agropecuario

| Año | Valor |
|------|-------|
| 1981 | 0,93 |
| 1982 | 6,92 |
| 1983 | 17,21 |
| 1984 | 19,03 |
| 1985 | 7,72 |
| 1986 | 3,52 |
| 1987 | 3,51 |
| 1988 | 2,42 |
| 1989 | 1,34 |
| 1990 | 1,98 |
| 1991 | 7,23 |

FUENTE: BCB (1992), 135

CUADRO 4. BOLIVIA: sector exportaciones no tradicionales (en miles de dólares americanos)

| Año | Valor |
|------|-------|
| 1981 | 94,8 |
| 1982 | 84,5 |
| 1983 | 55,1 |
| 1984 | 29,1 |
| 1985 | 34,5 |
| 1986 | 110,9 |
| 1987 | 106,2 |
| 1988 | 104,9 |
| 1989 | 201,8 |
| 1990 | 288,5 |
| 1991 | 253,8 |

FUENTE: UDAPE (1995), 119

c. La NPE autorizó a los bancos del sistema a operar con recursos en moneda extranjera y fijar tasas de interés libres, tanto para las operaciones en esta moneda como en moneda nacional. En efecto; al permitir que las instituciones del sistema bancario reciban depósitos en moneda extranjera, la NPE reconoció tácitamente fuente que ésta se convertía en un medio legal de cambio. De la misma manera, al autorizar que las instituciones financieras fijen libremente las tasas de interés, la NPE levantó la regulación del mercado bancario en Bolivia. Como se puede ver en el cuadro 3c del apéndice 2, el efecto conjunto de estas medidas fue el de revertir las tasas reales negativas de interés y, como veremos más adelante, permitir la recuperación de un importante contingente de recursos, que había fugado del sistema bancario a causa de la hiperinflación.

d. Al restituir la completa vigencia de la Ley General del Trabajo de 1939, la NPE desreguló el mercado laboral en Bolivia. En efecto, al disponer la total vigencia de esta ley, la NPE eliminó todas las disposiciones legales que permitían la inamovilidad funcionaria (garantía permanente de trabajo), la indexación del salario nacional, la otorgación de salarios extras en dinero y en especie, muchos de ellos no sujetos a la tributación, y otras medidas que tendían a crear distorsiones en el mercado de trabajo. Por otra parte, la NPE estableció la responsabilidad del Estado solamente en la fijación del salario de sus dependientes y no así en la de los dependientes del sector privado. De acuerdo a las disposiciones laborales, estos últimos estaban sujetos a las instancias y beneficios que les otorgaba la Ley General del Trabajo de 1939, que permitía, entre otras cosas, la declaratoria legal de la huelga. Lamentablemente, la imposibilidad de comparar indicadores durante este período (ver Morales, 1989, 9), no permite medir el impacto de estas políticas sobre el nivel de empleo.

Sin embargo, y como era de esperarse, el masivo desempleo ocasionado por los shocks externos (21.000 mineros en la Corporación Minera de Bolivia, 4.000 obreros en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y 23.500 empleados en el gobierno general), posiblemente produjo un significativo deterioro en los indicadores de empleo a partir de 1985. Como emergencia de esta situación, el gobierno de Bolivia se vio obligado a instrumentar una serie de mecanismos de alivio social, que sirvieron de válvula de escape a la tensión política y social originada por la crisis y acentuada por el ajuste (ver capítulo 9).

e. Al instituir el régimen de libre importación, la NPE determinó la apertura al comercio exterior. Junto a estas medidas, la NPE puso en práctica la aplicación de un gravamen arancelario uniforme para todas las importaciones, sin excepción. Asimismo, eliminó todas las exenciones de derechos y gravámenes, con excepción de aquéllas establecidas por convenios internacionales, contratos con el Estado o la entonces vigente Ley de Inversiones.

El razonamiento detrás de estas medidas fue el de complementar la desregulación de los precios, evitar el poder monopólico del productor interno otorgado por la propia desregulación y hacerlo más competitivo con las importaciones. Como se verá más adelante, estas medidas tenían el propósito de otorgar protección arancelaria efectiva a los productores nacionales de alto valor agregado. Al hacer esto, revertió la vieja estructura arancelaria que había incentivado la proliferación de industrias artificiales e ineficientes en Bolivia. Como se puede ver en los cuadros 3 y 4, con la desregulación de los precios y la aplicación de estas políticas, el sector manufacturero y las exportaciones no tradicionales iniciaron un proceso de crecimiento sostenido a partir de 1986.

f. Al establecer la indexación automática al tipo de cambio de las tarifas; particularmente la gasolina y sus derivados, la NPE logró cerrar la brecha financiera de las empresas públicas (particularmente las que operaban en comercio exterior) y evitar que éstas tengan que recurrir al Banco Central en busca de crédito fiscal.

g. El único campo que no fue cubierto por la reforma fue el de la privatización de las empresas del Estado. Las razones que influyeron en la toma de esta determinación fueron las siguientes:

(a) En los años de 1970 varios fueron los intentos de privatización en América Latina que se empañaron por la improvisación y la corrupción. El gobierno de Bolivia no deseaba que la credibilidad de su programa sea perjudicada por actos de esta naturaleza.

(b) El problema de las empresas públicas durante la hiperinflación fue que éstas actuaban como entidades independientes, fuera del control del Estado. La NPE transformó esta situación, puso a las empresas públicas bajo la hegemonía del Estado y las convirtió en rentables.

(c) Al convertir en rentables las empresas públicas, éstas dejaron de ser una carga pesada para el Estado. Al privárselas del fácil acceso al crédito fiscal, las empresas dejaron también de ser un factor inflacionario en la frágil economía de Bolivia. Estas y otras razones, fueron las que primaron en la decisión de no privatizar las empresas públicas en Bolivia. Sin embargo, a partir de 1989, el Gobierno de Bolivia inició el proceso de privatización con la dictación del Decreto Supremo 22407 de enero de 1990, el mismo que fue continuado en el programa de capitalización de 1993.

La Reforma Tributaria de 1986

Al reemplazar más de 450 impuestos que en 1984 recaudaban alrededor del 1,65 por ciento del PIB en 1984, por 8 impuestos que en 1987 recaudaron 5,8 por ciento del PIB en 1987, la Ley 843, puso en práctica una innovadora reforma tributaria en Bolivia, destinada a fortalecer el sistema fiscal boliviano. Esta reforma tenía por objeto transformar el antiguo régimen tributario que gravaba el ingreso y las utilidades, por otro que gravaba el consumo y la riqueza. Su propósito fundamental: el poder recaudar impuestos del sector informal, en razón a que hiperinflación había transferido un importante segmento de la población del sector formal hacia el sector informal. Dado que era muy difícil determinar el origen de los ingresos y utilidades en el sector informal de la economía, la NPE no tenía otra opción. Debía gravar el consumo y la riqueza, como una especie de variable proxy del ingreso, a pesar de sus implicaciones supuestamente regresivas.

Con la aplicación de esta reforma, la NPE incrementó significativamente sus ingresos tributarios y dio fin con el abusado régimen de los impuestos de renta destinada. Al igual que en otros países, el fenómeno de cobrar impuestos con destino específico se originó en Bolivia a raíz del permanente incumplimiento de los compromisos presupuestarios asumidos con las entidades descentralizadas y los gobiernos locales.

La fácil salida de este problema fue la creación de nuevos impuestos de renta destinada, como una forma de garantizar la continua provisión de recursos a estas entidades. Lamentablemente, estos gravámenes multiplicaron rápidamente el número de obligaciones tributaria para el contribuyente y debilitaron de manera significativa la fuente de recursos del gobierno central. La reforma tributaria aprobada en mayo de 1986 revirtió esta práctica; permitiendo la coparticipación de todos los antiguos beneficiarios de los impuestos de renta destinada, en la recaudación de los nuevos impuestos introducidos en la reforma. La Ley 843 estableció una estructura tributaria basada en pocos impuestos relativamente fáciles de recabar y administrar.²⁶ Estos impuestos fueron:

- a. El impuesto al valor agregado (IVA), aplicado a las ventas habituales, a los contratos por servicios y a las importaciones, con una alícuota del 10 por ciento sin excepciones de ninguna naturaleza.
- b. El impuesto a la renta presunta de las empresas, aplicado sobre el patrimonio neto, con una alícuota del 2 por ciento.
- c. El impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes, que incluía la siguiente subclasificación:
 - i. El impuesto a la propiedad rural, basado en una clasificación efectuada por la Ley de Reforma Agraria, con una alícuota del 1 por ciento para las propiedades pequeñas, 1,5 por ciento para las propiedades clasificadas como medianas, y 2 por ciento para las propiedades grandes.

²⁶ Estas alícuotas han sufrido cambios.

- ii. El impuesto a los bienes inmuebles, basado transitoriamente en un régimen de autoevalúo hasta tanto se efectúe el catastro, con una alícuota progresiva del 0,35 al 3 por ciento.

- iii. El impuesto sobre vehículos, motonaves y aeronaves, basado sobre su precio exaduana (incluyendo depreciación), con una alícuota progresiva del 1 al 6;6 por ciento.

- d. Un impuesto "excepcional" a la regularización impositiva, destinado a regularizar el pago de impuestos de los últimos cinco años, con una alícuota del 3 por ciento sobre los valores patrimoniales, por una sola vez.

- e. El impuesto sobre transacciones aplicado a todas las transacciones, con una alícuota del 1 por ciento.

- f. El impuesto a los consumos específicos, aplicado a la venta de alcoholes, cigarrillos y joyas, con una alícuota entre el 30 y el 50 por ciento.

- g. Un impuesto complementario al impuesto al valor agregado, con una alícuota del 10 por ciento, que en realidad era un impuesto al ingreso de las personas, que podía ser redimido con el descargo de notas fiscales del impuesto al valor agregado (IVA).

- h. Más tarde se añadió el impuesto a las sucesiones con una alícuota del 1 por ciento

Como se decía en el capítulo anterior, el mérito de la reforma tributaria de 1986 fue el de establecer un sistema impositivo sencillo y fácil de administrar. Sobre todo, en un país que no tenía tradición tributaria y donde los sectores de la economía se habían movilizad, en gran medida, hacia el sector informal. El procedimiento era sencillo, pues gravaba lo que era visible: el consumo y el patrimonio y, lo que era fácil de controlar como ser los inmuebles, automóviles, la tierra y, fundamentalmente, el consumo. Era cuanto menos similar al modelo que se utilizó en la época de Luis XIV, cuando se decidió cobrar impuestos en función del número de ventanas que tenían las casas. Así, cuanto mayor el número de ventanas, mayor también era el ingreso de sus propietarios. Se dice también que es una reforma fácil de administrar, pues incorporaba en su sistema un impuesto complementario al impuesto al valor agregado, descrito en el inciso g. En realidad, este impuesto fue concebido como un impuesto al ingreso, pero deducible en su totalidad contra la presentación de las notas fiscales del impuesto al valor agregado (IVA). Por lo tanto, para evitar el pago de este impuesto, los contribuyentes bolivianos reclaman sus notas fiscales en todas sus compras, ayudando así a fiscalizar el cobro del impuesto al valor agregado que - de lejos - es el impuesto de mayor importancia en el régimen tributario boliviano.

De esta manera, la "fiscalización generalizada a nivel del público" en Bolivia permite reemplazar las deficiencias de la administración tributaria regular, considerado como uno de los problemas más graves, no sólo en Bolivia, sino también en la mayor parte de los países en desarrollo. En el cuadro 5, se muestra los resultados alcanzados por la Reforma Tributaria de Bolivia.

CUADRO 5. BOLIVIA: recaudaciones tributarias (en porcentaje del PIB)

| Año | Recaudación Total |
|------|-------------------|
| 1983 | 2,6 |
| 1984 | 1,65 |
| 1985 | 1,65 |
| 1986 | 4,42 |
| 1987 | 5,81 |
| 1988 | 5,94 |
| 1989 | 12,86 |

FUENTE: UDAPE(1995), 152

LOS MECANISMOS UTILIZADOS EN LA LIBERACIÓN Y LA DESREGULARIZACIÓN

En esta sección describiremos algunos de los mecanismos, que utilizó la NPE para desregular el mercado cambiario, el mercado financiero y lograr la apertura del comercio exterior. En esta sección no se hará referencia a los mecanismos utilizados en otras áreas de la reforma tributaria de Bolivia que, por su magnitud y su propia importancia, requiere de un tratamiento por separado (para analizar la Reforma Tributaria de 1986 ver, por ejemplo, Cabezas, 1989).

La subasta de divisas y la desregulación del mercado cambiario

Para levantar la regulación del sistema cambiario, la NPE utilizó el mecanismo de la subasta de divisas, conocido con el nombre de "el bolsín". Este mecanismo que, como su nombre lo indica, consiste en un remate de divisas, que efectúa de manera pública el Banco Central de Bolivia de acuerdo a las siguientes condiciones:

a. Diariamente (o cuantas veces lo requiera), el Banco Central de Bolivia fija el monto de divisas que se ponen a la venta en cada sesión de subasta. Para este propósito, establece la cotización base mínima de venta (precio piso) y la cantidad de divisas que se oferta en esa oportunidad.

b. En sesión pública, el Comité de Cambios y Reservas del Banco Central efectúa la apertura de las ofertas presentadas el día de venta, las califica y adjudica en función a los mejores precios ofertados. Los adjudicatarios reciben en el curso del día el monto de divisas demandadas.

Con el mecanismo de la subasta de divisas, la NPE efectivamente puso en práctica la liberación y la desregulación del mercado cambiario. Su principal mérito fue, entre otras cosas, el de liberar al gobierno del peso político que significa el tomar decisiones en materia cambiaria. Como se decía anteriormente, la experiencia del pasado muestra que, por lo general, los gobiernos son renuentes a tomar medidas destinadas a corregir la economía. Esto es particularmente cierto en el caso de las medidas cambiarias. A partir de la implantación de la subasta de divisas, la política cambiaria de Bolivia se manejó independientemente de las decisiones políticas del gobierno y en forma coherente con el resto de la política macroeconómica. Como se puede ver en los Cuadros 2a y b del apéndice 2, esta situación también se refleja en la baja dispersión existente entre el tipo de cambio oficial y el tipo de cambio para- lelo, a partir de 1986. Sin embargo, es importante anotar que, al momento de proponerse esta modalidad cambiaria, hubo un debate sobre si la subasta de divisas debía manejarse como un mecanismo de cambio administrado o debería darse total transparencia al mercado. Quienes abogaban por esta última posición, planteaban la tesis de que el Banco Central debería ofertar diariamente una cantidad de divisas equivalente a una proporción del promedio diario de la demanda anual de las mismas.²⁷

Si se ofertaba solamente este monto, las fluctuaciones en la demanda deberían afectar directamente el precio de venta de la divisa. Estas fluctuaciones serían, por lo tanto, las determinantes de la cotización diaria y de la tasa de cambio oficial. Por razones que se anotan más adelante, "el bolsín" no funcionó así. En primer lugar, porque estas directivas jamás se inscribieron en el Decreto Supremo 21060. En segundo lugar, porque el Banco Central definitivamente tomó la decisión de administrar el cambio. Por esta razón, cuando el Comité de Cambios y Reservas percibe una fuerte presión en la demanda de divisas, lo que hace es "simplemente incrementar el monto ofertado". Al actuar de esta manera, el Banco Central administraba el cambio y, en cierta manera, los efectos que tiene este sobre el resto de las variables macroeconómicas. Como se puede suponer, el debate sobre este tema aún continúa. Sin embargo, para todos los efectos prácticos, la implantación de la subasta de divisas tal como la practicó el Banco Central cumplió con el propósito de despolitizar la política cambiaria, permitiendo una pragmática administración de la política cambiaria en Bolivia.

²⁷ Así la concibió el grupo de personas que preparó el DS 21060, del cual formaba parte el autor. En ese momento, se estimaba que la demanda diaria de divisas era de alrededor de 5 millones de dólares, de los cuales 2 millones los proporcionaba el mercado

Arancel único y uniforme: apertura del comercio exterior

Para lograr la apertura de la economía al comercio exterior, la NPE utilizó el mecanismo del arancel único y uniforme aplicado a todas las importaciones sin restricción. A pesar de que la NPE tenía este objetivo muy claro, en los años siguientes a su implantación, se efectuaron importantes correcciones en la tasa arancelaria, que reflejan los problemas que enfrentó el gobierno al poner en práctica este mecanismo.

Las correcciones efectuadas a la política arancelaria de la NPE fueron las siguientes:

- a. El DS 21367 estableció un gravamen arancelario consolidado del 20 por ciento sobre el valor CIF de las importaciones. Este decreto modificó el régimen establecido por el DS 21060, que había dejado pendiente el cobro de impuestos de renta destinada y otros cargos paraarancelarios.
- b. El DS 21660 estableció un tratamiento de excepción a la importación de bienes de capital. Asimismo, otorgó diferimientos de hasta tres años para el pago de aranceles y aclaró las excepciones establecidas en el DS 21060.
- c. El DS 21910 estableció un programa de desgravación arancelaria automática para llegar a un arancel del 10 por ciento el 1° de enero de 1990. Esta disposición estableció también un arancel del 10 por ciento para la importación de bienes de capital.
- d. Los decretos supremos 22103 y 22466 establecieron un gravamen arancelario del 17 por ciento y 16 por ciento, respectivamente. El DS 22407 redujo al 5 por ciento el gravamen arancelario para la importación de bienes de capital.
- e. El DS 22585 redujo la tasa arancelaria al 10 por ciento. Se mantuvo la tasa del 5 por ciento para la importación de bienes de capital.

Como se puede ver, los sucesivos cambios en las disposiciones legales arriba mencionadas muestran que la implantación del arancel uniforme no sólo generó un gran debate interno, sino que también fue objeto de varias correcciones en las tasas del gravamen arancelario. Estas correcciones reflejan entre otros aspectos las presiones internas ejercidas por importantes grupos de poder, que vieron afectada su actividad por el nivel de la tasa arancelaria. Sin embargo, a pesar de todas estas vacilaciones, lo importante es que Bolivia poco a poco asimiló la idea de que la política arancelaria no podía ser utilizada para proteger la industria artificial. Comprendió también que el arancel único y uniforme debería ser el instrumento de protección a la industria de alto valor agregado y que, a partir de ese entonces, la industria nacional debería estar preparada para competir con las importaciones.

Sorprendentemente, a pesar de las críticas internas sobre el supuesto daño del arancel uniforme a la industria nacional, uno de los sectores que creció sostenidamente a partir de 1986, fue precisamente el sector manufacturero (ver cuadro 2).

Por otra parte, cabe advertir también que en los últimos años se ha generado un importante debate sobre la conveniencia de la gradualidad (o la no gradualidad) en la apertura del comercio exterior. Se ha comentado, por ejemplo, que la rápida liberalización del comercio exterior habría sido perjudicial a Bolivia, debido a que la producción interna se vio afectada por las políticas macroeconómicas altamente distorsionadas de sus vecinos y principales socios de comercio exterior (ver Pastor, 1988, 24).

Por su parte, Morales (1990, 47), opina que la rápida liberación habría traído impaciencia e incertidumbre a los productores internos, quienes ejercieron inmensas presiones para lograr la prohibición de importaciones que competían con la industria nacional (i.e.: azúcar, aceite comestible, que actualmente tienen una prohibición temporal). A pesar de estos argumentos, es importante anotar que, tal como fue concebida la NPE, resulta casi imposible instrumentar un proceso de liberación de precios, sin el complemento natural de la apertura al comercio exterior. Como se decía anteriormente, la apertura gradual (o la no apertura) del comercio exterior, junto a la desregulación de los precios, habría otorgado a los productores bolivianos un amplio poder monopólico, al no permitir que compitan con las importaciones. Esta situación, naturalmente, es inaceptable desde todo punto de vista y sobre todo desde el punto de vista de eficiencia económica.

Liberalización de tasas de interés y repatriación de capital

Para repatriar un importante contingente de recursos que había fugado del país a causa de la hiperinflación y levantar la regulación del mercado bancario en Bolivia, la NPE autorizó la apertura de cuentas bancarias en moneda extranjera, así como la liberalización de las tasas de interés. Estas acciones tenían, a su vez, el propósito común de reducir el nivel de dichas tasas, a uno que se encuentre acorde con la estabilidad recientemente lograda. Tal como se puede ver en el cuadro 6, la acción conjunta de estas políticas determinó un significativo incremento en los depósitos del sistema bancario a partir de 1985. En dicho cuadro podemos ver, por ejemplo, cómo los depósitos del sistema bancario boliviano, expresados en bolivianos de 1980, se incrementaron de 2,0 millones de bolivianos en 1984 a 7,0 millones de bolivianos en 1986 y a 9,27 millones de bolivianos en 1987. Así, el público que había visto volatilizar sus depósitos durante la hiperinflación, encontró que con la estabilidad los recursos en moneda nacional mantenían su valor. De igual modo, este mismo público que habían mantenido una importante masa de recursos en moneda extranjera, cuya tenencia era ilegal durante el período de la hiperinflación, encontró que ahora podía depositarla legalmente en el sistema bancario y recibir tasas competitivas de interés.

CUADRO 6. BOLIVIA: total de depósitos bancarios
(bolivianos de 1980 en millones)

| Año | 1881 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-----------|-------|--------|-------|-------|-------|-------------|
| Depósitos | 13,16 | 10,469 | 5,873 | 2,020 | 2,571 | 7,020 9,277 |

6

FUENTE: BCB (1990), 21 y 26

Tal como en el caso de la liberalización de precios, donde la NPE utilizó la apertura al comercio exterior para darle competitividad a los productores nacionales, en el caso de la liberalización del sistema financiero, la NPE autorizó la apertura de cuentas bancarias en moneda extranjera y estableció las condiciones necesarias para que el sistema bancario pueda recibir líneas de crédito de la banca privada internacional, con el propósito de hacer más competitiva la tasa de interés. Lamentablemente, los resultados no fueron los esperados. A pesar de haberse revertido la condición negativa de las tasas reales de interés, éstas se mantuvieron relativamente altas (en términos nominales) después de lograda la estabilidad (ver cuadros 3a y b del apéndice 2).

Al comentar esta situación, algunos analistas (Morales 1990, 13-14), atribuyen este fenómeno a un problema de oferta monetaria restringida por parte del Banco Central (tight money) y a la rápida acumulación de mora en el sector privado. Sin embargo, a estas explicaciones es útil añadir otra dentro del contexto de lo que pretendió el DS 21060; esta explicación es: tal como fue concebida la NPE, se esperaba que, con la desregulación de las tasas de interés, la recuperación de recursos que habían salido al extranjero; y la reapertura de las líneas de crédito de la banca privada internacional, se lograría un importante incremento en la oferta de recursos crediticios. El aumento de estos recursos crediticios, subsecuentemente, permitiría reducir las tasas de interés.

Lamentablemente, el resultado por lo menos hasta 1989 fue otro. Por una parte, la recuperación de recursos que habían salido al extranjero no fue sino parcial (a pesar del importante influjo de recursos repatriados, a esa fecha no se había podido restituir el nivel de los depósitos bancarios registrados en 1981). Por otra parte, la banca privada internacional cerró sus líneas de crédito, aun las de corto plazo para el comercio exterior. Consecuentemente, con una demanda de recursos crediticios igual o mayor a la que existía en 1981 y ante la imposibilidad de lograr suficientes depósitos en la banca privada o líneas de crédito para aumentar la oferta crediticia, no podía esperarse una baja significativa en las tasas de interés. En otras palabras, el problema fue el de una demanda de recursos crediticios insatisfecha, con una oferta inferior a la que existía en los primeros años de 1980. Sin lugar a duda, las altas tasas de interés es uno de los factores que más ha contribuido a incrementar la mora y la fragilidad del sistema bancario, a la que Morales y otros hacen referencia²⁸.

²⁸A pesar de esto, la NPE logró incrementar significativamente la aprobación y los desembolsos de los organismos internacionales de crédito. Como consecuencia de esto, a partir de 1986, Bolivia contó con flujos positivos netos de recursos (Cariaga, 1990 b, 52)

BIBLIOGRAFÍA

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (BCB), Gerencia de Estudios Económicos, (1992), Boletín estadístico núm. 276, diciembre 1992. CABEZAS, R. (1990), "Bolivia a nation moving forward with sacrifice and discipline toward a better future", AGA Journal, Winter Quarter.

CARIAGA, J.L. (1990 a), "Copying without a hegemon: the Bolivian experience", compilado por Drischler, A.P., en The United States and the world economy, FPI Policy Study Groups, Foreign Policy Institute, Toe Paul H. Nitze School of Advance International Studies, Toe Johns Hopkins University, Washington, D.C.

(1990 b), "Toree policy experiments: Bolivia", compilado por Williamson, J., en Latin American adjustment: how much has happened, Institute for International Economics, Washington, D.C.

(1992), "Deregulating the domestic economy: the case of Bolivia", compilado por Oliveira, J. de C., Latin America: facing the challenges of adjustment and growth. structural adjustment: deregulating the domestic economy, EDEDI Workingers, World Bank.

MORALES, J.A. (1982), "The Bolivian external sector after 1964", compilado por Ladman, J., en Modernday Bolivia: legacy of the revolution and prospects for the future, Center for Latin American Studies, Arizona State University, Tempe, Az.

(1989), "Toe cost in the Bolivian stabilization program", presentado en la conferencia Bolivia after hyperinflation: political, economic and social perspectives, organizada por el Center of Latin American Studies, Arizona State University, Tempe, Az., Mimeo.

PASTOR, M. (1988), "Bolivia: hyperinflation stabilization and beyond", Occidental College, Mimeo.

UNIDAD DE ANÁLISIS , DE POLÍTICAS ECONÓMICAS (UDAPE), División de Información y Análisis Macrosectorial (1991), Estadísticas Económicas de Bolivia, junio.

(1995), Dossier de información de estadísticas económicas de Bolivia núm. 5, junio.

7. POLÍTICA ECONÓMICA EN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS ECONÓMICAS Y DE AJUSTE ESTRUCTURAL

INTRODUCCIÓN

Mientras uno de los miembros del gobierno persuadía al Comando del Ejército sobre la imposibilidad de comprar equipo militar, otro continuaba la negociación salarial con la Central Obrera Boliviana (COB), cuyo diálogo había tomado más de seis semanas. En ambos casos se trataba de convencer a la otra parte de que el gobierno "no podía gastar más de lo que tenía". Estos son uno de los tantos ejemplos que ocurren en el proceso dinámico de administrar un programa de estabilización y que pueden hacer la gran diferencia entre el éxito y el fracaso del mismo. De ahí que, en estos casos, el "cómo hacerlo", resulta tan importante como el "qué hacer"; devolviendo vigencia al casi olvidado papel de la economía política o el arte de practicar la economía.

En este capítulo se intentará argumentar que, en el caso del programa de estabilización de Bolivia, la aplicación de medidas en el momento oportuno, sorteando las expectativas económicas, demostrando determinación en las decisiones de política y negociando con los grupos de poder, fueron elementos decisivos para el éxito del mismo. De ahí que no es sorprendente que programas implantados en la misma época, a pesar de haber sido teóricamente bien concebidos, no tuvieron el éxito que demostró el programa de Bolivia, justamente por no haber contemplado estos elementos. Esto parece explicar lo expresado anteriormente, que el "cómo hacerlo" o cómo ejecutarlo, juega un papel decisivo en los programas económicos, reviviendo la importancia de la economía política en el sentido de hacer "política" económica a través de la experiencia boliviana.

ECONOMÍA POLÍTICA EN EL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN DE BOLIVIA

Cuando el gobierno del presidente Paz Estenssoro puso en práctica su programa de estabilización, Bolivia tenía todas las de perder. El nivel de las reservas internacionales líquidas apenas llegaba a 24 millones de dólares; el crédito multilateral y bilateral estaba prácticamente congelado; la banca privada internacional había suspendido todas sus operaciones crediticias, inclusive aquellas para el financiamiento del comercio exterior; el sistema tributario estaba totalmente erosionado, pues las recaudaciones tributarias apenas alcanzaban alrededor del 1,65 por ciento del PIB. Por último, las empresas del Estado, todas ellas deficitarias, se encontraban fuera del control del gobierno central y sobrevivían gracias al crédito fiscal.

Entre los años de 1983 a 1985, el Estado había vendido más de 2 mil millones de dólares de divisas baratas, donde la brecha entre el mercado oficial y el mercado paralelo tenía a veces una diferencia de 17 veces. Cuando el presidente Paz Estenssoro preparó su programa de estabilización, ningún organismo bilateral o multilateral quería hablar seriamente con el gobierno de Bolivia.²⁹ El país se enfrentaba a la difícil tarea de salir adelante con sus propios esfuerzos.

¿Qué hacer en esta situación? El presidente Paz Estenssoro se dio cuenta que si la inflación continuaba; la economía se encaminaba a una etapa de autoestrangulamiento, que hubiera podido terminar en un grave conflicto político y social. Entre otras cosas, también habría dado fin con el proceso democrático, recientemente instaurado en la administración de su predecesor, el presidente Siles Zuazo.

Tal como se describe en el capítulo 4, para hacer frente a esta situación, Paz Estenssoro reunió a un pequeño grupo de profesionales bolivianos, que trabajó en secreto y sin la asistencia de organismos internacionales, los que habían perdido toda credibilidad en las viejas promesas de Bolivia. En estas circunstancias, se elaboró un programa económico, que contenía medidas de ajuste y una importante reforma estructural, destinada a cambiar las características fundamentales de la economía de Bolivia. Este programa fue acompañado de una serie de acciones políticas que pueden resumirse de la siguiente forma: a) determinaciones políticas que le dieron al programa una gran credibilidad; b) negociaciones internas e internacionales que le permitieron al país continuar con el rumbo marcado por la Nueva Política Económica y e) medidas coherentes e integrales que viabilizaron el programa en el mediano plazo. Este conjunto de determinaciones políticas, negociaciones internas e internacionales y decisiones coherentes e integrales que complementaron el programa económico, resumen el "cómo hacerlo" y es el tema que se tratará en las próximas secciones.

DETERMINACIONES POLÍTICAS QUE LE DIERON CREDIBILIDAD AL PROGRAMA ECONÓMICO

Como se sabe, en economía política no bastan los anuncios ni las amenazas. En el caso de Bolivia, el gobierno recientemente elegido puso en práctica disposiciones que todos suponían eran impracticables de ejecutar. Estableció severas reglas de austeridad, tanto para el gobierno como para sus instituciones. Cambió disposiciones legales como, por ejemplo, los decretos laborales que los sindicatos presumían irreversibles e imposibles de modificar. Eliminó las expectativas gradualistas, presentando un programa en el que las medidas más importantes se las tomaba de una sola vez. Pero más importante aún, demostró que tenía la voluntad y la capacidad política de llevarlo hasta sus últimas consecuencias.

²⁹ En reuniones efectuadas con las misiones del FMI, USAID y Banco Interamericano de Desarrollo BID, donde estuvo presente el autor, se descartó el proyecto de programa de estabilización antes de convertirse en el DS 21060, por la poca credibilidad que tenía Bolivia. Ver Cariaga (1990), 41 (pie de nota 1).

La credibilidad nacida de las decisiones políticas del gobierno mostró sus resultados inmediatamente. Por un lado, la inflación se contuvo de manera abrupta, casi inmediatamente después de haberse aprobado el Decreto Supremo 21060. Por otro lado, los agentes económicos dejaron de apostar en contra de la economía, al recuperar (por lo menos parcialmente) la confianza que habían perdido en el uso de la moneda nacional y repatriar un importante contingente de recursos en moneda extranjera.

En efecto, tal como se puede apreciar en el cuadro 1, la inflación se contuvo abruptamente a los diez días de haberse aprobado las medidas de estabilización y se mantuvo en niveles negativos o muy bajos hasta fines del mes de noviembre de 1985. Efectivamente, tal como puede verse en el mencionado cuadro, la inflación registró niveles negativos durante siete semanas y niveles equivalente a cero o ligeramente superiores al 1 por ciento durante tres semanas en el período septiembre a noviembre de 1985.

Es interesante observar que la inflación hubiese registrado niveles tan bajos en ese lapso, a pesar de que los instrumentos fiscales y monetarios puestos en práctica por el Decreto Supremo 21060 no habían tenido el tiempo suficiente para cumplir con los objetivos para los cuales fueron diseñados.³⁰

Todo esto, además, en circunstancias en que la COB había decretado una huelga general que paralizó el país durante más de tres semanas. El mecanismo de transferencia de recursos de YPFB, que era la fuente más importante de recursos del Tesoro, todavía no había sido puesto en práctica; mientras que el Banco Central seguía otorgando financiamiento al sector privado con recursos propios (hasta que se le fue explícitamente prohibido a principios de 1986), para citar tan sólo algunos ejemplos del tiempo que demandó la aplicación efectiva del Decreto Supremo 21060.

La explicación de este extraño comportamiento parece sugerir que la credibilidad nacida de las acciones políticas del gobierno; fue la que influyó en el cambio de las expectativas de los agentes económicos y la que se constituyó en el factor determinante de la brusca parada de la inflación.³¹

Por otro lado, estas mismas circunstancias también parecen explicar la importante repatriación de capitales que efectuaron los ciudadanos bolivianos al país que, entre otras cosas, permitió al Banco Central sustentar el programa de estabilización, hasta que se hiciera efectiva la asistencia financiera internacional. En efecto, los depósitos bancarios se incrementaron en más de tres veces al cumplirse un año de aprobado el programa (ver capítulo 5).

Claro está que este incremento fue incentivado en gran manera por las altas tasas de interés que todavía prevalecían durante este período. Sin embargo, es importante anotar que, cuando se repatria capital a un país y en este no existe credibilidad, cinco o diez puntos por encima de las tasas internacionales, no justifican el riesgo de hacerlo.

A continuación, describimos algunas de las decisiones políticas que el gobierno puso en práctica para viabilizar el programa y darle gran credibilidad.

CUADRO 1. BOLIVIA: porcentaje semanal de incremento en el índice de precios del consumidor 210,9

| FECHA | INCREMENTO PORCENTUAL |
|---------------|-----------------------|
| Agosto 5 | 18,36 |
| Agosto 12 | 8,56 |
| Agosto 19 | 6,14 |
| Agosto 26 | 19,86 |
| Septiembre 02 | 36,81 |
| Septiembre 09 | 4,61 |

³⁰ Las transferencias de YPFB al TGN no se consolidaron hasta enero de 1986, cuando YPFB, ordenada por el gobierno, dio específicas instrucciones al Banco Central, autorizado dichas transferencias (ver Resolución de Directorio de fecha 17-1-86).

³¹ Para un tratamiento más riguroso del tema ver Campell (1995).

| | |
|----------------|-------|
| Septiembre 16 | 0,84 |
| Septiembre. 23 | 2,52 |
| Septiembre 30 | 0,74 |
| Octubre 07 | 0,22 |
| Octubre 14 | 1,46 |
| Noviembre 04 | 1,81 |
| Noviembre 11 | 1,20 |
| Noviembre 18 | 2,26 |
| Noviembre 25 | 2,97 |
| Diciembre 02 | 10,44 |
| Diciembre 02 | 10,44 |
| Diciembre 09 | 0,51 |
| Diciembre 16 | 5,47 |
| Diciembre 23 | 3,82 |

· FUENTE: Información obtenida por el autor de documentos internos del Instituto Nacional de Estadísticas. (1) La Paz

Voluntad política

En la experiencia de Bolivia, la condición sine qua non del éxito de su programa económico, fue la voluntad política que caracterizó a sus ejecutores, para llevarlo adelante hasta sus últimas consecuencias: Son varios los ejemplos en el mundo y muy particularmente en América Latina; donde programas bien concebidos no lograron el éxito que se les asignaba, debido a que no contaban con el apoyo político al más alto nivel gubernamental.

En contraste, en el caso de Bolivia, el programa económico implantado en 1985 se distingue de muchos otros puestos en práctica en la misma época, por la voluntad férrea que caracterizó a su arquitecto principal, el presidente Paz Estenssoro y al equipo de gobierno.³² Esta voluntad férrea se tradujo en su incansable lucha destinada a vencer todos los avatares políticos; sociales, regionales y sindicales, que pretendieron obstaculizar su implantación.

Capacidad política

En economía política no basta la voluntad política de un gobierno para llevar adelante un programa hasta sus últimas consecuencias. Este requiere también de la capacidad política que le permita lograr su cometido. El deseo de un gobierno de implantar medidas de ajuste requiere de alianzas políticas, coaliciones partidarias, apoyo parlamentario y, en la medida de lo posible, de un consenso nacional que permita su viabilidad en el mediano plazo.³³

Requiere también de negociaciones con los sindicatos, las regiones y en algunos casos con los grupos de poder (como ser, por ejemplo, los militares), a fin de conseguir el apoyo que requiere su ejecución. Toda esta complicada arquitectura permite mantener el equilibrio político sobre el cual debe edificarse la aceptación popular del programa. Otra vez esto fue así en el caso de Bolivia, cuando el presidente Paz Estenssoro logró el apoyo del general Hugo Bánzer Suárez, jefe del principal partido de oposición, quien comprometió su apoyo en un acuerdo llamado el "Pacto por la Democracia". Este pacto político fue concebido para llevar adelante el programa de estabilización y preservar la democracia recientemente establecida.³⁴

El lograr este acuerdo político fue además una importante señal para todos los agentes económicos. Estos percibieron que el programa se llevaría a cabo con todo el apoyo parlamentario requerido. Percibieron también que el pacto entre los dos grandes partidos le daría al gobierno un gran campo de acción. Más importante aún, le permitiría contar con el apoyo necesario para hacer efectivas las decisiones políticas que en ese momento el gobierno requería para defender el programa. Este fue el caso, por ejemplo, del apoyo parlamentario que el gobierno requirió para implantar un Estado de Sitio, que dio fin a una huelga general de tres semanas decretada por los sindicatos de trabajadores.

Es sobre esta base que se construyó la infraestructura política sobre la cual, eventualmente, se logró un consenso popular en favor de las medidas. Este consenso se tradujo en el voto popular de las elecciones de 1989, donde el 64,5 por ciento de la población votó por los partidos políticos que en su plataforma electoral planteaban la continuación del programa.

³² Nelson opina que la voluntad política nace del doloroso reconocimiento de que el costo político y económico de no actuar de mayor que el costo de actuar (Nelson 1984,1003).

³³ Waterbury opina que aun en los regímenes autoritarios se requiere de una cuidadosa administración de los intereses que constituyen el apoyo básico a la coalición (Waterbury 1989.55)

³⁴Es importante destacar que la iniciativa del Pacto por la Democracia fue propiciada por el general Banzer quien, con un gran desprendimiento político, reconoció la coincidencia de su programa económico con el programa de gobierno.

Política de "shock"

La rapidez o la gradualidad con la que se aplican las medidas de ajuste es un aspecto que en economía política se debe evaluar adecuadamente. En esta apreciación deben sopesarse los cambios en las expectativas, las reacciones políticas de la población y los llamados "anticuerpos" que se generan en estos procesos, para evitar la adecuada implantación de las medidas.³⁵ En el caso de Bolivia, las medidas de 1985 se aplicaron de una sola vez. El presidente Paz Estenssoro trabajó su programa económico en secreto durante veinte días, al cabo de los cuales todas las medidas fueron implantadas a manera de shock. Se dice que cuando se le preguntó al Presidente por qué había tomado todas las medidas a la vez, éste respondió que había optado por el shock, a fin de evitar las expectativas que se generan con la implantación gradual de las medidas y que, a la larga, no hacen otra cosa que entorpecer su adecuada aplicación. Parafraseando a Maquiavelo, el presidente Paz siempre comentaba que las buenas noticias hay que darlas siempre "de a poco", mientras que las malas noticias hay que darlas "de una sola vez".

Negociaciones internas e internacionales

La experiencia de Bolivia muestra que no sólo se requiere de un programa económico y de una reforma estructural para lograr la estabilización, se requiere también de continuas y permanentes negociaciones internas e internacionales, destinadas a preservar y fortalecer la integridad del programa. En efecto, un programa económico requiere de intensas negociaciones internas, tales como las negociaciones presupuestarias, salariales, regionales y con los grupos de poder, con el fin de mantener el rumbo trazado por las medidas iniciales. Requiere también de negociaciones internacionales, tales como los acuerdos con el FMI, Banco Mundial, BID, Club de París y otras de carácter bilateral, que permiten el financiamiento o el alivio crediticio que requiere el programa en última instancia. Las consecuencias de una mala negociación pueden ser desastrosas y, entre otros aspectos, significar un irreversible paso a la inestabilidad o a la incoherencia de las medidas estructurales. En la experiencia de Bolivia, las negociaciones jugaron un papel muy importante en la preservación del programa implantado.

El equipo de gobierno demostró una gran predisposición al diálogo y a la negociación; circunstancia que permitió mantener el rumbo de la política económica inalterable durante todo el período administrativo del presidente Paz Estenssoro.

³⁵ Nelson opina que el gradualismo permite a los opositores a las medidas de ajuste organizarse y reunir fuerzas (Nelson, 1984, 1003).

Aquí corresponde hacer un breve paréntesis para hacer referencia a una categoría especial de negociaciones: las negociaciones presupuestarias. En la experiencia de Bolivia, los presupuestos aprobados después de 1985 fueron objeto de prolongadas y tediosas negociaciones, que se llevaron a cabo con el propósito de preservar el equilibrio financiero de las finanzas estatales. Sin embargo, no siempre fue previsible mantener este equilibrio;

sobre todo, cuando se trataba de hacer pronósticos en una economía abierta y sujeta a las variaciones del comercio exterior, como era el caso de la economía de Bolivia. Los shocks externos que afectaron a Bolivia en los años de 1985 y 1986 son una muestra clara de cómo los ingresos del sector fiscal pueden ser afectados por estas variables exógenas. Para evitar estas distorsiones, el gobierno optó por una política presupuestaria que merece la pena ser destacada. Esta fue la de acomodar los gastos presupuestarios a la medida en que se obtenían los ingresos y de esta manera evitar que el exceso del gasto distorsione de manera significativa el equilibrio fiscal. Para cumplir con este propósito y además el precepto constitucional que exige que el Congreso apruebe la cuenta de gastos el gobierno del presidente Paz Estenssoro presentaba ante este cuerpo legislativo una rendición anual de cuentas, con el fin de que el Congreso apruebe tanto los gastos efectuados, como los no efectuados. Es importante recordar que, de acuerdo a la Constitución Boliviana, el Gobierno está obligado de hacer efectivos todos los gastos aprobados. Sin embargo, muchas son las experiencias en los países de América Latina, donde los gobiernos se han visto obligados a cumplir con esta disposición constitucional, a pesar de no contar con los suficientes

ingresos presupuestarios. Naturalmente, esta circunstancia los obligaba, voluntaria o involuntariamente, a vulnerar el propósito de mantener un rígido equilibrio fiscal. Con la política adoptada por el presidente Paz de requerir una aprobación congresal para los gastos no desembolsados pudo evitarse este importante escollo. De esta manera, pudo también mantenerse el equilibrio financiero de los recursos fiscales, aun sin haber percibido la totalidad de los ingresos presupuestarios.

Al igual que en las negociaciones internas, la experiencia de Bolivia muestra que las negociaciones internacionales también juegan un papel muy importante en el sostenimiento del programa económico. La apertura de fuentes de crédito y financiamiento de los organismos internacionales son vitales para que la economía pueda contar con recursos de inversión. Es más, en el caso del programa boliviano, también se pudo contar con recursos concesionales, que permitieron a la frágil economía boliviana establecer importantes programas de alivio de empleo e invertir en el sector social.

Las negociaciones con el FMI y los organismos financieros de crédito multilateral y bilateral fueron vitales para movilizar una masiva asistencia financiera en favor del país, gracias a la cual, Bolivia pudo detener el crecimiento negativo que había prevalecido en los últimos años.

Credibilidad y ajuste incompleto

La voluntad y la capacidad política de implantar el programa, la manera de encarar los problemas de una sola vez, y las exitosas negociaciones internas e internacionales son los aspectos que le dieron al programa económico de Bolivia una gran credibilidad tanto interna como internacional. Esta confianza en el programa parece explicar no sólo la abrupta parada de la inflación a los pocos días de haberse adoptado las medidas de ajuste, sino también la forma en que la propia estabilidad se mantuvo en el año de 1987, a pesar de que la brecha fiscal se incrementó significativamente. Como se vio anteriormente, este incremento en la brecha fiscal se debió a: (a) los shocks externos, (b) la asistencia al sector bancario en peligro de quiebra y (c) el intento (equivocado) del gobierno de poner en práctica un programa de reactivación de la economía a costa del financiamiento del Banco Central, de los recursos del Tesoro y de los ingresos de las empresas del Estado. En efecto, tal como se puede ver en el cuadro 1 del capítulo 5, el déficit fiscal se incrementó al 6,7 por ciento del PIB en 1987 y el financiamiento interno se revirtió de 3,2 por ciento del PIB en 1986 al 4,5 por ciento en 1987. A pesar de esto y sin otra explicación económica la tasa de inflación ese año fue ligeramente inferior al 11 por ciento.

Por su parte, las exitosas negociaciones internacionales fueron responsables del importante alivio financiero de la deuda bilateral y bancaria y de la masiva asistencia financiera por parte de los organismos financieros internacionales, cuya descripción se hará en el capítulo 8.

DETERMINACIONES QUE LE DIERON COHERENCIA E INTEGRIDAD AL PROGRAMA

Para darle continuidad al programa de estabilización, el gobierno del presidente Paz Estenssoro implantó un conjunto de medidas coherentes e integrales, que complementaron las disposiciones tomadas en agosto de 1985 y le dieron viabilidad en el mediano plazo. Otra vez, esta fue una importante señal a los agentes económicos, en sentido de que el programa económico de Bolivia no era "un paquete más" de medidas aisladas³⁶, sino que era un conjunto de determinaciones y acciones de política destinadas a transformar la estructura económica del país, dentro del contexto dinámico de enfrentar los problemas económicos todos los días.

³⁶ Ver Cole 1987,60-61.

Formulación de medidas coherentes

Una de las características más importantes del programa de estabilización de Bolivia es que fue un programa coherente. Como lo dijo el propio Presidente de la República "la democracia que tiene libertad política debe conjugarse con una economía en libertad ..." (La Nación 1986). En este sentido, el programa económico del presidente Paz Estenssoro no se dejó tentar por medidas aisladas a veces las más fáciles de tomar que en su contexto no fueran coherentes con la filosofía de otorgar libertad a los agentes económicos. No se dejó tentar tampoco por la fácil solución de dejar los problemas coyunturales a discreción de la burocracia gubernamental. Los programas donde se hizo esto, tropezaron con los problemas típicos de inconsistencia, que la población los percibe y que le restan credibilidad al gobierno.

Así, en el programa boliviano se liberaron los precios, pero a la vez coherentemente se liberaron las importaciones, para que éstas compitan con la producción nacional. De igual manera, se liberaron las tasas de interés, pero a la vez se permitió el libre ingreso de recursos financieros del extranjero, para que compitan con los recursos que los bancos pudieran captar localmente. En el mercado laboral, se liberaron las restricciones existentes sobre la libre contratación, como ser la inamovilidad funcionaria o garantía de trabajo de por vida, pero a la vez se permitió que los obreros y trabajadores negocien libremente sus salarios sin la intervención del Estado.

Estas y otras medidas adoptadas en forma coherente, dieron al gobierno una gran credibilidad. Así lo percibió la población. Advirtió también que el gobierno establecía reglas de juego y que luego las respetaba. Por su parte, los agentes económicos recibieron el mensaje claro de que el gobierno no intervendría en las actividades del sector privado y que éste podría actuar libremente, en estricta sujeción a las leyes del país.

Formulación de medidas integrales

Como se decía anteriormente, un programa de estabilización no puede ser un conjunto de medidas aisladas, dictadas en un momento dado para solucionar problemas de tipo coyuntural. Dentro del contexto dinámico que significa administrar un país, éstas deben necesariamente abarcar todos los campos de la economía donde actúan los agentes económicos. En este sentido, el programa boliviano fue un programa integral; pues más allá de las medidas fiscales, monetarias, cambiarias y de reforma estructural, implantó otras que le dieron continuidad y trascendencia, más allá de lo coyuntural. En el pasado, Bolivia tuvo varias frustradas experiencias, en las que los gobernantes pensaron que podían cambiar la estructura económica del país con una o varias disposiciones aisladas. El esfuerzo del programa económico de 1985 fue el de encarar los problemas día a día, no sólo en forma consistente, siguiendo una misma línea de pensamiento, sino también actuando de manera congruente en todas las áreas de la actividad económica.

CONCLUSIONES

Como se expresó anteriormente, el propósito de este capítulo es el de mostrar cómo, en el caso de Bolivia, no fueron únicamente las medidas económicas y de reforma estructural las que resolvieron el problema de un país asediado por la inflación y la excesiva intervención del Estado. El "cómo hacerlo" jugó un papel decisivo para que las medidas adoptadas cumplan el objetivo para el cual fueron creadas. En este sentido, es un error el dar por descontado que la teoría económica funciona por sí sola, sobre todo, cuando la realidad nos muestra que tantos programas razonablemente bien concebidos no han sido exitosos debido a que, justamente en el momento de su implantación, no se tornaron en cuenta los aspectos que se señalan en este capítulo. De ahí la necesidad de rescatar la importancia del concepto de la economía política o el arte de aplicar la economía, que en la práctica parecería que ha sido muchas veces olvidada o disminuida por los analistas teóricos.

En el caso de Bolivia, el "cómo hacerlo" se resume en las determinaciones políticas que tomó el gobierno para darle gran credibilidad a su programa económico. Se resume también en el contexto coherente e integral de las medidas adoptadas durante el período 1986 - 1989 y que complementaron las medidas iniciales, para darles viabilidad en el mediano plazo. Por último, se resume también en la forma en que se condujeron las negociaciones internas e internacionales, que preservaron la continuidad del programa y le permitieron recibir un importante contingente de recursos de préstamo concesional. En este sentido, la experiencia de Bolivia es valiosa, pues nos muestra que un programa de esta naturaleza no debe ser entendido como una simple receta de medidas económicas que se adoptan de una sola vez. Es el proceso dinámico de enfrentar los problemas día a día y en todos los frentes donde actúan los agentes económicos. Es actuar dentro de una línea de pensamiento y de política coherente sin desviarse de ésta ante las presiones políticas o la de los grupos de poder.

BIBLIOGRAFÍA

- CARIAGA, J.L. (1990), "Three policy experiments: Bolivia", compilado por Williamson, J., en *Latin American policy adjustments: how much has happened*, Institute for International Economics, Wash., D.C.
- CAMPBELL, C. D. (1995), "Seigniorage and Bolivia's runaway inflation, 1982-1985", *Eastern Economic Journal*, Vol. 21, núm. 3, Summer.
- La Nación (1986), "El mercado derrotó la inflación", diciembre 26.
- COLE, J.H. (1987), *Latin American inflation. Theoretical interpretation and empirical results*, Praeger, New York.
- NELSON, J. (1984), "The political economy of stabilization: POLITICA ECONÓMICA EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS commitment, capacity and public response", *World Development*, 12 (10).
- WATERBURY, J. (1989), "The political management of economic adjustment and reform", compilado por Nelson, J., en *Fragile coalitions: the politics of economic adjustment*, (OECD, Wash D.C.)

8. LA MORATORIA EXITOSA DE BOLIVIA³⁷

INTRODUCCIÓN

Bolivia fue uno de los primeros países que, durante la década de los ochenta, logró llevar a cabo un exitoso programa de estabilización y ajuste estructural, a pesar de encontrarse en una situación de moratoria unilateral. Esta situación había sido heredada de la administración anterior, como emergencia de su alto grado de endeudamiento externo y la escasez de divisas que afectaba a su balanza de pagos. Fue con la implantación de este programa que Bolivia pudo iniciar con una posición de fuerza las negociaciones para la reestructuración de su deuda bilateral y la recompra de sus obligaciones con la banca privada internacional. De esta manera, Bolivia pasó de un ciclo de restricciones de pago no exitosa, en el que se le cerró el acceso al crédito internacional, hacia otro, que puede llamarse exitoso, en el que, a pesar de mantenerse los atrasos con la banca privada internacional, se reabrieron los canales de crédito de los organismos financieros internacionales.

Estas negociaciones se iniciaron con la firma del primer acuerdo stand by de julio de 1986 y la propuesta de reestructuración de su deuda bilateral en el Club de París, días después de haberse firmado dicho acuerdo. En julio de 1987, después de 18 meses de negociación con la banca privada internacional, Bolivia acordó con su Comité Coordinador una enmienda al Plan de Refinanciación de 1981, que le permitió recomprar su deuda comercial a un precio muy similar al de los mercados secundarios. Así, irónicamente, el gobierno de Bolivia, luego de estabilizar la economía y recuperar la credibilidad internacional, logró los resultados que la anterior administración habría deseado. Para ese entonces, el acceso al crédito multilateral y bilateral se había restablecido y el permanente proceso de negociación con la banca privada internacional le había permitido mantener vigentes los acuerdos con el FMI.

Puesto en términos más sencillos, esta vez, Bolivia cumplió su cometido "con una sonrisa", en vez de hacerlo "con una amenaza". En este capítulo, en forma resumida, se describen las acciones que fueron puestas en práctica por el gobierno de Bolivia, para negociar con los organismos financieros internacionales y recuperar la credibilidad externa que se había perdido a causa de la moratoria. En la primera sección se presenta brevemente lo logrado a partir de 1985, particularmente, en lo que respecta a los esfuerzos por recuperar la credibilidad y lograr la apertura del crédito internacional. En la segunda sección, se describen las medidas que acompañaron las restricciones de pago en el período 1985 - 1989.

En la tercera sección se presenta la situación externa y de balanza de pagos correspondiente al período 1986 - 1987. Finalmente, en la última sección, se hace un balance de las lecciones aprendidas en este ciclo de moratoria anunciada y recuperación de la credibilidad.

³⁷ Este capítulo se basa en gran medida en Cariaga (1992).

RESTRICCIONES DE PAGO 1986-1989: RECUPERACIÓN DE LA CREDIBILIDAD EXTERNA

Negociaciones con el FMI

Con la implantación del programa de estabilización del presidente Paz Estenssoro, Bolivia inició un nuevo ciclo donde las restricciones de pago estuvieron acompañadas de una amplia apertura del crédito internacional. En efecto, antes de cumplirse el primer año del programa de estabilización, Bolivia logró un acuerdo stand by con el FMI, que la habilitó para presentar un programa de reestructuración de su deuda bilateral con los países miembros del Club de París y negociar un acuerdo de recompra de su deuda con la banca privada internacional. De esta manera, Bolivia logró avances significativos en el campo internacional, a pesar de haber mantenido una situación de moratoria unilateral con sus acreedores bancarios del extranjero.

Afortunadamente para Bolivia, el acuerdo negociado con el FMI pudo concretarse sin cumplir el consabido requisito de un arreglo previo con la banca privada internacional, que había caracterizado todos los intentos de negociación de la administración del presidente Siles Zuazo. Más importante aún, Bolivia pudo utilizar, por lo menos inicialmente, los atrasos que mantenía con la banca internacional para financiar su programa de estabilización y su propia situación de balanza de pagos.

Varios fueron los intentos de negociación que en el pasado no se gestaron, debido a que el FMI siempre exigía un acuerdo previo o paralelo con la banca privada internacional. Por su parte, la banca internacional también exigía la inmediata regularización de los intereses, antes de iniciar cualquier negociación que tenga como meta la reestructuración de su deuda. El éxito logrado por las autoridades bolivianas en este acuerdo con el FMI, se atribuye al hecho de que en éstas pudieron convencer al Fondo que: a) la brecha de la balanza de pagos podía cerrarse con los recursos ya pactados de los organismos internacionales (particularmente el BID y el Banco Mundial); b) que el país no requería de recursos comerciales, cuyas condiciones comerciales estaba imposibilitado de poder pagar; c) que el país estaba impedido de pagar su deuda por muchos años a causa de los shocks externos; d) que la deuda boliviana en el mercado secundario se cotizaba alrededor de 15 centavos de dólar de los Estados Unidos de su valor facial; y e) por lo tanto, se requería de un plazo más largo de negociación para poder convencer a la banca privada internacional de que los argumentos para la recompra eran razonables.

Ante estas fundamentaciones, el FMI dejó la puerta abierta para que Bolivia prosiguiera negociaciones ulteriores con la banca privada, no sin antes establecer un plazo prudencial para lograr un acuerdo definitivo; el que efectivamente se cumplió.

A partir de 1986, se lograron los siguientes acuerdos con el FMI:

- a. Acuerdo stand by de junio de 1986 por DEG 50 millones (utilización DEG 32,7 millones)³⁸.
- b. Facilidad Compensatoria de diciembre de 1986 por DEG 64,1 millones.
- c. Facilidad de Ajuste Estructural de diciembre de 1986 por DEG 57,59 millones (utilización DEG 18,14 millones; traspasado a ESAF DEG 39,45 millones).
- d. Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural de abril de 1988 por DEG 136,05 millones.
- e. Facilidad Compensatoria de julio de 1988 por DEG 45,28 millones.

ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO

Negociaciones de la deuda bilateral

En julio de 1986, una vez ratificado el primer acuerdo con el FMI, el gobierno acudió al Club de París, para presentar su primera propuesta de reestructuración de la deuda bilateral. Esta negociación fue decisiva; no sólo porque Bolivia obtuvo un significativo alivio en la balanza de pagos, sino también porque se logró la reapertura del crédito bilateral (ver condiciones en el capítulo 3). Inmediatamente concluidas estas negociaciones, Bolivia quedó habilitada para presentar su programa de inversiones en el Grupo Consultivo organizado por el Banco Mundial. Este Grupo Consultivo, que se reunió en noviembre de 1987, consiguió en favor de Bolivia un importante compromiso por parte de los donantes multilaterales y bilaterales, que totalizó el monto de 1,3 billones de dólares para el período 1987 - 1989.

³⁸ En 1990 la equivalencia fue de un DEG igual a 1,17 dólares americanos.

En julio de 1988 Bolivia presentó una segunda propuesta de reestructuración, de su deuda bilateral al Club de París. En esta ocasión se logró un acuerdo por el cual mejoraron aún más las condiciones otorgadas en 1986. Por último, en marzo de 1990, durante el gobierno del presidente Paz Zamora, Bolivia presentó su tercera propuesta de reestructuración, con la que concretó un nuevo acuerdo en base al tratamiento "Términos de Toronto".³⁹ Esta fue la primera vez que un país no perteneciente a la zona del África del Sur obtuvo condiciones de reestructuración en términos blandos (ver condiciones y las opciones escogidas por los países acreedores en el cuadro 1).

CUADRO 1. Bolivia: negociaciones de la deuda bilateral

Las condiciones obtenidas por Bolivia en las tres negociaciones del Club de París fueron las siguientes:

- Club de París I, 1986: alivio de 459 millones de dólares, amortización 10 años, 5 de gracia para el período de la deuda por vencerse, 4 para la deuda vencida.
- Club de París II, 1988: alivio de 288 millones de dólares, amortización 11 años, 7 años de gracia.
- Club de París III, 1990: alivio de 282 millones de dólares en los denominados "Términos de Toronto". Las condiciones obtenidas por Bolivia y la distribución por países son las siguientes:
 - 1) Condonación de un tercio del total de la deuda por vencerse durante el período de consolidación y la reprogramación de los restantes dos tercios a 15 años de plazo con 8 de gracia incluidos. A esta opción se adhirió Francia.
 - 2) Ampliación del período de repago de los impones por vencer en el período de consolidación, a 25 años con 14 de gracia incluidos. A esta opción se adhirieron la República Federal de Alemania, Bélgica, los Estados Unidos, Japón (crédito de la OCDE) y los Países Bajos.
 - 3) Reducción de 3,5 puntos porcentuales, o el 50% de la tasa de interés pactada bilateralmente, en caso de que fuera menor, y reprogramación de los importes por vencer en el período de consolidación, a 14 años de plazo con 8 de gracia incluidos. A esta opción se adhirieron Austria, el Reino Unido, Suiza y Japón (créditos para la exportación).

FUENTE: Banco Central de Bolivia

³⁹ Según un acuerdo logrado entre los países del Grupo de los 7 (G7) durante la Reunión Cumbre de Toronto en junio de 1988, se otorgarían en el marco del Club de París condiciones especiales a países de bajos ingresos, en vías de desarrollo. Así, el país acreedor podía elegir entre tres opciones: i) condonar una tercera parte de la deuda sujeta a la reestructuración y reprogramar el saldo en un período de 14 años, con 8 años de gracia; ii) reprogramar la deuda elegible en un período de 25 años, con 14 años de gracia; iii) reducir la tasa de interés en 3,5 puntos o el 50 por ciento de la misma, eligiendo la que sea menor, y reprogramar la deuda en un período de 14 años, con 8 años de gracia. Ver CEPAL (1990, p. 78)

Durante la administración del presidente Jaime Paz Zamora, Bolivia también reestructuró su deuda bilateral con Argentina y Brasil. La primera, mediante compensaciones de deuda y la segunda, a través de la compra de papel brasileño y repago en moneda nacional (Delgadillo 1990, 1214). En el primer caso, obligaciones equivalentes a 739 millones de dólares adeudados por Bolivia se intercambiaron por 314 millones de dólares que debía la Argentina. En el caso de Brasil, se llegó a un acuerdo por el cual Bolivia pagaría su deuda de 289 millones de dólares bajo las siguientes opciones:

- a) Cancelación del 50 por ciento de los vencimientos mediante la entrega de papel brasileño, canjeado por deuda bilateral de Bolivia a Brasil.
- b) Apertura de un fondo en moneda nacional correspondiente al 50 por ciento de los vencimientos, con pagos en cuotas semestrales a partir del 30 de junio de 1990. Este fondo

estaría destinado a financiar: exportaciones bolivianas al Brasil; aportes locales para créditos del BID, Banco Mundial u otros organismos internacionales destinados a financiar proyectos de inversión calificados como prioritarios para Bolivia; programas de cooperación y asistencia técnica del Brasil a Bolivia; e inversiones o proyectos boliviano-brasileños en el campo del turismo.

Negociaciones con la banca privada internacional

Si bien las negociaciones con el FMI no requerían de un acuerdo inmediato con la banca privada internacional, éstas establecieron un plazo prudencial para que el gobierno acordara la reestructuración de su deuda con estas instituciones. La obtención de este plazo fue decisiva en las negociaciones con la banca pues, gracias a éste, el gobierno de Bolivia logró la recompra de su deuda externa.

Luego de 18 meses de negociación, la banca privada internacional aceptó enmendar el Plan de Refinanciación de 1981. Esta enmienda permitía la recompra de la deuda boliviana a un precio que eventualmente ofertaría el gobierno de Bolivia. Para evitar el precedente que esta enmienda pudiera tener sobre las negociaciones con otros países que también habían planteado restricciones en el servicio de su deuda, se establecieron las siguientes condiciones:

- a. Se enmendó el Plan de Refinanciación de 1981 sólo por un plazo de 90 días, durante el cual el gobierno efectuaría una oferta de recompra. En dicho plazo, los bancos ofrecerían para su venta la totalidad o parte de su deuda. El saldo no vendido estaría sujeto a una nueva reestructuración.
- b. Los recursos que se utilizarían en este programa de recompra provendrían únicamente de donaciones de terceros.

- c. El FMI establecería un fondo fiduciario; a fin de garantizar el origen de los recursos y la disponibilidad de los mismos.
- d. En caso de no contar con recursos suficientes, la recompra se haría a todos los bancos en términos proporcionales.
- e. Una vez cumplidas las condiciones anteriores, el gobierno recompró la suma de 470 millones de dólares de su deuda al precio de 11 centavos por cada dólar de valor nominal.⁴⁰ Esta recompra, que representaba el 75 por ciento de la deuda de Bolivia con la banca privada internacional (excluyendo atrasos acumulados en el pago de intereses), se obtuvo en dos tramos. El primer tramo, como un canje por bonos de inversión que totalizaban 201 millones de dólares y el segundo, como recompra de deuda en efectivo por un monto de 269 millones de dólares.

Paralelamente, el 20 de junio de 1987, el gobierno dictó el DS 21660, para permitir el cambio de deuda boliviana comprada en el mercado secundario por bonos emitidos por el Banco Central. El mencionado decreto permitía, además, la utilización de estos bonos en la inversión del sector productivo o en la compra de activos del Estado. En tales casos, estos bonos eran redimibles en un 50 por ciento adicional de su valor base presente (valor que determinaba el gobierno al momento de hacer la recompra de su deuda a la banca privada internacional). El valor presente de estos bonos sería también capitalizable a una tasa que permita, al cabo de 25 años, la redención de su valor nominal.

MEDIDAS QUE ACOMPAÑARON LAS RESTRICCIONES DE PAGO 1985-1989

En esta sección reseñaremos las acciones y políticas que acompañaron las restricciones de pago durante el período 1985 a 1989, cuando el gobierno puso en práctica un conjunto de medidas destinadas a estabilizar la economía y llevar adelante un comprensivo plan integral de reforma estructural.

Tratamiento a los acreedores

Cuando el gobierno de Bolivia ejecutó su programa económico destinado a estabilizar la economía, éste explícitamente contempló la restricción del servicio de la deuda con sus acreedores privados, como una forma de equilibrar inicialmente sus flujos financieros y la propia balanza de pagos. En efecto, cuando se puso en práctica el DS 21060, la economía de Bolivia se encontraba en un estado tan precario, que las medidas recientemente adoptadas apenas le permitían al Estado el pago de salarios, algunos gastos corrientes y el servicio de la deuda de los organismos multilaterales y algunos bilaterales.

⁴⁰Para más detalles sobre la recompra, véase Lamdany (1987)

Por lo tanto, el programa económico de 1985 fue concebido con la idea de que el país renegociaría las condiciones de su deuda externa con la banca privada internacional, dado que la misma se cotizaba en los mercados secundarios en alrededor de quince centavos de dólar de su valor facial. A esta situación se sumó el lamentable colapso del mercado del estaño y la caída del precio internacional del petróleo de fines de 1985, que habrían hecho muy difícil, sino imposible, el servicio de la deuda con la banca privada internacional. Ante estas circunstancias y, a pesar de haber aprobado una reforma tributaria integral, que dotó de importantes recursos al gobierno general, a las autoridades de Bolivia no les quedó otra opción que escoger entre pagar a los organismos bilaterales, que proveerían de importantes recursos concesionales a Bolivia, o a la banca privada internacional, que había interrumpido totalmente sus operaciones de crédito a Bolivia.

Ante esta disyuntiva, la posibilidad de reabrir el crédito bilateral con las negociaciones del Club de París, mostraron claramente la opción y las prioridades que las autoridades de Bolivia debían tomar.

Eficacia de las restricciones de pago

A diferencia de lo sucedido durante la primera parte de la moratoria de 1982-1985, las restricciones de pago establecidas por Bolivia durante el programa de estabilización sí fueron eficaces. Esto se debió a que dichas restricciones eran un componente importante del programa económico, diseñado inicialmente con el propósito de equilibrar las finanzas del Estado y restablecer las relaciones con los organismos financieros internacionales. Cuando se logró este objetivo, la restricción de pago establecidas posteriormente, también fueron eficaces; pues, como se vio anteriormente, permitieron concretar el acuerdo de recompra de la deuda (incluidos los intereses devengados) con la banca privada internacional, circunstancia que alivió notablemente la situación fiscal del sector público no financiero y de la propia balanza de pagos.

Por otra parte, las restricciones de pago del período 1985 - 1988 también fueron eficaces, pues las negociaciones con la banca privada internacional sirvieron de base para otras negociaciones de Bolivia con sus dos acreedores bilaterales más importantes. En efecto, gracias al precedente logrado con la banca internacional, Bolivia pudo lograr una compensación favorable de su deuda bilateral con la de Argentina, equivalente a pagar esta deuda con un importante descuento.⁴¹ Por otra parte, pudo también renegociar su deuda con la República del Brasil, a la que pagó tanto en títulos de la deuda comercial de ese país (comprados en el mercado secundario), como con recursos en moneda local, para los propósitos que se describen en la anterior sección.

⁴¹ Hay quienes creen que este no fue un arreglo favorable para Bolivia, pues en la deuda boliviana figuraba más 300 millones de dólares de deuda no documentada ni conciliada, que corresponde a recursos otorgados por el gobierno argentino, durante las dictaduras militares de ambos países.

Previsiones tomadas contra posibles embargos: asesoramiento externo

Al igual que en el caso de la moratoria unilateral de los primeros años de 1980, durante las restricciones de pago del período 1985-1989, Bolivia solo tomó provisiones de orden interno para proteger sus reservas internacionales: contra posibles embargos de parte de sus acreedores. Salvo algunos intentos aislados (como el del Capital Bank contra el Banco Nacional de Bolivia y el Banco de Cochabamba), la banca internacional no intentó acción alguna para sancionar la moratoria de Bolivia. Por el contrario, mostró un gran espíritu de cooperación para lograr los resultados de la recompra. La excepción a la regla fue la actitud de uno o dos bancos importantes, que insistían en un programa de conversión de deuda por activos. Lamentablemente, el efecto de este programa sobre la oferta monetaria era algo que la pequeña dimensión de la economía de Bolivia no estaba en condiciones de tolerar. La opción que ofrecieron las autoridades bolivianas fue la conversión de la deuda por bonos de inversión que, como se vio en los capítulos 5 y 6, permitiría la inversión del comprador en el sector productivo de Bolivia o la compra de activos propiedad del Estado boliviano.

Para atender las negociaciones de recompra de la deuda externa con la banca privada internacional, Bolivia contrató los servicios de un importante banco de inversiones. Fue con el asesoramiento técnico de este banco y el decidido apoyo del FMI que constituyó un fondo fiduciario que Bolivia pudo concluir con éxito las operaciones de recompra del 75 por ciento de su deuda externa con la banca privada internacional.

Líneas de crédito y repatriación de capitales

Como era de esperarse, ante la dramática situación de insolvencia de Bolivia, la banca privada internacional mantuvo cerradas todas las líneas de crédito hacia Bolivia. De esta manera, el país se vio privado del crédito internacional a mediano y corto plazo y, sobre todo, del crédito que financiaba el comercio exterior. Las condiciones impuestas por la banca a Bolivia fueron extremadamente duras. En efecto, a partir de 1982, la banca privada internacional exigió el prepago del 100 por ciento del valor de las cartas de crédito de importación. Aún a pesar del exitoso programa de estabilización, durante los años de 1986 y 1987, Bolivia se vio obligada a pagar al contado por todas sus operaciones de comercio exterior. Afortunadamente, los varios años de estabilidad y la tenacidad con la que se viene ejecutando el programa de ajuste, han permitido un cambio gradual de esta política. En efecto, poco a poco, los bancos internacionales están mostrando nuevamente interés en el mercado boliviano.⁴²

⁴² A fines de 1995, gran parte de los bancos bolivianos estaban operando líneas de comercio exterior sin prepago y recibiendo avances (clean advances) por parte de la banca privada internacional.

En lo que respecta a la repatriación de capitales, es interesante observar que, gracias al programa de estabilización, se logró recuperar un importante contingente de recursos que retomó al sistema bancario de Bolivia; En efecto, en los últimos años de la década de 1980, el sistema bancario boliviano prácticamente logró recuperarse de la pérdida de depósitos que había sufrido durante el proceso de hiperinflación. Está demás decir que la recuperación de estos recursos fue esencial para financiar el programa de estabilización durante su primer año de existencia, particularmente cuando la reapertura del crédito de los organismos multilaterales y bilaterales no se había concretado.⁴³

Políticas de servicio de la deuda externa

No cabe la menor duda que el programa de ajuste de Bolivia, combinado con las restricciones en el servicio de su deuda del período 1985 - 1989, lograron el objetivo que habían buscado. No sólo porque se logró frenar el proceso de hiperinflación, sino también porque se pudo reabrir con éxito el crédito multi lateral y bilateral. Pero además de esto, Bolivia también logró reducir significativamente el nivel de su deuda externa y, lo que es más importante, disminuir los montos del servicio de la misma. En efecto, el servicio de la deuda externa, que había alcanzado a 343 millones de dólares en 1984, se redujo a 136,5 millones en 1989. De este total, la mayor parte corresponde a pagos a los organismos multilaterales, revirtiendo la situación de los primeros años de 1980, donde la mayor parte del servicio de la deuda estaba dirigida a la banca internacional.

Esto se explica también por el esfuerzo que hizo Bolivia por contratar recursos concesionales, tanto del Banco Mundial como del BID. Por otra parte, en el caso de los organismos bilaterales, el servicio de la deuda también muestra una reducción muy significativa. Así, el servicio de esta deuda se redujo de 180 millones de dólares en 1984, a casi 26 millones en 1989. Esta situación reflejaba las negociaciones con el Club de París y la reapertura del crédito en condiciones blandas (particularmente la República Federal de Alemania y Japón). Por último, en el caso de los acreedores privados, la reducción del servicio de la deuda fue mucho más importante, pues pasó de 73 millones de dólares en 1984, a 6,7 millones en 1989 (ver cuadro 2 del capítulo 3). Los únicos pagos que se efectuaron a la banca privada durante el período 1985-1989 fueron los pagos de algunas empresas del Estado, que reflejan la actitud de éstas por mantener su crédito internacional.

⁴³ A fines de 1995, el sistema bancario boliviano contaba con más de 2,5 billones de dólares de depósitos: casi cuatro veces el nivel anterior a la hiperinflación.

EL SECTOR EXTERNO

Luego de aplicadas las medidas de agosto de 1985, en Bolivia se presentó una reversión importante tanto de los flujos comerciales como los de capital en los mercados formales. Entre el período 1984 -1987 las importaciones registradas se incrementaron en un 56 por ciento, mientras que las exportaciones se redujeron en un 28 por ciento, como consecuencia del colapso en el mercado internacional del estaño y la baja en el precio internacional del petróleo. Como resultado de esto, los términos de intercambio de Bolivia se deterioraron significativamente, tanto en 1986 como en 1987. Estos resultados se tradujeron además en un aumento del déficit en cuenta corriente, que creció de 132,8 millones de dólares en 1984 a 404,4 millones de dólares en 1987. Las exportaciones no tradicionales se triplicaron en 1986, para luego duplicarse en 1989 y 1991. Importantes incrementos se registraron en la exportación de soya, azúcar y madera.

LECCIONES DEL CASO BOLIVIANO

Como se decía en la parte introductoria, Bolivia pasó de una fase de moratoria que puede calificarse de no exitosa, a otra fase que sí puede calificarse como tal. En la primera fase Bolivia pretendió financiar su crisis financiera y de balanza de pagos, restringiendo el pago a sus acreedores al 25 por ciento de las exportaciones, En la práctica, sin embargo, esto no resultó así. Bolivia continuó con el servicio de su deuda externa a los organismos multilaterales y a gran parte de los bilaterales, con el propósito de mantener el ritmo de los desembolsos ya pactados. Los únicos sectores verdaderamente afectados por la moratoria fueron el sector privado y la banca privada internacional, que mantuvieron atrasos importantes con el país. La moratoria anunciada y las acciones emprendidas durante el gobierno del presidente Siles, sólo marginaron a Bolivia del crédito internacional.

Por el contrario, durante, la moratoria exitosa se logró utilizar inicialmente las restricciones del servicio de la deuda, para financiar un programa de estabilización y de reforma estructural, que dio lugar a la reapertura de las puertas del crédito multilateral y bilateral. De no haber sido por los desequilibrios externos que sometieron al país a una nueva crisis financiera y de balanza de pagos, es posible que Bolivia (aún en la precaria situación de su economía), hubiese podido pagar el servicio de la deuda con la banca privada internacional. En este caso en particular, la gran lección que muestra Bolivia es que el desorden, la deficiente administración y las amenazas, no hacen más que conducir a un país al aislamiento y la desesperación. Por el contrario, el ordenamiento de la economía, un esfuerzo serio por administrar racionalmente las finanzas del Estado y un persistente deseo de negociar de una manera creíble con los acreedores, dentro de un contexto de reforma estructural, sin lugar a dudas, es la clave para sacar al país del abismo económico.

Los resultados alcanzados por Bolivia se explican por sí mismos. No sólo por las asombrosas cifras logradas al detener la inflación, sino también por haber obtenido la reapertura del crédito de los organismos de financiamiento internacional. Junto a éstos está también la ya destacada repatriación de capital y la posibilidad en un futuro cercano de reabrir las líneas de crédito de la banca privada internacional, para créditos de mediano y largo plazo, así como para las operaciones de comercio exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1990), América latina y el Caribe: opciones para reducir la deuda externa, Santiago
- CARIAGA, J. L., (1992), "La moratoria boliviana y el ajuste económico exitoso", compilado por Altimir, O. y Devlin, R., en Moratoria de la deuda en América latina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- DELGADILLO, J., (1990), "La deuda externa de Bolivia", presentado en el Seminario sobre Aspectos Legales de las Transacciones Financieras Internacionales: Reducción de la Deuda, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- LAMDANY, Ruben (1989), "Voluntary debt reduction operations Bolivia, México & beyond..." , Revista de Análisis Económico, vol 4, núm. 1, junio.
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS (UDAPE), División de Información y Análisis Macrosectorial, (1992), Estadísticas Económicas de Bolivia, núm. 3, septiembre.

9. CÓMO HACER EL AJUSTE VIABLE: LAS REDES SOCIALES

INTRODUCCIÓN

En el pasado, muchos países, sobre todo aquellos de economías pequeñas y abiertas, se han mostrado renuentes a tomar medidas de ajuste, debido a las supuestas consecuencias sociales que éstas suelen tener sobre una gran parte de la población y en particular sobre las clases más empobrecidas. De ahí que, ante la sola idea de poner en práctica un programa económico de ajuste, los países han optado muchas veces por la alternativa del statu quo, circunstancia que no ha hecho otra cosa que deteriorar aún más sus difíciles condiciones económico sociales.⁴⁴

Situaciones como las que se señala en el párrafo anterior, han llevado a quienes toman decisiones en materia económica, a dar una alta prioridad a lo que se llama la viabilidad social de los programas de ajuste. Es decir, lograr que dichos programas puedan ser aceptados, al incluir en ellos mecanismos de alivio social, que mitiguen los efectos que se generan o se cree que se generan a causa del proceso de ajuste. Por esta razón, más allá de las tradicionales recetas macroeconómicas y del llamado "ajuste con cara humana"⁴⁵ que con un carácter verdaderamente simplista se interpretó en el pasado, como si se tratara tan sólo de un conjunto de subsidios y compensaciones dirigidas a las clases más empobrecidas la concepción moderna de los programas de ajuste requiere de la inclusión de mecanismos de alivio social que además, entre otros aspectos, permita aminorar las tensiones que se generan dentro del propio gobierno y que a veces lo conducen a abandonar sus esfuerzos por ordenar la economía.

Sin embargo, al hablar del efecto social del ajuste, es importante aclarar que éste no sólo proviene de las acciones restrictivas del proceso de ajuste, sino que pueden ser el resultado de factores exógenos o reflejar el legado de los errores y políticas del pasado. En Bolivia, por ejemplo, los desaciertos económicos de los primeros años de la década de 1980 y la propia hiperinflación, fueron los principales responsables de que el producto per cápita se redujera alrededor del 22 por ciento durante el período 1981 - 1987. Contribuyeron también a este deterioro los negativos términos de intercambio y los shocks externos, tales como el colapso de los precios de los minerales en los mercados internacionales y la baja en el precio internacional del petróleo, que fueron corresponsables de la caída del producto boliviano y, sobre todo, de su lenta recuperación después de las medidas de 1985.

⁴⁴ Nelson opina que la razón más frecuente del fracaso de las políticas de estabilización se encuentra en las presiones políticas internas o los temores políticos, que lleva a los gobiernos a posponer las acciones correctivas, hasta que la crisis económica es aguda (Nelson 1984, 983).

⁴⁵ Macedo, por ejemplo, está en desacuerdo con las políticas expansionarias propuestas por UNICEF y dice que la inflación es un problema imperioso que debe ser también combatido con políticas ortodoxas. Sin embargo, la adopción de estas políticas no precluye la preocupación de reiniciar el crecimiento económico y de otorgar políticas compensatorias, destinadas a mitigar el impacto social del ajuste (Macedo, 1990, 12).

Por lo tanto, resulta un grave error concebir que sólo el ajuste trae consigo efectos sociales indeseables. Por el contrario, al tratar de corregir los desequilibrios de la economía, el ajuste permite sentar las bases del reordenamiento interno y edificar los pilares para un sano crecimiento de la economía. A pesar de esto, tradicionalmente, dichos programas han tenido que cargar con la responsabilidad política de ser los únicos causantes de los efectos sociales indeseables y, por lo tanto, han sido también objeto de un permanente asedio de quienes creen que la intervención estatal y la política de subsidios es la única forma de encarar el problema de la pobreza y la desequitativa distribución del ingreso. En este capítulo intentaremos discutir algunos aspectos que la economía política debe tomar en cuenta, si lo que se desea es dar viabilidad social a los programas de ajuste. En el desarrollo del mismo se describirán algunos de los mecanismos que recientemente han sido utilizados por Bolivia, así como por otros países, con el fin de cumplir con este propósito.

Estos mecanismos que van más allá de la simple compensación y de los subsidios resultan del esfuerzo de construir un puente de transición entre el ajuste y el crecimiento, como la única forma de enfrentar las presiones sociales que indefectiblemente se suscitan en todo proceso de ajuste.

LA VIABILIDAD SOCIAL DEL AJUSTE

Opciones de política económica y de reforma estructural

Como se había expresado anteriormente, no hay fórmulas mágicas ni recetas especiales para hacer viable el ajuste en el campo social. En gran medida, el éxito o el fracaso de estos programas depende del conocimiento y la percepción que tienen aquellos, quienes deben tomar decisiones de política económica, respecto a su propia realidad y de cómo les es posible administrar las adecuadas dosis de política económica y de reforma estructural. Por lo tanto, es responsabilidad de éstos, los llamados policy makers, el calibrar las opciones de política económica que se le presenta en el plano político, para viabilizar con sus decisiones el programa de ajuste en el campo social.

Política económica y "las cosas imposibles de hacer"

En la aplicación de reformas económicas, siempre aparecen en el discurso político las llamadas "cosas imposibles de hacer". En la experiencia de Bolivia, de haberse prestado atención a este predicamento, tal vez, el exitoso programa de ajuste jamás habría podido ser implantado. Por lo tanto, parece importante revivir la experiencia boliviana, ya que las lecciones aprendidas en ella pueden ser de utilidad para algunos países, que hoy en día viven aquejados por similares problemas. Veamos algunos casos concretos de esta experiencia para evaluar sus resultados.

En el caso de la depreciación de la moneda nacional, más conocida como la devaluación sobre todo en el caso de una devaluación masiva y cuyos efectos distributivos se analizan, por ejemplo, en IMF (1986), 1112, la percepción generalizada es que esta decisión de política económica tiene un impacto devastador para la mayor parte de la población y, en particular, para las clases más empobrecidas. Por esta razón, muchos son los gobiernos que frecuentemente dudan ante la posibilidad de ponerla en práctica, debido a sus supuestas implicaciones sociales. Las preguntas que se hacen todos los gobiernos y en particular los políticos son:

¿Qué pasará con el costo de vida si se pone en práctica una devaluación masiva? ¿Qué efectos tendrá sobre los sectores más empobrecidos; especialmente si el país tiene que importar un porcentaje significativo de alimentos?

¿Acaso puede hacerse viable un programa de ajuste, cuando la depreciación tiene un impacto tan significativo sobre el costo de vida? Estas fueron, precisamente, las preguntas que se hicieron los políticos en Bolivia, ante la necesidad de aplicar una masiva depreciación del 900 por ciento de la moneda boliviana.

Aunque hasta la fecha no se ha estudiado el efecto distributivo de esta medida básicamente por la falta de información estadística está muy claro que la misma no tuvo el impacto devastador que se preveía. En efecto, como se puede ver en el cuadro 1 del capítulo 7, luego de implantada esta medida y para sorpresa de quienes se habían hecho públicas estas preocupaciones el incremento del índice de precios al consumidor durante la primera semana que siguió a la masiva devaluación, fue sólo del 36,31 por ciento. En las diez semanas siguientes, este índice se mantuvo en niveles muy bajos o negativos y sólo se incrementó cuando se produjo un recalentamiento en la economía en diciembre de 1985. Además de las razones descritas en ese capítulo y sin la pretensión de hacer apreciaciones demasiado simplistas, la explicación de este fenómeno radica en el hecho de que la mayor parte de los bienes que se consumían en el mercado interno de Bolivia antes de la devaluación, estaban ya ajustados al valor de la divisa del mercado negro. Por lo tanto, a pesar de todos los pronósticos y predicamentos políticos, su efecto no fue precisamente el que la percepción popular y política había anticipado. El haberlos atendido en esa oportunidad, simplemente habría puesto en riesgo el exitoso programa de estabilización.

Por otra parte, existe también la percepción generalizada de que todos los programas de ajuste deben incluir necesariamente un elemento salarial compensatorio. En el caso del programa de ajuste boliviano esto no fue así. Las medidas de 1985 no contemplaron ningún incremento salarial y éste ocurrió sólo meses más tarde, cuando el programa ya estaba implantado.

El propósito de esta rígida determinación fue el de cortar de raíz las expectativas inflacionarias que trae aparejado el aumento salarial y, en especial, la contra ofensiva de los sindicatos por obtener mayores incrementos. Este fue el caso de los programas de ajuste del presidente Siles Zuazo, que rigurosamente incluían un componente salarial. En efecto, durante el período 1982 - 1985, ante cada esfuerzo de ajuste que incluían un componente de incremento salarial los poderosos sindicatos bolivianos reaccionaban demandando una mayor compensación. Ante la amenaza de la huelga general que en algunas ocasiones llegó a durar varias semanas el gobierno terminaba por ceder; circunstancia que naturalmente anulaba el efecto inicial que se perseguía con el ajuste (Cariaga 1985).

Para evitar estos resultados, el gobierno del presidente Paz Estenssoro dictó una medida de congelamiento salarial que se aplicó sólo a los empleados del sector público. Como era de esperarse, aún esta situación generó una inmediata huelga general, ante la cual el gobierno interpuso el recurso constitucional del "Estado de Sitio" que, por las razones señaladas en el capítulo 7, no fue rechazado ni por el parlamento ni por la población.⁴⁶ Más bien, hasta podría decirse que la población la acató con buen espíritu, como una forma de mostrar su repudio al fenómeno hiperinflacionario, que a esas alturas lo percibía como un impuesto ciego, que afectaba los ingresos de la mayor parte de la población.⁴⁷

En la percepción de los políticos y la población, otro ejemplo de "las cosas imposibles de hacer", fue la eliminación de las subvenciones. En el caso de Bolivia, las subvenciones habían llegado al límite de lo tolerable. Durante más de veinte años, el Estado boliviano había otorgado subvenciones de todo tipo a la población. Este era el caso, por ejemplo, de las subvenciones a través de la tasa de cambio, destinada a abaratar la importación de alimentos; las subvenciones a través de la tasa de interés, destinada a estimular la fabricación de productos nacionales; las subvenciones a través de las tarifas de las empresas del Estado, destinada a favorecer a los grupos de bajos ingresos, para citar sólo algunos ejemplos de lo que fue el régimen generalizado de subsidios en Bolivia. Sin embargo, los casos más graves en la aplicación de estas políticas fueron las subvenciones en dinero y en especie, que otorgaban las empresas estatales y que en la percepción de los políticos "eran imposibles de eliminar".

Tal como se vio en el capítulo 2, los poderosos sindicatos mineros habían conseguido el beneficio de las pulperías subvencionadas, que en 1984 significaban el 50 por ciento de los costos operativos de COMIBOL. De la misma forma, el poderoso sindicato petrolero había logrado que sus ocho mil afiliados recibieran 400 litros de gasolina mensuales, que al Estado boliviano le costaba 11,5 millones de dólares, y de los cuales no se beneficiaba ni con la tributación.

⁴⁶ Es importante destacar que las medidas de ajuste de 1985 no produjeron la violencia y la convulsión que todo el mundo esperaba. Afortunadamente para Bolivia y para el presidente Paz Estenssoro, la dictación de las medidas no produjo ni una sola muerte en las calles, a pesar de las protestas sindicales en contra de las medidas.

⁴⁷ Morales y Sachs resumen esta situación de la siguiente manera: "... después de tres años de inflación acelerada y el sentimiento de caos a principios de 1985, el nuevo gobierno claramente tenía las de ganar" traducción del autor (Morales y Sachs, 1988, 74).

Con la implantación de las medidas económicas de agosto de 1985 y, particularmente, con la puesta en práctica de la reforma estructural que se describe en el capítulo 6, el Estado boliviano hizo cosas que los políticos durante décadas consideraban que eran "imposibles de hacer". Esto se hizo así, en primer lugar, porque la realidad y sus consecuencias económicas no son tan atroces como generalmente la perciben los políticos. En segundo lugar, porque en la vida real no hay circunstancias "sagradas" que no sean irreversibles; sobre todo, cuando éstas pasan el límite de lo tolerable. Por último, porque en el diario vivir tampoco hay decisiones que deben adoptarse necesariamente por costumbre; y, cuando así se lo hace, lo primero que se consigue es despertar las expectativas de los agentes económicos. Como se dijo anteriormente, el ejemplo más claro de esta situación fue el caso del incremento salarial que generalmente acompañaba a las medidas de ajuste y que no hacía otra cosa que despertar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. Por esta razón, al encarar el complejo proceso de escoger las opciones más convenientes para la aplicación de las medidas de ajuste, quienes toman decisiones de política económica deben analizar con detenimiento éstas y otras circunstancias relacionadas con la realidad de su país y medirlas adecuadamente con las expectativas que se generan en los agentes económicos.

TRANSICIÓN DEL AJUSTE AL CRECIMIENTO

Como se mencionó anteriormente, quienes toman decisiones de política económica enfrentan una serie de opciones y posibles combinaciones de medidas de ajuste y reforma estructural, cuya aplicación debe ser cuidadosamente evaluada, a fin de calibrar la viabilidad social de los programas de ajuste. Sin embargo, más allá de esta evaluación, hoy en día es casi imposible concebir un programa que no contemple, a su vez, mecanismos de alivio social, destinados a mitigar las tensiones iniciadas en la crisis y que se acentúan por el propio proceso de ajuste.

En esta sección, intentaremos describir algunos de estos mecanismos, con los cuales es posible construir un puente de transición entre el ajuste y el crecimiento de la economía. Es decir, mecanismos que permitan otorgar alivio social a los grupos más afectados por la crisis, en el crítico período que se inicia el momento en que se adoptan las medidas y que concluye cuando la economía empieza a dar muestras de crecimiento. Como se había dicho anteriormente, el objetivo final de todo programa económico debe ser el crecimiento. Sin embargo, para alcanzarlo se requiere de una transición, que a veces es corta y otras veces es larga. Es en esta transición donde, al no haberse materializado los frutos del crecimiento, se hace imprescindible mitigar los efectos sociales indeseables, con el fin de evitar que la intranquilidad política y social coarte las posibilidades de éxito del programa económico.

Con esta divisa en mente, en esta sección se describirán los mecanismos que fueron utilizados por el programa económico de Bolivia, gracias a los cuales se pudo viabilizar en gran parte las medidas de ajuste. Esos instrumentos, que con otros nombres o modalidades fueron más tarde aplicados en otros países, son la respuesta moderna de lo que hoy necesariamente se debe incluir en un programa de ajuste, si es que efectivamente se desea hacerlo viable.

El Fondo Social de Emergencia (FSE)

El Fondo Social de Emergencia (FSE) fue un programa creado por el gobierno de Bolivia, con el propósito de mitigar los efectos de la crisis iniciada, la década de los años de 1980 y del programa de ajuste puesto en práctica, agosto de 1985. Su objetivo principal fue el de otorgar alivio temporal, empleo a los grupos de población más vulnerables y desasistidos del país. Al hacer esto, se dio la posibilidad de crear un gran número de puestos de trabajo, con los cuales se construyeron además varias obras de infraestructura que fueron de significativa utilidad para estos núcleos de población afectada, (Ver Fondo Social de Emergencia 1990 y Nelson, 1989, 101-102).

Para este propósito, la legislación boliviana le dio al FSE autoridad de gestionar recursos y donaciones de los organismos multilaterales y bilaterales de crédito, dado que las medidas de austeridad del programa de ajuste no le permitían utilizar fondos provenientes del gobierno o recurrir al Banco Central en busca de financiamiento. Con la obtención de estos recursos, el FSE financió: (a) proyectos intensivos en mano de obra, tales como mejoramiento urbano, construcción y equipamiento educación a construcciones para salud, obras rurales y proyectos habitacionales y (b) proyectos de asistencia social, tales como sanidad básica, alimentación medicina preventiva, capacitación y educación especial.

Los criterios que se utilizaron para asegurar que los proyectos seleccionados por el FSE generen una masa adecuada de empleo fueron los siguientes: (a) el financiamiento del FSE no debía utilizar más del 15 por ciento de la adquisición de insumos importados y (b) se destinaría un mínimo de 30 por ciento del costo de los proyectos al pago de la mano de obra directamente empleada en el proyecto. Por otra parte, los criterios utilizados para; asegurar que los proyectos de asistencia social financiados por el FSE beneficien a los sectores más necesitados, requería que el ingreso familiar promedio de los hogares favorecidos sea menor al equivalente de 200 dólares americanos mensuales.

Los resultados alcanzados por el Fondo Social de Emergencia de Bolivia durante los tres y medio años de existencia, fueron los siguientes:

Generación de empleo

Se estima que, desde su inicio en 1987 hasta octubre de 1990, el FSE fue responsable de la creación de 733.000 hombres/mes de empleo directo en Bolivia, en los que se beneficiaron directamente a 1, 738. 988 personas. A la conclusión de sus labores, el FSE contaba con aproximadamente 26.000 personas trabajando directamente en proyectos financiados por esa institución. Se calcula también que, por cada empleo creado directamente por el FSE, se generaban 1,13 puestos adicionales. Esto elevó a 29.000 el número de personas que no habrían tenido puestos de trabajo, si el FSE no hubiera estado operando en Bolivia.

Asistencia social

En el campo de la asistencia social se estima que el FSE había comprometido 14,1 millones de dólares en proyectos de asistencia social, que beneficiaron a 200.000 personas en forma directa y alrededor de 3 millones en forma indirecta.

Captación de recursos

En su efímera vida, el FSE logró captar alrededor de 224 millones de dólares de recursos provenientes de países y organismos internacionales de crédito. La mayor parte de estos recursos fueron recibidos en condiciones concesionales y/o donaciones para este propósito específico.

Soporte al programa de ajuste

Aunque es muy difícil medir el papel que jugó el FSE en el apoyo al programa de ajuste de Bolivia, es indudable que su impacto social y económico contribuyó grandemente a distender la tensión social y aminorar las enormes presiones que se ejercieron sobre el gobierno para abandonar el programa de estabilización. Esto fue así, especialmente si se considera que durante este período ocurrieron dos eventos importantes que fueron causantes de un masivo desempleo en el sector público de Bolivia. Estos fueron: el colapso de los precios de los minerales en los mercados internacionales y la baja en el precio del petróleo que afectó las exportaciones del gas a la República Argentina. En otras palabras, al margen del proceso de ajuste, que obligó al Estado a restringir sus gastos y a reducir de sus planillas en alrededor de 23.000 empleados, los shocks externos citados anteriormente fueron responsables del desempleo de más de 21.000 mineros y de 4.000 empleados petroleros. Lamentablemente, Bolivia no tenía otra opción. El programa de estabilización era mutuamente exclusivo al mantenimiento de las operaciones de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y al supernumerario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

El mérito del FSE fue el haber otorgado empleo temporal directa e indirectamente a un núcleo poblacional similar al que fue despedido de sus labores. Adicionalmente, propició una serie de proyectos de asistencia social, particularmente en el área de salud y educación que benefició a varios millares de bolivianos. En mucho menor escala, promocionó también pequeños proyectos de financiamiento destinados a subproyectos rurales, tales como obras de drenaje y riego, forestación, control de erosión, vías de acceso, construcciones de acopio y almacenamiento. El éxito del Fondo Social de Emergencia fue el de haber dado una respuesta inmediata al problema social generado por la crisis. En esta respuesta puso en evidencia un alto grado de profesionalismo y de eficacia, que se manifestó en la oportuna evaluación de los proyectos y su rápido desembolso. Todo esto se hizo posible con una organización, cuyas características sobresalientes fueron las siguientes:

- a. Se trataba de una organización despolitizada que se administraba con un selecto grupo de profesionales, con un alto sentido de eficiencia técnica.
- b. Contaba con una infraestructura muy pequeña, cuyos gastos totales ascendían a sólo el 3,9 por ciento de los ingresos.
- c. Permitió una intensa relación entre el Estado, los grupos cívicos, comunales y las organizaciones no gubernamentales (ONG's), que presentaban directamente sus proyectos al FSE para su financiamiento. En este sentido, se constituyó en una especie de analista de la demanda existente de proyectos de la comunidad. La estimuló y utilizó su capacidad de acción para implantarlos de una manera eficaz.
- d. Permitió la presencia del Estado en los lugares más recónditos del país, donde la crisis había afectado profundamente a los sectores más vulnerables y más desasistidos.

Hoy en día, alrededor de 35 países en tres continentes han puesto en práctica o se encuentran en proceso de estudiar organizaciones similares al FSE. Al igual que en el caso de Bolivia, muchos son los países donde este mecanismo ha logrado los objetivos que se deseaba; es decir, mitigar de una forma eficiente y efectiva los efectos de la crisis y contribuir a viabilizar los programas de ajuste.

El Fondo de Inversión Social (FIS)

Dado que el Fondo Social de Emergencia no podía tener sino una existencia efímera de otra manera habría sido imposible justificar su permanencia ante los organismos internacionales que la financiaban fue necesario establecer otra institución que, con carácter más permanente, cumpla el propósito de mitigar el efecto social de la crisis y de las medidas de ajuste dictadas en 1985. Con este proyecto en mente, el gobierno de Bolivia creó el Fondo de Inversión Social (FIS), que tenía el propósito de cumplir esta misión y el mandato específico de aliviar la pobreza en Bolivia. Para cumplir esta labor, la legislación boliviana autorizó al FIS a gestionar créditos y donaciones provenientes de los organismos multilaterales y bilaterales, con el fin de invertirlos en el sector de salud y educación. Sus metas operacionales estaban dirigidas a cumplir los siguientes objetivos:

- a. Incrementar la asistencia a los sectores sociales, proveyendo un eficiente mecanismo para que las instituciones donantes puedan contribuir recursos a proyectos prioritarios de salud y educación.
- b. Extender la cobertura de salud, educación, servicios de agua y sanitarios en los sectores más pobres de Bolivia.
- c. Proveer un nexo de coordinación con las muchas agencias activas en el sector social e incluirlas como participantes en sus programas

Los proyectos elegibles al financiamiento del FIS fueron: (a) salud, incluyendo programas de nutrición (guarderías, programas de almuerzo escolar, infraestructura básica y entrenamiento para los miembros de la comunidad destinado a mejorar el contenido nutricional de sus dietas); (b) servicios de salud básica y primaria (postas sanitarias y campañas de inmunización limitada) e infraestructura para la provisión sanitaria y de agua; (c) educación, incluyendo construcción o reparación de aulas en las pequeñas comunidades, bibliotecas y provisión de equipo, programas de entrenamiento práctico y alfabetización de adultos; y (d) apoyo institucional a las organizaciones que lo requieran.

Aunque todavía es muy temprano para evaluar los resultados del FIS, está muy claro que la creación de esta institución llena un importante vacío en los esfuerzos por aliviar a la pobreza; sobre todo cuando ésta ha sido exacerbada por el ajuste ¿Cuándo se le pregunta al hombre de la calle, qué es lo más importante después del empleo? Este seguramente contestará la salud y la educación de su familia. En este sentido, el FIS cumple la misión de llevar salud y educación a los sectores más empobrecidos y más afectados por el ajuste. Esta labor le fue encomendada bajo las mismas normas de eficiencia y efectividad, que particularizaron al FSE y que se describen en los acápites anteriores. Las características más sobresalientes del FIS son las siguientes:

- a. Al igual que el FSE, se trata de una organización despolitizada, que fue organizada sobre la base de la infraestructura del Fondo Social de Emergencia.
- b. Al igual que el FSE, cuenta con una infraestructura muy pequeña, financiada con gastos administrativos muy limitados.
- c. Permite una intensa relación entre el Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otras comunales o locales, que recurren al FIS para el financiamiento de sus proyectos.
- d. Debe trabajar coordinadamente con los organismos normativos de salud y educación en Bolivia.

Dos son las experiencias ganadas del FSE, que fueron acopladas a la estructura del FIS para darle una mayor efectividad. Estas son:

1. Aunque la idea de implantar proyectos cuya demanda venga de afuera (demand driven projects), fue muy útil para generar rápidamente empleo temporal en el caso del FSE, en el proceso de alivio estructural de la pobreza se requiere de un mayor esfuerzo para focalizar adecuadamente la inversión hacia los grupos más necesitados.
2. El trabajar al nivel de las pequeñas organizaciones (ONGs y otros grupos locales) fue notablemente exitoso en el caso del FSE. Esto establece un precedente válido para futuros esfuerzos en la implantación de programas sociales.

Avances en el concepto de alivio compensatorio

Tanto la Teoría Clásica del Bienestar como la Teoría de la Selección Pública han escogido al sector social como la arena donde se justifica la intervención del Estado para corregir las imperfecciones del mercado y propiciar una mejor distribución del ingreso (ver Birdsall y James 1990, 18). Sin embargo, en materia de alivio social compensatorio la experiencia de la mayor parte de los países en desarrollo esta intervención no siempre ha sido la más afortunada.

En efecto; cuando el Estado intervino para otorgar alivio social compensatorio, como consecuencia del ajuste, lo hizo mayormente a través de dos mecanismos: la distribución de alimentos y la otorgación de subsidios. Al margen de las distorsiones económicas causadas por este último, sobre todo cuando éstos no toman la forma de subsidios directos, estas dos formas de asistencia gubernamental han sido objeto de dos críticas importantes. En primer lugar, porque al ser otorgadas de una manera general esparcen sus beneficios a todos los sectores y no se concentran en los grupos a los que originalmente están dirigidos.⁴⁸

En segundo lugar, porque al tomar la forma de "transferencias unilaterales", tienden a convertir a los beneficiarios de estos beneficios en elementos pasivos de la actividad económica, ya que no les permite la oportunidad de generar su propio ingreso, habilitando nuevas fuentes de trabajo. Es esta última razón, la que permanentemente le ha dado a esta forma de asistencia el estigma de paternalismo social.

En ausencia de programas de compensación al desempleo, la implantación de programas tales como el Fondo Social de Emergencia y el Fondo de Inversión Social (que han tomado otros nombres en diferentes países), muestran un significativo avance en la moderna conceptualización de la asistencia, en el proceso de ajuste.

En efecto, con la puesta en marcha de estos programas, se ha mejorado notablemente la respuesta que hoy en día deben dar quienes toman decisiones de política económica a los problemas sociales, durante el proceso de ajuste y reforma estructural. Se dice que se ha hecho un avance significativo en este campo, porque al ponerse en práctica, estas modalidades de asistencia social, no sólo se eliminan algunas de las distorsiones a las que se hace referencia en el párrafo anterior (ver también IMF 1986, 13), sino que se incentiva a que los beneficiarios de estos programas tomen un papel económicamente activo en la sociedad.

⁴⁸ El FMI opina que los subsidios abiertos son instrumentos relativamente inefectivos para llegar a los más necesitados. En el caso de los subsidios opina que estos tienden a degenerar el control de precios que eventualmente afectan a los productores más pobres (FMI 1986, 163)

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. La tendencia moderna es de otorgar una alta prioridad a la viabilidad social de los programas de ajuste. Para este propósito, se hace cada vez más importante incluir en los programas económicos, mecanismos que permitan mitigar el efecto social del ajuste y que además aminoren las presiones que naturalmente sienten los gobiernos de abandonar dichos programas.
2. El éxito o el fracaso de un programa de ajuste dependerá del conocimiento y la percepción de la realidad que tienen quienes toman decisiones de política económica y de cómo les es posible administrar las adecuadas dosis de política económica. Para esto, se requiere de un programa económico que tenga credibilidad, coherencia e integridad. Este programa económico requiere también de la voluntad política al más alto nivel y de la capacidad política para llevarlo adelante hasta sus últimas consecuencias.
3. Quienes toman estas decisiones deberán enfrentarse a una serie de opciones de política económica, en los que más allá de identificar a los ganadores y perdedores del ajuste, deben tratar de analizar el efecto de los agregados económicos sobre los precios relativos y sobre la distribución del ingreso. Al hacer esto, deberán también reconocer que, dependiendo de la estructura de cada economía, los efectos sociales son diferentes y no necesariamente los que anticipa el conocimiento popular o el discurso político.
4. Hoy en día es casi imposible pensar en programas económicos que no estén asistidos por programas sociales, que permitan a los primeros mitigar el efecto social del ajuste. La tendencia moderna es de alternar los programas económicos con mecanismos que permitan otorgar alivio temporal de empleo y/o canalizar recursos al sector social, particularmente a la salud y a la educación.
5. La tendencia moderna consiste asimismo en alejarse de los programas compensatorios, como el de la distribución de alimentos y los subsidios, debido a la dificultad que tienen éstos de centrar sus beneficios a los grupos más afectados por la crisis. Por otro lado, la ventaja de los programas tales como el FSE y el FIS es que, al superar el concepto de la transferencia unilateral, permiten que los sectores beneficiados jueguen un papel económicamente activo en la sociedad.
6. Los mecanismos de alivio temporal tales como el Fondo Social de Emergencia y el Fondo de Inversión Social no deben interpretarse como sustitutos a la fundamental función del Estado de atender las áreas de salud, educación y seguridad social. La creación de estas instituciones debe necesariamente verse como un componente esencial de los programas de ajuste, donde el desempleo y la pobreza puedan obstaculizar su adecuada implantación.

BIBLIOGRAFÍA

- BETZ, J. (1990), "Social effects of adjustment policyn LDCs", Intereconomics: Review of Intemaiional Trade and Development. BIRDSALL, N. y JAMES, E. (1990), "Efficiency and equity in social spending: how and why governments misbehave", Working Papers, Country Department I, Latin America and the Caribbean Regional Office, The World Bank, Mimeo.
- CARIAGA, J.L (1985}, "Bolivia's hyperinflation (19821985): causes andeffects", compilado por Ladman, J y Morales, J.A. en Redemocraitzaeion in Bolivia: a política/ and economic analysis of the Siles Zuazo government, 1982-1985, Center for Latin American Studies, Arizona State University, en prensa.
- IMF, Fiscal Affairs Department 1986 a), Fund supported programs, fiscal policy and income distribution, Occasional paper 46, Wahington, D.C. IFM (Survey) (1986 b), "Adjustment policies can protect por from, adverse effects of shocks, says Fund study", IFM Survey
- LACHENMANN, G. (1988), Social problems of international adjustment in Africa", Economics 38.
- MACEDO, R. (1990), "Mitigating the social cost of adjustment programs, compilado por Oliveira J. de C. en Latin America: facing the challanges of Adjustment and growth, Volume 6, Economic Development Institute of the World Bank, EDI Working Papers, Wash., D.C.
- MORALES, J. and SACHS, J. (1988), Inflation, stabilization in Bolivia 19851986, International Center for Economic Growth, Country Studies, núm. 6.
- NELSON, J. (1984), "The political economy of stabilization: commitment, capacity and public response", World Development 12(10).
- (1989), "The politics of propoor adjustment", compilado por Nelson J., en Fragile coalitions: the politics of economic adjustment, ODCE, Washington, D.C.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Fondo Social de Emergencia (1990), Seminario de Evaluación: 26 al 29 de agosto de 1989, (PNUD}, Naciones UnidasBanco Mundial.
- TRAUBMERZ, R. (1989), "Socioeconomic reform, backgroundand scope". Vierteljahresberichte, probleme der internationalen zusammenarbeit.
- WATERBURY, J. (1989),"The political management of economic adjustment and reform", compilado por Nelson, J., en Fragile coalitions: the politics of economic adjustment, ODCE, Washington, D.C.

10. DE LA ESTABILIDAD AL CRECIMIENTO:
LA REFORMA DEL ESTADO

INIRODUCCION

En este capítulo se intentará describir las dificultades de crecimiento económico que el programa de Bolivia tuvo que enfrentar, luego de aplicadas las medidas de ajusté de agosto de 1985. Asimismo, se intentará describir la difícil situación que encaró este programa, al poner en práctica un riguroso plan de estabilización, en circunstancias en que los principales precios de sus exportaciones se vieron afectados por el colapso de los mercados internacionales, particularmente del estaño, su principal producto de exportación.

Por último, se intentará también efectuar un análisis reflexivo sobre las decisiones que el gobierno de ese entonces debió adoptar, a fin de implantar una importante reforma del Estado que, de haberse aplicado oportunamente, habría sido un factor decisivo para la rápida recuperación de la economía.

Como se vio en los anteriores capítulos, el programa económico de Bolivia fue exitoso, tras haber logrado tres importantes objetivos que le permitieron un significativo avance en la modernización de su economía.

Estos objetivos fueron: a) la reforma económica que permitió estabilizar el nivel de precios internos;b) la reforma estructural que reordenó la economía y permitió sentar las bases para el crecimiento económico; y c) la red social que contuvo las presiones políticas y sociales originadas en la crisis y el propio proceso de ajuste. Sin embargo, como se dijo anteriormente, donde el programa de Bolivia tal vez no resultó tan exitoso, fue en su capacidad de encarar un plan de reformas al Estado que, de haberse puesto en práctica oportunamente, habría contribuido a una mayor y más rápida recuperación del crecimiento económico.

EL COLAPSO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES

Cuando Bolivia diseñó su programa de estabilización en agosto de 1985, el precio internacional del estaño, su principal producto de exportación era de 5,38 dólares la libra fina y el del de gas natural, el segundo rubro más importante de exportación, de 4,3 dólares el millar de pies cúbicos. En esa ocasión se asumió la estabilidad en los mercados internacionales de los minerales, así como en el precio internacional del petróleo, que le era la base de negociación para la determinación del precio de venta del gas natural que Bolivia exportaba a la República Argentina. Luego del colapso ocurrido en los mercados internacionales a fines de octubre de 1985, el precio del estaño cayó drásticamente de 5,38 dólares la libra fina a alrededor de 2,57 dólares en 1986, sin perspectivas de una mejora en los próximos años.

De igual manera, el precio de venta de gas a la República Argentina disminuyó de aproximadamente 4,2 dólares el millar de pies cúbicos entre junio y diciembre de 1985 a 2,7 dólares entre octubre y diciembre de 1987 y a 2,2 dólares entre octubre y diciembre de 1988. Esta crisis internacional afectó también a los precios de los minerales no ferrosos, particularmente el antimonio, el zinc y el wolfram, que constituían importantes rubros de exportación en el comercio exterior de Bolivia.

Como resultado de estos eventos, las exportaciones FOB de Bolivia en 1986 se redujeron considerablemente, limitando la capacidad del país de mantener una balanza de pagos viable y la intención del gobierno de ese entonces de pagar oportunamente sus compromisos de deuda externa con la banca privada internacional.

Como puede verse en el cuadro 1, las exportaciones de minerales, expresadas en dólares americanos, cayeron de 363 millones de dólares en 1984 a 263,8 millones en 1985 y a 196,8 millones en 1986. De la misma manera, las exportaciones de gas, también expresadas en dólares americanos cayeron de 375,9 millones de dólares en 1984 a 372,6 millones en 1985 y a 328,7 millones en 1986. Afortunadamente, esta baja fue compensada, en parte, por el incremento de las exportaciones no tradicionales, que aumentaron de 29,2 millones de dólares en 1984 a 34,5 millones de dólares en 1985 y a 110,9 millones de dólares en 1986.

DE LA ESTABILIDAD AL CRECIMIENTO

CUADRO 1. Exportaciones: composición de las exportaciones
(En millones de \$us)

| AÑO | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| PRODUCTOS TRADICIONALES | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Minerales | 363.0 | 263.8 | 196.8 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 | 200.0 |
| Gas natural | 375.9 | 372.6 | 328.7 | 375.9 | 372.6 | 328.7 | 375.9 | 372.6 | 328.7 | 375.9 | 372.6 | 328.7 | 375.9 | 372.6 | 328.7 | 375.9 | 372.6 | 328.7 | 375.9 |
| Gas licuado | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Gas total | 475.9 | 472.6 | 428.7 | 475.9 | 472.6 | 428.7 | 475.9 | 472.6 | 428.7 | 475.9 | 472.6 | 428.7 | 475.9 | 472.6 | 428.7 | 475.9 | 472.6 | 428.7 | 475.9 |
| Exportaciones no tradicionales | 29.2 | 34.5 | 110.9 | 29.2 | 34.5 | 110.9 | 29.2 | 34.5 | 110.9 | 29.2 | 34.5 | 110.9 | 29.2 | 34.5 | 110.9 | 29.2 | 34.5 | 110.9 | 29.2 |
| Total | 868.1 | 770.9 | 636.4 | 704.1 | 707.1 | 546.4 | 674.1 | 676.1 | 549.6 | 674.1 |

CUADRO 1. BOLIVIA: composición de las exportaciones (continuación)
(en millones de \$us)

| DETALLE | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-----------------------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Otros | 0,0 | 6,4 | 12,3 | 7,7 | 4,7 | 1,9 | 0,5 | 6,7 | 4,0 | 0,2 | 1,6 |
| PRODUCTOS NO TRADICIONALES | 170,0 | 94,8 | 84,5 | 55,1 | 29,1 | 34,5 | 110,9 | 106,2 | 105,4 | 201,8 | 292,5 |
| Granado | 1,3 | 0,9 | 0,6 | 1,3 | 1,7 | 1,2 | 13,4 | 6,8 | 0,5 | 6,2 | 49,4 |
| Soya | 6,9 | 5,3 | 8,2 | 4,7 | 2,2 | 5,3 | 18,7 | 18,5 | 20,0 | 54,3 | 48,2 |
| Café | 20,7 | 15,7 | 15,5 | 13,1 | 6,5 | 13,9 | 13,3 | 11,5 | 17,1 | 12,7 | 14,3 |
| Arroz | 47,6 | 5,7 | 8,9 | 12,4 | 6,3 | 1,6 | 4,9 | 8,6 | 6,3 | 19,3 | 31,7 |
| Madera | 28,6 | 17,9 | 13,7 | 7,0 | 3,6 | 4,8 | 23,0 | 30,8 | 24,1 | 44,1 | 50,1 |
| Cuero | 4,7 | 3,2 | 1,7 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 1,1 | 8,0 | 18,3 | 17,7 | 27,0 |
| Otros | 4,6 | 3,4 | 4,1 | 2,8 | 0,8 | 0,5 | 3,8 | 1,8 | 1,7 | 1,4 | 2,0 |
| Caucho | 1,8 | 2,0 | 1,3 | 1,2 | 1,9 | 1,5 | 3,5 | 6,7 | 5,0 | 11,1 | 15,6 |
| Algodón | 1,0 | 2,8 | 4,9 | 2,5 | 0,5 | 0,6 | 4,7 | 0,9 | 2,1 | 0,0 | 0,0 |
| Otros | 52,8 | 37,9 | 25,6 | 9,5 | 5,1 | 4,6 | 34,5 | 12,6 | 10,3 | 35,0 | 54,2 |
| TOTAL GENERAL | 1.037,2 | 964,0 | 898,5 | 818,0 | 781,5 | 672,8 | 640,3 | 569,8 | 597,4 | 819,2 | 926,5 |

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central de Bolivia.

Para la recién estabilizada economía de Bolivia, los efectos de estos shocks externos fueron de gran significación, pues no sólo desfiguraron las proyecciones que se habían elaborado al implantar el programa de ajuste, sino que también tuvieron una grave repercusión en los niveles de crecimiento, particularmente en el año de 1986. De no haberse suscitado esta inesperada crisis es posible que la economía de Bolivia habría logrado un modesto crecimiento durante el primer año de estabilización. Este modesto crecimiento habría añadido además una dosis de optimismo y credibilidad a los agentes económicos y habría contribuido a mejorar la confianza interna en la economía.

A pesar de estas difíciles circunstancias, el sector manufacturero tuvo un crecimiento del 1,92 por ciento en 1986, acompañado de un importante crecimiento en el sector de electricidad (gas y agua), que aumentó al 7,4 por ciento en ese año. Lo propio sucedió en el sector de transportes y el de comercio, que crecieron al 5,3 y 10,9 por ciento, respectivamente. Afortunadamente para Bolivia, en 1987 la situación de crecimiento negativo se revirtió; registrándose por primera vez en muchos años un crecimiento positivo en todos los sectores de la economía, a excepción de la construcción y el rubro de otros servicios, que presentaron una leve baja (ver cuadro 5 del apéndice 2).

EL AJUSTE COMO FACTOR QUE ATENUA EL CRECIMIENTO

No escapa a la realidad que todo proceso de ajuste conlleva importantes efectos restrictivos que repercuten en el crecimiento de la economía. El hecho de que el aparato estatal se vea obligado a reducir sus gastos, disminuir el número de sus dependientes y, por lo general, realizar un nivel más bajo de inversión pública, no deja de tener efectos recesivos tanto sobre el nivel de producción como sobre el nivel de empleo de la economía. En el caso de Bolivia esto fue más o menos así. Tal como puede verse en cuadro 1 del capítulo 5, el gasto total del sector público no financiero se redujo del 31,2 por ciento del PIB en 1984 al 27,7 por ciento del PIB en 1986.

Por otra parte, a pesar de que el gasto de capital se incrementó del 3,7 por ciento del PIB en 1984 al 4,6 por ciento del PIB en 1986, el gasto corriente se redujo del 27,4 por ciento del PIB en 1984 al 23,2 por ciento del PIB en 1986. Por su parte, dentro de las categorías del gasto corriente, la caída más importante se produjo en la planilla de remuneraciones del sector público no financiero, que disminuyó del 12,1 por ciento del PIB en 1984 al 6,1 por ciento del PIB en 1986. En el caso de las empresas públicas, la baja fue aún más drástica, pues la planilla de remuneraciones se redujo del 3,7 por ciento del PIB en 1984 al 2,3 por ciento del PIB en 1985 y al 1,1 por ciento del PIB en 1986 (ver cuadro 3 del capítulo 5).

No obstante, estas importantes reducciones en el gasto corriente del sector público no financiero, resulta un grave error el tratar de responsabilizar al ajuste de la caída en la producción y, sobre todo, de la lenta recuperación de la economía. Si bien es no es posible negar que el ajuste en Bolivia tuvo algunos efectos recesivos importantes, está muy claro que la inflación y la crisis de la década de 1980 fueron los principales responsables del achicamiento de la economía y de la dramática caída en la producción. Como se dijo reiteradamente a lo largo de este trabajo, para la mayor parte de los bolivianos esta situación significó un empobrecimiento generalizado de la economía, que en términos reales per cápita, se redujo en una quinta parte durante el corto período de 1981 a 1986.

FACTORES QUE CONTRIBUYERON A RETARDAR EL PROCESO DE RECUPERACION DE LA ECONOMIA DE BOLIVIA

Sumados a la crisis y al efecto del ajuste, también estuvieron presentes otros factores que contribuyeron a retardar el crecimiento de la economía de Bolivia. Estos factores fueron principalmente los siguientes:

- a. La falta de aprobación mediante ley de las medidas económicas y de reforma estructural puestas en práctica por el gobierno.
- b. La precaria idea que la economía podía reactivarse mediante un decreto supremo.
- c. La falta de modificación de la legislación minera y petrolera que eran los sectores más proclives a recibir inversión extranjera.
- d. El tardío proceso de privatización.
- e. La falta de reformas en el Poder Judicial, como la única institución capaz de garantizar los derechos de propiedad y la aplicación correcta de la justicia.
- f. La ausencia de una reforma integral del Estado, que hubiera complementado el esfuerzo de reformar y modernizar la economía.

Veamos con más detalle algunas de las contradicciones que el programa boliviano tuvo que enfrentar y que contribuyeron a retardar el proceso de crecimiento de la economía.

Reglas de juego no consolidadas mediante ley

A excepción de la Ley de Reforma Tributaria y de los presupuestos anuales que se aprobaron mediante Ley de la República, la mayor parte de las disposiciones del programa boliviano fueron aprobadas mediante disposiciones legales que no tenían rango de ley. La falta de esta aprobación legislativa fue de extrema importancia para los efectos del programa de ajuste; pues, en la percepción de los agentes económicos no sólo de Bolivia, sino también del extranjero, se trataba de "reglas del juego" básicas en la economía; que no garantizaban institucionalmente las inversiones en el mediano y largo plazo.

En efecto, la principal disposición legal que puso en práctica el programa económico (el Decreto Supremo 21060), no fue aprobada mediante ley sino mediante un decreto supremo que, como se sabe, es una norma administrativa de menor rango o categoría que una ley aprobada por el Congreso. En la legislación boliviana el decreto supremo es una disposición legal equivalente a un decreto presidencial que puede ser modificada o cambiada por otra disposición legal del mismo rango.

Como se dijo anteriormente, el gobierno del presidente Paz Estenssoro que no había logrado la mayoría absoluta en las elecciones de 1985 inicialmente no contaba con el apoyo parlamentario para la aprobación de su programa económico mediante ley. Por lo tanto, su opción era muy clara; no le quedaba otra alternativa que adoptarlo mediante decreto supremo. Sin embargo, lo que subsecuentemente debió haberse hecho fue elevar esta norma administrativa al rango de ley; sobre todo cuando su gobierno ya contaba con el apoyo parlamentario del principal partido de oposición, Alianza Democrática Nacionalista (ADN), a través del llamado "Pacto por la Democracia". El haber seguido este derrotero, sin lugar a duda, habría fortalecido la confianza en la economía, ya que los agentes económicos percibían que una ley era mucho más difícil de cambiar que un simple decreto supremo aprobado en una gestión presidencial.

El hecho que durante todo este tiempo el DS 21060 no fue elevado al rango de ley, posiblemente explica el relativamente bajo nivel de la inversión privada, particularmente durante los primeros años de aplicación del programa. Para reparar esta omisión, el 17 de septiembre de 1990, el gobierno del presidente Paz Zamora logró la aprobación de la Ley 1182, llamada "Ley de Inversiones". Esta ley, en su parte más importante, garantiza el derecho de propiedad de las inversiones la libre fijación de precios, la libertad de producción, comercialización importación y exportación, la libertad cambiaria, la libre convertibilidad de la moneda y la movilidad de capitales dentro y fuera del país.

La reactivación por decreto

Por otra parte, el gobierno de Bolivia ingenuamente creyó que podía reactivar la economía de la misma manera en que había logrado estabilizarla en 1985; es decir, mediante la dictación de un decreto supremo. En efecto, tal como se explicó en el capítulo 5, el 10 de julio de 1987 el gobierno de Bolivia aprobó el Decreto, Supremo 21660, llamado "La Reactivación Económica". Este decreto tenía el propósito de estimular la producción, al disponer la reducción de los precios de los bienes no transables producidos por las empresas del Estado y, de esta manera, conseguir el efecto que se habría logrado con una depreciación real.

A pesar de los muchos aspectos positivos del llamado "Decreto de Reactivación", que fueron descritos en el capítulo 5, éste definitivamente no pudo cumplir con el objetivo de hacer crecer la economía. En efecto, el Decreto Supremo 21660 no sólo que no logró reactivar la economía en el corto plazo, sino que, al intentarlo, desencadenó efectos adversos que repercutieron en el propio proceso de estabilización. Este fue el caso, por ejemplo, de los desembolsos del Banco Central utilizados para financiar el Fondo de Reactivación Económica y de la reducción en los ingresos de las empresas públicas destinada a abaratar el producto del sector exportador, que no hicieron otra cosa que incrementar el déficit fiscal y estimular el recalentamiento de la economía de fines de 1987. Esta situación se vio también agravada por las determinaciones de dicha norma legal, que establecían la obligatoriedad del gobierno central de absorber una parte importante de la deuda de las empresas públicas, en compensación de las pérdidas ocasionadas por el régimen especial de precios y tarifas.

Todo esto, naturalmente, en desmedro de la confianza y de la estabilidad, y de sus inmediatas repercusiones sobre el crecimiento de la economía.

La legislación minera y petrolera y otras modificaciones legales

En circunstancias en que existe un gran interés nacional e internacional por explorar y desarrollar las áreas mineras y petrolíferas de Bolivia, lo primero que debió haber hecho el gobierno de Bolivia, tras la aprobación de la reforma económica de 1985, fue modificar las disposiciones legales que establecían el monopolio del Estado en la explotación de la gran minería y de los hidrocarburos. Como no podía ser de otra manera, esta restricción se constituyó en una gran limitante para la inversión en Bolivia, pues si existe sectores donde el inversionista extranjero busca invertir con ventajas comparativas es, precisamente, en los sectores minero y de hidrocarburos.

En el primer caso, debido a que Bolivia es un país que todavía cuenta con una gran riqueza minera, prácticamente garantizada y, en el segundo, debido a que en el país existen grandes territorios que todavía se mantiene inexplorados, bajo la forma de concesiones fiscales en favor de YPFB.

En el caso de la minería esta importante restricción estuvo también acompañada de antiguas disposiciones que creaban reservas fiscales y otras limitaciones, muchas de las cuales fueron levantadas por el DS 21060. Como se puede suponer, el mantener estas reservas fiscales en poder de una empresa estatal ineficiente, descapitalizada y con serios problemas laborales y de organización, constituía una seria limitación a la inversión y al crecimiento de la economía. Lo propio sucedió con los hidrocarburos, a pesar de que la Ley General de Hidrocarburos de aquella época permitía a la empresa estatal del petróleo (YPFB), negociar contratos con empresas del sector privado para propósitos de exploración y producción de hidrocarburos. Al igual que en el caso de la minería, en el sector de hidrocarburos grandes extensiones de terreno se mantuvieron reservadas para el Estado, bajo normas legales a las que hicimos referencia anteriormente.

Fue recién en el año de 1991 que se aprobaron dos importantes leyes permitieron darle una salida legal a esta complicada situación legal. La primera, la Ley 1243 de fecha 11 de abril de 1991, que elevó al rango de ley la norma legal que había aprobado el Código de Minería. Este último y su disposición reglamentaria, permitían el establecimiento de contratos de prestación de servicios, operación y otros en la mina en propiedad del Estado.

La segunda, la Ley 1190 de fecha 1 de noviembre de 1991, que modificó la Ley General de Hidrocarburos y estableció el régimen jurídico que rige la participación del sector privado en todas las fases de producción y distribución de hidrocarburos. La mencionada ley permitía al sector privado ejecutar contratos de operación, de asociación, sociedades mixtas con YPFB, o participar en forma directa en las fases de refinación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos.⁴⁹

Sin embargo, más allá de la legislación minera y la de hidrocarburos, que afortunadamente fueron modificadas con posterioridad a la aplicación de las medidas de ajuste, el Estado Boliviano hizo muy poco o casi nada por revisar otras disposiciones legales que todavía reflejaban la vieja estructura populista e intervencionista de la economía boliviana. Este es el caso, por ejemplo, de las normas para la contratación de personal, donde las rigideces son tan extremas, que los agentes económicos, en muchos casos, prefieren obviarlas o utilizar otras formas alternativas de contratación. Como resultado de esto, la economía boliviana no contrata el número de personas que en realidad requiere o, dependiendo de la forma en que se efectúa el acto de contratación, se crean situaciones contractuales en las que los trabajadores resultan ser los más perjudicados. Por lo tanto, se hace imperioso revisar estas medidas las que, a todas luces; en vez de contribuir a creación de nuevas fuentes de trabajo y de proteger a quienes necesitan trabajo, no hacen otra cosa que lograr un efecto contrario.

⁴⁹Con motivo de la capitalización de YPFB, el gobierno del Presidente Sanchez de Lozada promulgo una nueva Ley de Hidrocarburos donde se amplían aún más la posibilidades de inversión del sector privado. La nueva ley permite a YPFB que deja de ser una empresa estatal productora y se convierte en un ente contratante a efectuar contratos de riesgo compartido con empresas del sector privado en todo el territorio de la Republica, incluyendo las áreas dentro de los cincuenta kilómetros de la frontera, que anteriormente requerían de la aprobación de una ley expresa. Esta nueva ley contempla asimismo la posibilidad de arbitraje internacional y otras disposiciones de apertura del sector a la competencia.

Lo mismo sucede con las llamadas leyes de vivienda, donde el equivocado proteccionismo a quienes no tienen vivienda propia no hace otra cosa que contribuir al creciente déficit cualitativo y cuantitativo en materia habitacional. Como resultado de esta situación, en Bolivia no se invierte adecuadamente en el sector vivienda, se limita la capacidad empleadora de este importante sector y, lo que es más importante, conforme pasa el tiempo se incrementa el número de familias bolivianas sin vivienda, cuyo déficit cualitativo y cuantitativo el Programa Habitat de Naciones Unidas estimaba en más de 750.000 viviendas en 1990.⁵⁰

Estos ejemplos nos muestran que en la nueva generación de reformas todavía existe campo para las medidas tendientes a liberalizar los mercados, donde la acción de ciertas reformas destinadas a eliminar distorsiones como las señaladas anteriormente, contribuiría al crecimiento de la economía. Más importante aún, muestra que existe un amplio espacio para clarificar ciertos conceptos en el campo social, que se han convertido en "tabúes sagrados e incuestionables" cuyo reexamen podrían darnos importantes indicaciones para mejorar la situación de producción y empleo de la economía de Bolivia.

Otro caso que requiere de importantes reformas es el del sector agrario, donde la Ley de Reforma Agraria de 1953 establece la inembargabilidad de los títulos de propiedad entregados a los campesinos. Como resultado de esta ley, resulta muy difícil el otorgar créditos al pequeño productor campesino, ya que éste no puede ofrecer como garantía colateral, el único bien real con el que cuenta en su patrimonio: la tierra de su propiedad. Al igual que en los casos anteriores, esta situación desestimula la producción en el sector agrícola, presenta un importante óbice en la competitividad de los productos agrícolas y, lo que es más grave, deja al pequeño productor en manos de los mercados financieros informales, caracterizados por sus altas tasas de interés⁵¹

Por otra parte, hasta la dictación de la Ley de Capitalización, lo propio sucedía con la Ley Orgánica de Municipalidades que, al otorgar jurisdicción a las municipalidades en los servicios urbanos, restringía más allá de lo necesario las necesidades tarifarias de los sectores de electricidad, energía, comunicaciones y otros. Esta situación desestimulaba la inversión en estas áreas; a tal punto que algunos servicios públicos se encontraban en el límite de ser paralizados. Este era el caso, por ejemplo, del sector de telecomunicaciones, donde el deficiente sistema tarifario y la desaprensión con que manejó el Estado estas empresas (posteriormente convertidas en cooperativas), prácticamente las llevó a la bancarrota.

⁵⁰ Ver Cariaga (1996), 16. Al momento de publicación de este trabajo, el gobierno del presidente Sánchez de Lozada había presentado al Congreso el proyecto de una nueva Ley Agraria, en la que se planteaban soluciones a algunos de estos problemas.

⁵¹ Al momento de publicación de este trabajo, el gobierno del presidente Sánchez de Lozada había presentado al Congreso el proyecto de una nueva Ley Agraria, en la que se planteaban soluciones a algunos de estos problemas.

La falta de inversión en los sectores de servicios públicos en Bolivia es un elemento crucial para la economía de Bolivia, pues la mayor parte de ellos, particularmente a nivel de operadores, se encontraban sumamente rezagados, desarticulados y sin posibilidades de hacer frente a la nueva tecnología, que ha avanzado a grandes pasos en los últimos años.⁵²

Entonces, más allá del ajuste económico y de la reforma estructural puestos en práctica en agosto de 1985, es muy posible que, en el momento de aplicar estas medidas, Bolivia habría requerido de una profunda reforma en la estructura del Estado, que le era imprescindible para encarar el proceso de crecimiento económico. En ausencia de esta reforma que le habría permitido adecuar la legislación existente para hacerla coherente a los postulados de la nueva estructura económica el proceso de crecimiento tuvo que verse forzado a un lento despegue, frustrando las expectativas generadas por la estabilización.⁵⁵

Tardío proceso de privatización

Tal como se explicó en capítulo 6, el gobierno del presidente Paz Estenssoro no quiso acompañar el programa económico con un proceso de privatización. Las razones que el propio Presidente esgrimió en ese entonces fueron las siguientes:

- a. Las experiencias de privatización de algunos países latinoamericanos habían sido empañadas por la corrupción. El presidente Paz Estenssoro no quería poner en riesgo su programa económico ante la posibilidad de que esto suceda.
- b. El programa boliviano buscaba ante todo, el devolver la hegemonía del Estado sobre las empresas públicas.
- c. Una vez convertidas las empresas públicas, en rentables o por lo menos, en no deficitarias dejaban de ser una carga pesada para las finanzas del Estado.

⁵² La Ley de Capitalización (Ley 1544 de 22 de marzo de 1994), aprobada durante la administración del presidente Sánchez de Lozada estableció que los servicios públicos tendrán jurisdicción nacional. La Ley de Entes Reguladores (Ley 1600 de 28 de octubre de 1994), le dio jurisdicción y competencia nacional al Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), para la regulación de los servicios públicos. Asimismo, con la aprobación de la Ley de Electricidad (Ley 1604 de 21 de diciembre de 1994) y la Ley de Telecomunicaciones (Ley 1634 de 26 de Julio de 1995), muchos de los problemas aquí señalados fueron resueltos.

⁵⁵ Afortunadamente, la administración del presidente Sánchez de Lozada avanzó significativamente en estas áreas, especialmente con la aprobación de las leyes que hicieron posible la capitalización de las empresas públicas, a los que nos referiremos brevemente en las secciones más adelante.

Estas son las razones que inhibieron al gobierno de Bolivia a encarar un temprano programa de privatización. Fue recién, durante la administración del presidente Paz Zamora, que se dio inicio a este proceso, en gran parte presionado por los organismos financieros internacionales y, en particular, por la llamada "Iniciativa Bush".

En efecto, con un tímido intento de privatizar algunas pequeñas empresas regionales que el DS 21060 había traspasado a las Corporaciones Regionales de Desarrollo es que Bolivia inició su programa de privatización durante el año de 1990. Lamentablemente este proceso tomó mucho más tiempo del que se había previsto, generando una serie de expectativas y reacciones populares, particularmente entre los organismos sindicales. Fue recién, a mediados de 1992, que el gobierno tomó determinaciones más drásticas, aunque demasiado cerca de la conclusión del período administrativo del presidente Paz Zamora, para poder completar la venta de las empresas públicas más importantes.⁵³

De haberse iniciado este proceso a la saga del programa económico en 1985, es posible que estas determinaciones hubieran sido interpretadas como una clara señal del gobierno, destinada a atraer inversiones a Bolivia y de esta manera contribuir al crecimiento de la economía. Afortunadamente para Bolivia, a partir de 1994, el presidente Sánchez de Lozada inició un programa completo de privatización de las empresas del Estado, con la puesta en marcha de la llamada capitalización de las empresas del Estado, a la que nos referiremos más adelante en este capítulo.

Problemas en el Poder Judicial

Un presidente de un país latinoamericano confesó al autor su gran decepción, pues pese a los esfuerzos de su país por efectuar un importante ajuste económico y poner en práctica una integral reforma estructural, éste no había recibido la masiva inversión externa que los expertos habían pronosticado. No contento con esto, organizó un grupo de trabajo (task force), en el que participaron académicos, hombres de negocios, y miembros de los organismos internacionales para poder establecer por qué este país no era sujeto de la confianza externa. Luego de un riguroso estudio, la respuesta unánime de todos los miembros del task force, fue que en el país no se invertía porque en éste era casi imposible cobrar deudas comerciales. Es decir, que en este país no funcionaba el Poder Judicial.

⁵³ Durante la presidencia de Paz Zamora sólo se privatizaron algunas empresas regionales. También se hizo un intento fallido de privatizar el Lloyd Aéreo Boliviano SAM.

Si ese era el caso de ese país, en cierta forma más adelantado social, económica y culturalmente que Bolivia, la situación boliviana era aún mucho más dramática. En Bolivia, no sólo que es casi imposible cobrar deudas amparada por garantías reales, sino que todo el sistema judicial funciona con una serie de defectos y aberraciones, admitidos por la propia judicatura nacional.

Por lo tanto, de haberse producido una importante reforma en el Poder Judicial, es posible que Bolivia hubiera podido atraer un monto mayor de inversiones, para cambiar radicalmente los niveles de crecimiento registrado los primeros años del programa económico.

POST SCRIPTUM: LA REFORMA DEL ESTADO EN 1993⁵⁴

Con la vista puesta en estos problemas, el presidente Sánchez de Lozada intentó en 1993 una estrategia de reforma estatal e integración social basada en tres importantes pilares de reforma que son: la Reforma Educativa, la Descentralización Administrativa y la Participación Popular, y la Capitalización de las Empresas Públicas.

Con la Reforma Educativa el gobierno de Bolivia plantea efectuar una importante contribución en el desarrollo de la educación en Bolivia, al establecer la mayor responsabilidad del Estado en la educación primaria básica, propugnar la educación en los niveles básicos en los idiomas autóctonos, fomentar la educación alternativa orientada a posibilitar el acceso a la educación a los que por razones de edad, condiciones físicas y mentales excepcionales no hubiesen iniciado o concluido sus estudios en la educación formal, y establecer sistemas educativos destinados a controlar la calidad de la enseñanza secundaria y formal en el territorio boliviano.

Con la Descentralización Administrativa y la Participación Popular el gobierno de Bolivia plantea llevar las decisiones de inversión a las regiones y a los estratos más bajos de la organización social boliviana. En efecto, con la puesta en práctica de la Ley de Descentralización, las decisiones de inversión serán efectuadas por las regiones, en vez del gobierno central. Por su parte con la Ley de Participación Popular, las llamadas Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), como ser: las organizaciones de los pueblos indígenas, las capitanías, los ayllus (clanes), las juntas vecinales y otras formas de organización comunitaria, establecerán sus prioridades de inversión de los recursos que recibe a través del sistema de coparticipación tributaria.

⁵⁴ Ver Cariaga (1996).

Una vez definidas estas prioridades, son las instituciones municipales que en Bolivia tienen un carácter autónomo y una jurisdicción urbano rural ampliada las encargadas de ejecutarlas y ponerlas en marcha. Las obras priorizadas son luego fiscalizadas por la propia comunidad, a través de los llamados Comités de Vigilancia. En otras palabras, la Participación popular es una forma de democratizar y descentralizar el uso de los recursos tributarios, para que sea la comunidad, a través de sus niveles más bajos de organización social, la que decida el mejor uso de los recursos de inversión.

Después de décadas de centralismo estatal, en el que los recursos estatales nunca, o casi nunca, tuvieron la oportunidad de llegar a la base misma de la comunidad, con la participación popular se aspira a que todo ciudadano boliviano intervenga en el proceso de establecer prioridades en los proyectos de inversión que sean los más adecuados para la comunidad donde él y su familia viven y donde se encuentra la fuente más importante de sus actividades cotidianas.

La Participación Popular ha sido calificada como una medida de corte revolucionario. No sorprende, por lo tanto, que esta medida haya sido referida en esos términos, cuando hoy en día existen movimientos revolucionarios en el continente americano que, entre otras reivindicaciones políticas, sociales y económicas, exigen la participación de la comunidad en las decisiones de inversión.

Por último, con el Programa de Capitalización, el gobierno de Bolivia plantea llevar a cabo la privatización de sus principales empresas públicas, dentro de un esquema muy particular, en el que las empresas públicas no son totalmente vendidas al inversionista extranjero. Lo que el Programa de Capitalización permite, es vender un incremento del capital accionario de las mismas, a cambio de que los recursos aportados por el inversionista estratégico sean invertidos en el sector donde se realiza la capitalización. Con estas inversiones, el gobierno espera incrementar significativamente el crecimiento de la economía y con ella los niveles de ingreso y las oportunidades de trabajo de todos los bolivianos.

Por otra parte, es importante destacar que el Programa de Capitalización tiene también un importante componente social; cual es el relativo a la capitalización individual de los ciudadanos bolivianos. En efecto, como consecuencia del Programa de Capitalización, las acciones de las empresas capitalizadas, que con anterioridad pertenecían al Estado, no son retenidas por éste, sino que son transferidas a todos los ciudadanos bolivianos que cumplan con la mayoría. Esta transferencia, sin embargo, no se efectúa en forma directa, ya que los ciudadanos bolivianos no reciben directamente estos títulos o acciones. Lo que permite este programa es entregarlas a los administradores privados de fondos de pensiones, quienes las reciben con la obligación de maximizar estos recursos y poder cumplir de esta manera con el pago de pensiones jubilatorias todos los ciudadanos elegibles, al momento de su jubilación.

De todas estas reformas, no cabe duda de que la Reforma Educativa no sólo tendrá efectos positivos sobre el desarrollo económico de Bolivia, sino que también contribuirá a disminuir notablemente los altos índices de pobreza de Bolivia. Hoy en día, nadie discute que la educación tiene uno de los índices de rentabilidad más altos, no sólo en comparación a otras inversiones del área social, sino también en comparación con las inversiones en general. Por lo tanto, las reformas del gobierno de Bolivia van en la dirección adecuada, aunque sus resultados no serán previsibles a corto plazo.

En cuanto a la Descentralización y la Participación Popular no cabe duda de que el alto contenido de avanzada de estas reformas tiene importantes implicaciones en el campo social. Aunque es importante destacar que estas medidas sólo tienen repercusiones, indirectas en lo que respecta al desarrollo económico, es indudable que la aplicación de mismas, como instrumento social, permiten crear una importante válvula de escape a los serios problemas políticos, que se originan en los elevados niveles de pobreza del país.

En cuanto al Programa de Capitalización, tampoco cabe duda de que, como instrumento de estímulo a la inversión, este programa permitirá un notable incremento en los niveles de producción, ingreso y empleo de la economía boliviana. Por otra parte, a diferencia de la privatización, la capitalización presenta un esquema conceptualmente mejor concebido que la privatización, pues en este esquema se introduce un componente social muy importante, cual es el de proveer de pensiones jubilatorias a los bolivianos y crear un mercado de recursos financieros de largo plazo.

Es importante además destacar que el Programa de Capitalización tiene un importante efecto catalítico sobre la inversión en general.

BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (BCB), Gerencia Principal de Estudios Económicos (1992), Boletín Estadístico núm. 274, La Paz, septiembre.

CARIAGA, J. L. (1996), Bolivia: Liberación económica y reformas complementarias, Estudios y Ensayos, Fulided, Santa Cruz.

CARIAGA & CARIAGA (1996), Lineamientos para una estrategia de seguridad alimentaria, Informe preparado para la Secretaría Ejecutiva del Programa PL 480, La Paz.

UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE), División de Análisis y Políticas Macrosectoriales (1992), Estadísticas económicas de Bolivia, septiembre.

APÉNDICE I

SEGISMUNDO¹

El rey Alcibíades el Grande, llamado así no por sus dotes de estadista, sino por su tamaño, no se explicaba por qué los billetes que recientemente había puesto en circulación compraban cada día menos bienes y, lo que era más preocupante, compraban cada vez menos oro, con el que su reino adquiría cañones y mantequilla de los reinos vecinos.

- Quisiera que alguien me explique qué es lo que pasa aquí y le demos una rápida solución - dijo Alcibíades - luego de haber reunido a su Consejo en la sala principal del Palacio Real.

- Pido la palabra - dijo el ministro de Planes y Utopías, pasando la mano por su rizado pelo y hablando en todo pomposo y persuasivo. - Yo opino que se trata de un problema estructural. El andamiaje de las formas de producción se encuentra totalmente obsoleto y deteriorado. De la misma manera, la estructura de los agentes económicos se encuentra en un grave estado de descomposición y debe ser reformulada, a fin de dinamizar su actividad, todavía encuadrada a los marcos de una economía esclavista y feudal.

- La palabra, Majestad - interrumpió el joven ministro de Informaciones, conocido por su afición a los asuntos económicos -. Al igual que el señor ministro de Planes y Utopías, yo opino que se trata de un problema estructural. Pero, además, debo añadir que la administración de Su Majestad requiere de ajustes que son necesarios, para que los elementos que participan en el proceso de producción, coadyuven al desarrollo, mediante una efectiva contribución, que permita el crecimiento sostenido de la economía del reino.

- Todo esto está muy bien, caballeros, pero demos una solución al problema - dijo Alcibíades impaciente -. Hace meses que me habláis en ese lenguaje largo y complicado y hasta ahora no encontramos una salida adecuada, que permita parar la subida de precios.

- El problema hay que verlo desde dos puntos de vista: a corto y a mediano plazo - interrumpió el ministro de Planes y Utopías -. Notará Su Majestad que no hago referencia a largo plazo: porque, como dijo un gran filósofo, "en el

largo plazo todos estaremos muertos". Por lo tanto, ahora no debe preocuparnos ese problema. Sin embargo, - continuó haciendo una leve pausa - decía que en el corto plazo el problema es el de los precios. Para evitar la desenfrenada subida de los precios, es muy sencillo... hay que efectuar un control efectivo de los mismos, sin importar si se trata de alimentos, oro, cañones o mantequilla...

- Efectivamente, - interrumpió el ministro de Trueques y Artesanías - hay que frenar la especulación. Son los especuladores la causa de la subida de los precios. Para esto propongo que el señor ministro de la Policía disponga de toda la Guardia Real, para controlar los precios en todos y cada uno de los mercados.

- Aprobado - respondió el Consejo.

- Sí, pero ¿qué pasará con los campesinos, que son los que producen y no especulan en los mercados? - dijo el ministro de Plantaciones.

- Deben acatar las disposiciones; - contestó enérgicamente el ministro de la Policía - hay que tomar conciencia del hambre del pueblo y, con el mandato que me da Su Majestad, haré cumplir lo dispuesto.

- Pero ellos son también el pueblo - interrumpió tímidamente el ministro de Plantaciones.

- Silencio y basta de discusiones, debemos tomar alguna determinación - dijo Alcibíades - existe una moción en mesa y propongo que votemos.

- Aprobada - gritó la mayoría.

- Continuando con el uso de la palabra - prosiguió el ministro de Planes y Utopías - opino que para enfrentar el problema de la subida del precio del oro, la solución es llevar a la cárcel a todos los comerciantes en oro, que son los que especulan con el precio; de tal forma que cuando no existan más vendedores, el precio de este mineral bajará y habremos retornado a la normalidad. Sin conseguimos esto - continuó - el reino se convertirá en el único comprador y vendedor de material áureo, con cuyo valor disminuido lograremos bajar el precio de nuestras importaciones.

- Aprobado - gritaron todos.

- Pido la palabra - dijo el ministro de Asuntos Laborales - propongo, además que para complementar las medidas del señor ministro de Planes y Utopías, se incrementen también los salarios de todos los ciudadanos, mediante un Decreto Real. Esto ayudará a mejorar su nivel de vida y aumentar su poder adquisitivo.

- Aprobado - contestaron.

- Propongo también. - continuó entusiasmado - que se incremente el número de feriados nacionales, a fin de compensar con un merecido descanso la pesada labor de todos nuestros ciudadanos.

¹ Este cuento corto fue originalmente publicado bajo el título de Imefondio.

SEGISMUNDO

- Aprobado - volvió a responder el Consejo.
- Esta moción es importante, Majestad, - dijo el ministro de la Policía - porque le quitará todas las armas demagógicas y conspirativas a vuestro hermano Godofredo, que no ha cesado de tocar las puertas de la Guardia Real.
- Aprobado - gritaron todos - ¡Viva el Gobierno de Su Majestad!
- Para concluir con lo dicho anteriormente, - dijo el ministro de Planes y Utopías - en el mediano plazo, el reino debe ser consecuente con la política actual de fomentar el gasto público. Sólo así podremos estimular el consumo en una colectividad de mercado reducido; situación que repercutirá inmediatamente en la producción y mejorará el nivel de empleo de nuestros ciudadanos.
- Y vos, ¿qué opináis? - le dijo Alcibiades al ministro del Tesoro.
- A mí, me preocupan los gastos, Majestad - contestó.
- El Monarca frunció el ceño, se quedó pensativo y luego prosiguió. - Si no hay otro asunto en mesa, se levanta la sesión.
- Pasaron ciento setenta días y las cosas fueron de mal en peor. Los campesinos, al no poder obtener precios justos por sus productos, prefirieron acumularlos o consumirlos ellos mismos. Cuando les era posible, los vendían a los reinos vecinos, de quienes recibían oro, al mismo tiempo que ocasionaban una gran escasez de alimentos en el reino.
- Los comerciantes en oro estaban todos en la cárcel. En reemplazo de éstos aparecieron otros que, al ser encarcelados por el ministro de la Policía, fueron inmediatamente reemplazados por una tercera generación de lo que el ministro llamó "los agiotistas del escaso mineral". Mientras tanto, y para el asombro de todos, el precio del oro se multiplicó muchas veces más que el precio de cualesquiera de los bienes producidos en el reino. Parecía como si una mano invisible y enemiga de Alcibiades, empujara su precio más allá de las posibilidades de cualquier control.
- Con la subida de salarios y el incremento de los días feriados, el reino produjo tan pocos bienes, que Alcibiades tuvo que prestarse grandes cantidades de oro de su primo y aliado, el rey Gustavo, para poder importar alimentos, entre ellos las papas, que durante siglos habían sido el producto tradicional del reino.
- Angustiado por la desastrosa situación, Alcibiades mandó a llamar a Segismundo, un viejo astrólogo que vivía en las heladas y altas tierras del Sur, para ver si con la ayuda de los astros podía resolver los problemas del reino.
- Qué es lo que habéis oído de los astros - consultó Alcibiades.
- Nada que no haya oído con mis propios oídos o visto con mis propios ojos -

- respondió Segismundo.
- ¿A qué os referís? - preguntó -.
- Muy sencillo - dijo Segismundo - vuestro reino, señor gasta más de lo que recibe y así no subsisten ni los reinos ni las personas. Además vuestro ministro del Tesoro no ha cesado de imprimir billetes con vuestra soberbia imagen en el anverso y, la de vuestro Palacio Real, en el reverso.
- Canalla, le haré cortar la cabeza - respondió.
- No, Majestad, él no tiene la culpa, - dijo Segismundo - lo hace para pagar los gastos que Su Majestad y, sobre todo sus ministros, le ordenaron. El es honesto y cumple con su deber.
- Es que yo debo hacer esos gastos - dijo Alcibiades un tanto confundido -. Además, mis colaboradores dicen que esa es la forma de fomentar el consumo en un reino pequeño y de actividad reducida; pero que con el tiempo esto estimulará la producción de más bienes y más servicios.
- Nunca creáis en verdades a medias - respondió Segismundo - lo que os han dicho no tiene secuencia lógica ni relación cronológica. Para poder consumir más, es necesario primero poder producir más. Así, cuando se aumenten los bienes y servicios producidos en el reino, también se aumentarán los ingresos, que al tomar la forma de rentas, salarios o impuestos, no sólo beneficiarán a vuestros súbditos, sino también al propio reino. Por el momento, - prosiguió Segismundo - todo lo que os puedo aconsejar es hacer lo posible por reducir los gastos o aumentar los ingresos. De otra manera, el ministro del Tesoro tendrá que seguir imprimiendo billetes, que no harán otra cosa que hacer subir los precios de los bienes, incluyendo el precio del oro, que es un bien más que se vende en los mercados del reino.
- Imposible, - dijo Alcibiades - no puedo prescindir de mis lacayos, disminuir el tamaño de mis ejércitos o subir los impuestos a mis súbditos. Además, me parece que esto sería atentar contra el estómago del pueblo.
- De ninguna manera, - refutó Segismundo - más bien el no hacerlo es verdaderamente atentar contra el hambre del pueblo. Desde que los gastos del reino exceden grandemente a los ingresos, los precios se han multiplicado varias veces y eso ha contribuido al empobrecimiento de todos a costa del beneficio de algunos. Más vale un sacrificio compartido ahora, para que la actividad en el reino vuelva a su normalidad y, a la larga, todos se beneficien trabajando honradamente. Además, - dijo Segismundo - os aconsejo limitar el número de feriados decretados por orden real, que no hacen otra cosa que limitar los días laborables y, por lo tanto, los bienes y servicios que este reino puede producir.
- Y, ¿qué debo hacer con los especuladores del oro? - dijo Alcibiades.
- La especulación en el reino, Majestad, es como la temperatura en el cuerpo

SEGISMUNDO

de un enfermo. Es un síntoma de que algo anda mal. Al igual que en el enfermo, en el reino debe curarse el origen del mal y no el síntoma, que no es más que una reacción natural.

- Qué sabio sois - dijo Alcibíades.

- Nada de esto Majestad, sólo doy rienda suelta a mi sentido común.

Con estos consejos, Segismundo se preparó a partir a tierras lejanas, no sin antes recordar a Alcibíades que la tarea del estadista es difícil y que el arte de gobernar en gran parte consiste en saber decir NO...

Volveré dentro un año - dijo Segismundo -. Estoy seguro que mis consejos son sanos y que con ellos el reino volverá a ser feliz.

Esperad, - dijo Alcibíades con profundo respeto - no os vayáis todavía. Ya que sois tan sabio, enseñadme el arte de gobernar.

Lo lamento, Majestad, pero no es mi designio el enseñaros a gobernar - dijo humildemente Segismundo -. Yo sólo consulto a los astros y, en ocasiones, cuando me lo piden, doy el mejor de mis consejos. Si es eso lo que buscáis, escuchadme con el corazón. Gobernar, mi señor, es ante todo respetar. Respetar no sólo al hombre sino a las leyes humanas. Pero, hay también en esta vida leyes naturales, nunca escritas, que el hombre, por más poderoso que sea, jamás podrá alterarlas, porque su esencia está en la propia naturaleza humana... sólo corresponde al gobernante el aprenderlas, el comunicarlas y respetarlas, en el mejor beneficio de la colectividad... No me preguntéis más, mi señor, porque no sabré qué contestaros. - prosiguió -. Sólo soy un viejo astrólogo, cansado de andar en busca de la verdad.

Habiendo dicho esto, Segismundo partió, sin pensar que jamás retornaría al reino de Alcibíades. Después de muchos años se supo que estuvo en lugares muy lejanos donde su consejo fue muy apreciado, no sólo porque las cosas andaban mal, sino también, porque se había perdido el maravilloso don del sentido común. En su reemplazo vinieron otros astrólogos, algunos discípulos de Segismundo y otros no. Como en todo, los hubieron buenos y otros no tan buenos. No faltaron los arrogantes y los soberbios, aunque todos ellos recordaban sus enseñanzas y valoraban el sentido común.

Así, gracias al breve paso de la sensatez, el pequeño reino de actividad reducida se engrandeció a la par de la estatura del gobernante, que supo aceptar el buen consejo de Segismundo. El reino fue premiado con la felicidad, Alcibíades con la grandeza y los astrólogos del reino con un ejemplo de modestia y sabiduría.

La Paz, 20 de agosto de 1983.

APÉNDICE II

CUADRO Ia. BOLIVIA: tasa acumulativa anual del índice general de precios al consumidor
(base 1980 = 100 en porcentajes)

| Año | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|------------|----------|-----------|-----------|
| 1970 | 0,00000 | 0,32626 | 0,32626 | (0,08157) | 0,48940 | 1,22349 | 2,03915 | 2,12072 | 2,12072 | 2,77325 | 3,50734 | 4,07830 |
| 1971 | (0,62996) | (1,01581) | (0,70370) | (1,33229) | (0,09718) | 0,47022 | 1,95925 | 3,13480 | 3,78176 | 3,21317 | 3,21317 | 3,29154 |
| 1972 | 0,07387 | (0,00000) | (0,62058) | (0,69698) | (0,60698) | 0,22762 | 0,91047 | 0,60698 | 0,98634 | 1,66920 | 25,72079 | 23,99636 |
| 1973 | (0,24555) | (0,06139) | 1,84162 | 3,00798 | 3,62185 | 3,99018 | 7,61203 | 11,25527 | 14,54080 | 24,30049 | 26,76489 | 34,74834 |
| 1974 | 15,99089 | 30,34199 | 32,71071 | 33,62187 | 34,80638 | 37,83877 | 38,26879 | 38,67882 | 35,80866 | 34,76082 | 37,83877 | 38,95216 |
| 1975 | 1,27869 | 1,21639 | 1,18361 | 1,08852 | 1,59344 | 3,41967 | 5,72787 | 7,40000 | 7,59344 | 7,29836 | 6,98361 | 6,04262 |
| 1976 | 1,22747 | 2,47040 | 0,84059 | 0,12058 | 0,83385 | 2,38382 | 3,18152 | 3,71023 | 3,74424 | 4,01323 | 4,50175 | 5,49733 |
| 1977 | 3,20917 | 2,70215 | 0,53340 | 0,94077 | 1,02869 | 4,22143 | 5,70822 | 7,46754 | 7,47340 | 9,08531 | 9,59233 | 10,45983 |
| 1978 | 0,44574 | (0,80658) | (0,75264) | (0,53330) | (0,28151) | 2,40117 | 6,37570 | 7,91457 | 8,74768 | 12,89732 | 12,94773 | 13,48634 |
| 1979 | 0,76684 | 2,83734 | 2,42443 | 1,65525 | 4,21995 | 6,07626 | 9,27688 | 11,40205 | 12,74636 | 14,61670 | 19,63622 | 45,44689 |
| 1980 | 1,77297 | 2,15714 | 3,85265 | 4,75471 | 7,91487 | 13,88317 | 15,59648 | 19,41105 | 16,62541 | 18,17656 | 19,54607 | 23,93590 |
| 1981 | 12,48661 | 14,68668 | 14,26663 | 14,38206 | 16,90085 | 17,06678 | 18,75284 | 25,86540 | 25,24804 | 26,12220 | 25,94581 | 25,12364 |

APÉNDICE II

CUADRO Ia. BOLIVIA: tasa acumulativa anual del índice general de precios al consumidor (continuación)
(base 1980 = 100 en porcentajes)

| Año | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1982 | 2,53643 | 19,06612 | 28,70825 | 44,94475 | 50,70808 | 57,86637 | 91,97565 | 126,23889 | 170,30599 | 238,86172 | 267,98516 | 286,54622 |
| 1983 | 0,59463 | 10,90850 | 24,01245 | 34,38954 | 46,82563 | 51,52445 | 66,77706 | 110,03257 | 144,49948 | 172,70205 | 240,28621 | 328,48831 |
| 1984 | 9,56247 | 34,79500 | 63,25393 | 166,06248 | 291,16329 | 307,07894 | 328,15167 | 392,35677 | 576,14208 | 925,93107 | 1,315,44500 | 2,177,23222 |
| 1985 | 68,79047 | 377,20759 | 496,22651 | 566,47892 | 804,19849 | 1,513,64778 | 2,583,54606 | 4,367,05528 | 6,891,42324 | 6,761,06720 | 6,980,67712 | 8,170,52012 |
| 1986 | 32,96350 | 43,53956 | 43,63046 | 48,79196 | 50,21211 | 56,63071 | 59,42435 | 60,44075 | 64,09587 | 65,06350 | 64,30880 | 65,96345 |
| 1987 | 2,44922 | 3,70950 | 4,40119 | 6,06455 | 6,45527 | 6,22289 | 6,16615 | 7,22055 | 7,83954 | 10,09151 | 9,77858 | 10,66210 |
| 1988 | (0,45061) | 1,48584 | 2,33767 | 7,18411 | 8,69906 | 10,93533 | 15,36555 | 18,13267 | 17,65529 | 20,13967 | 19,91215 | 21,50471 |
| 1989 | 0,48334 | 1,03530 | 1,88403 | 1,99689 | 2,63590 | 2,45156 | 2,92474 | 6,14994 | 10,10088 | 12,38885 | 14,34981 | 16,56187 |
| 1990 | 1,04476 | 0,95012 | 1,30253 | 1,63252 | 2,19537 | 4,24805 | 6,10670 | 7,27312 | 8,53680 | 12,28238 | 15,46710 | 18,01027 |
| 1991 | 5,83696 | 6,12197 | 6,79582 | 7,32026 | 8,16653 | 8,98611 | 9,90261 | 11,09246 | 11,49675 | 12,57485 | 13,50934 | 14,52044 |

FUENTE: BCB (1991), 132, basado en información del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Elaboración: BCB - gerencia de estudios económicos

APÉNDICE II

CUADRO Ib. BOLIVIA: *variación del índice general de precios al consumidor*
(base 1980 = 100 en porcentajes)

| Año | Ene/Dic | Feb/Ene | Mar/Feb | Abr/Mar | May/Abr | Jun/May | Jul/Jun | Ago/Jul | Sept/Ago | Oct/Sept | Nov/Oct | Dic/Nov | Promedio Anual |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|
| 1970 | 0,00000 | 0,32626 | 0,00000 | (0,40650) | 0,57143 | 0,73052 | 0,80580 | 0,07994 | 0,00000 | 0,63898 | 0,71429 | 0,55162 | 3,89033 |
| 1971 | (0,62696) | (0,39432) | 0,23753 | (0,55292) | 0,23828 | 1,58479 | 1,48206 | 1,15296 | 0,60790 | (0,52870) | 0,00000 | 0,07593 | 3,67372 |
| 1972 | 0,07587 | (0,07582) | 0,60698 | 0,00000 | 0,00000 | 0,83969 | 0,88130 | (0,30075) | 0,37707 | 0,67618 | 23,65672 | (1,68980) | 6,50616 |
| 1973 | (0,24555) | 0,18462 | 1,90418 | 1,14527 | 0,59595 | 0,35545 | 3,48288 | 3,42270 | 2,92333 | 8,94962 | 1,57403 | 6,29540 | 31,48900 |
| 1974 | 15,99089 | 12,37235 | 1,81755 | 0,68658 | 0,85646 | 2,26428 | 0,29742 | 0,29654 | (2,06965) | (0,77155) | 2,29885 | 0,79313 | 62,84279 |
| 1975 | 1,27869 | (0,06151) | (0,03239) | (0,09337) | 0,49948 | 1,79759 | 2,23187 | 1,58154 | 0,18011 | (0,27426) | (0,29334) | (0,87956) | 7,97634 |
| 1976 | 1,22747 | 1,22786 | (1,59013) | (0,71440) | 0,73189 | 1,51752 | 0,77913 | 0,51241 | 0,03279 | 0,25928 | 0,46966 | 0,95269 | 4,49277 |
| 1977 | 3,20917 | (0,49125) | (2,11169) | 0,40521 | 0,08710 | 3,65514 | 1,01869 | 1,58743 | 0,00545 | 1,49982 | 0,46479 | 0,79157 | 8,10426 |
| 1978 | 0,44574 | (1,24676) | 0,05617 | 0,21921 | (0,75222) | 3,73048 | 3,88133 | 1,44664 | 0,77201 | 3,81584 | 0,04465 | 0,47686 | 10,35853 |
| 1979 | 0,76684 | 2,10436 | (0,44992) | (0,75097) | 2,52294 | 1,78115 | 3,01728 | 1,94476 | 1,20672 | 1,65889 | 4,37940 | 21,57430 | 19,71997 |
| 1980 | 1,77297 | 0,37748 | 1,66001 | 0,86810 | 3,01673 | 5,53056 | 1,46932 | 3,33565 | (2,33281) | 1,33003 | 1,15887 | 3,67208 | 47,24233 |
| 1981 | 12,43661 | 1,91136 | (0,27844) | 0,10102 | 2,20995 | 0,13423 | 1,44025 | 5,98938 | (0,49049) | 0,69794 | (0,13985) | (0,65288) | 32,13198 |

CUADRO Ib. BOLIVIA: *variación del índice general de precios al consumidor (continuación)*
(base 1980 = 100 en porcentajes)

| Año | Ene/Dic | Feb/Ene | Mar/Feb | Abr/Mar | May/Abr | Jun/May | Jul/Jun | Ago/Jul | Sept/Ago | Oct/Sept | Nov/Oct | Dic/Nov | Promedio Anual |
|------|-----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------------|
| 1982 | 2,53643 | 16,06130 | 8,15354 | 12,61496 | 4,01762 | 4,70808 | 21,58109 | 17,88268 | 19,46757 | 14,63369 | 18,75786 | 7,76147 | 123,53741 |
| 1983 | 0,59493 | 10,25257 | 11,81510 | 8,36778 | 9,25376 | 3,20027 | 10,06611 | 25,93613 | 16,41027 | 11,53686 | 24,78196 | 25,91886 | 275,58333 |
| 1984 | 9,56247 | 23,00654 | 21,13612 | 62,97463 | 47,01933 | 4,06880 | 5,17657 | 14,99588 | 37,32725 | 59,12844 | 31,55536 | 60,88454 | 1,281,34835 |
| 1985 | 68,76047 | 182,77215 | 24,94070 | 11,78284 | 35,66798 | 78,46168 | 66,30309 | 66,46091 | 56,51078 | (1,86451) | 3,20081 | 16,80408 | 11,749,64036 |
| 1986 | 32,96350 | 7,95139 | 0,06584 | 3,59360 | 0,96790 | 4,25915 | 1,78358 | 0,63754 | 2,27818 | 0,58967 | (0,10583) | 0,65174 | 276,33597 |
| 1987 | 2,44922 | 1,23015 | 0,69588 | 1,59278 | 0,34000 | (0,21829) | (0,05342) | 0,99316 | 0,57731 | 2,08826 | (0,28424) | 0,80482 | 14,57870 |
| 1988 | (0,45061) | 1,94522 | 0,81936 | 4,73573 | 1,41341 | 2,05731 | 3,99351 | 2,39857 | (0,37024) | 2,07687 | (0,18937) | 1,32810 | 16,00209 |
| 1989 | 0,48334 | 0,54920 | 0,84013 | 0,11255 | 0,62472 | (0,17960) | 0,46186 | 3,13355 | 3,72204 | 2,07807 | 1,74479 | 1,94447 | 15,17347 |
| 1990 | 1,04476 | (0,09366) | 0,34909 | 0,32575 | 0,55381 | 2,00565 | 1,78584 | 1,09929 | 1,17800 | 3,45098 | 2,83635 | 2,20251 | 17,11877 |
| 1991 | 5,83696 | 0,26929 | 0,63498 | 0,49106 | 0,78855 | 0,75770 | 0,84185 | 1,02713 | 0,41816 | 0,96693 | 0,83010 | 0,89076 | 21,44419 |

FUENTE: BCB (1991), 131, basado en información del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

CUADRO 1c. BOLIVIA: índice de precios al consumidor (continuación)
(por grupos base 1966 = 100)

| Años y meses | Índice general | Índice alimentación | Índice vivienda | Índice indumentaria | Índice diversos |
|---------------|----------------|---------------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| Promedio 1976 | 332,20 | 389,35 | 242,31 | 324,01 | 228,86 |
| Promedio 1977 | 359,12 | 421,16 | 271,53 | 337,25 | 248,85 |
| Promedio 1978 | 396,32 | 463,42 | 302,23 | 367,17 | 280,74 |
| Promedio 1979 | 474,48 | 549,79 | 366,82 | 425,60 | 361,70 |
| Promedio 1980 | 698,63 | 811,45 | 542,48 | 607,23 | 540,85 |
| Promedio 1981 | 923,12 | 1.079,44 | 719,91 | 753,00 | 665,63 |
| Promedio 1982 | 2.063,52 | 2.457,38 | 1.442,90 | 1.724,54 | 1.610,95 |
| Promedio 1983 | 77.750,27 | 9.920,85 | 4.033,16 | 6.034,10 | 5.430,78 |
| Promedio 1984 | 107.058,22 | 140.441,52 | 49.799,84 | 83.001,35 | 69.350,64 |
| Promedio 1985 | 12.686.008,01 | 15.976.045,04 | 6.579.300,47 | 9.878.271,51 | 9.860.448,76 |
| Promedio 1986 | 47.742.011,02 | 60.176.942,26 | 22.717.098,15 | 32.644.777,06 | 43.223.610,43 |
| Promedio 1987 | 54.702.174,85 | 66.345.504,17 | 26.308.337,64 | 40.628.938,28 | 55.669.564,37 |
| Promedio 1988 | 63.455.598,77 | 73.934.645,21 | 32.640.567,10 | 46.610.491,49 | 73.710.927,05 |

CUADRO 1c. BOLIVIA: índice de precios al consumidor (continuación)
(por grupos base 1966 = 100)

| Años y meses | Índice general | Índice alimentación | Índice vivienda | Índice indumentaria | Índice diversos |
|---------------|----------------|---------------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| Promedio 1976 | 332,20 | 389,35 | 242,31 | 324,01 | 228,86 |
| Promedio 1989 | 73.084.250,00 | 84.547.250,00 | 38.488.750,00 | 52.519.000,00 | 85.510.666,67 |
| Promedio 1990 | 85.595.891,67 | 100.399.316,67 | 43.664.875,00 | 60.353.791,67 | 100.849.366,67 |
| Promedio 1991 | 103.951.091,67 | 122.087.883,33 | 54.158.708,33 | 72.543.733,33 | 120.115.883,33 |

FUENTE: BCB (1991), 129, basado en información del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

APÉNDICE II

CUADRO 2a. BOLIVIA: *tipo de cambio oficial del dólar americano*
(en bolivianos)(*)

| Período | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | |
|------------|--------|-------|-------------|-----------|-----------|--------|--------|
| Enero | 196,00 | 500 | 8.571 | 2.062.839 | 1,9260 | 2,2165 | |
| Febrero | 196,00 | 500 | 45.000 | 1.836.571 | 1,9416 | 2,2400 | |
| Marzo | 196,00 | 500 | 45.000 | 1.888.194 | 1,9836 | 2,2684 | |
| Abril | 196,00 | 2.000 | 45.000 | 1.904.600 | 2,0058 | 2,3003 | |
| Mayo | 196,00 | 2.000 | 67.000 | 1.904.323 | 2,0334 | 2,3374 | |
| Junio | 196,00 | 2.000 | 67.000 | 1.904.933 | 2,0634 | 2,3660 | |
| Julio | 196,00 | 2.000 | 67.000 | 1.904.161 | 2,0710 | 2,4033 | |
| Agosto | 196,00 | 2.000 | (1)5.000(2) | 67.000 | 1.909.355 | 2,0861 | 2,4019 |
| Septiembre | 196,00 | 2.000 | (1)5.000(2) | 1.044.567 | 1.915.133 | 2,1077 | 2,3977 |
| Octubre | 196,00 | 2.000 | (1)5.000(2) | 1.102.839 | 1.921.129 | 2,1210 | 2,4000 |
| Noviembre | 500,00 | 8.571 | | 1.209.067 | 1.924.967 | 2,1527 | 2,4210 |
| Diciembre | 500,00 | 8.571 | | 1.589.567 | 1.932.767 | 2,1858 | 2,4503 |
| Promedio | 246,67 | 2.720 | 5.000 | 446.468 | 1.916.664 | 2,0565 | 2,3502 |

CUADRO 2a. BOLIVIA: *Tipo de cambio oficial del dólar americano*
(en bolivianos)(*) (continuación)

| Período | 1989 | | 1990 | | 1991 | |
|------------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|
| | compra (3) | venta | compra (3) | venta | compra (3) | venta |
| Enero | | 2,4761 | 2,9865 | 2,9965 | 3,4294 | 3,4394 |
| Febrero | | 2,5043 | 3,0246 | 3,0346 | 3,4621 | 3,4721 |
| Marzo | 2,2503 | 2,5303 | 3,0603 | 3,0703 | 3,4919 | 3,5019 |
| Abril | 2,5497 | 2,5597 | 3,0903 | 3,1003 | 3,5157 | 3,5257 |
| Mayo | 2,5816 | 2,5916 | 3,1174 | 3,1274 | 3,5374 | 3,5474 |
| Junio | 2,6167 | 2,6267 | 3,1377 | 3,1477 | 3,5640 | 3,5740 |
| Julio | 2,6500 | 2,6600 | 3,1610 | 3,1710 | 3,5887 | 3,5987 |
| Agosto | 2,7565 | 2,7665 | 3,1877 | 3,1977 | 3,6081 | 3,6181 |
| Septiembre | 2,8257 | 2,8357 | 3,2310 | 3,2410 | 3,6327 | 3,6427 |
| Octubre | 2,8723 | 2,8823 | 3,2748 | 3,2848 | 3,6626 | 3,6726 |
| Noviembre | 2,9043 | 2,9143 | 3,3147 | 3,3247 | 3,6910 | 3,7010 |
| Diciembre | 2,9416 | 2,9516 | 3,3648 | 3,3748 | 3,7158 | 3,7258 |
| Promedio | 2,7219 | 2,6916 | 3,1626 | 3,1726 | 3,5750 | 3,5850 |

Fuente: BCB (1991), 97.

(*): 1 Boliviano = 1.000.000 pesos bolivianos

(1): Tipo de cambio oficial para el área esencial (Productos de primera necesidad)

(2): Tipo de cambio oficial para la asignación de divisas en el área complementaria.

(3): El precio oficial de compra fue fijado mediante R.S. Nos. 042-051-89 y D.S. 22139 del 21/02/89. A partir de septiembre de 1985 el promedio del tipo de cambio oficial considera todos los días de cada mes. Hasta 1986, el tipo de cambio es de \$b. por \$us.

APÉNDICE II

CUADRO 2b. BOLIVIA: tipo de cambio paralelo del dólar americano
(en bolivianos)(*)

| Período | 1983 | | 1984 | | 1985 | | 1986 | | 1987 | |
|------------|--------|-------|--------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|--------|
| | Compra | Venta | Compra | Venta | Compra | Venta | Compra | Venta | Compra | Venta |
| Enero | 362 | 390 | 1.850 | 1.900 | 63.322 | 68.229 | 2.234.032 | 2.310.857 | 1.9281 | 1.9429 |
| Febrero | 450 | 500 | 2.000 | 2.100 | 119.642 | 132.856 | 1.855.000 | 1.912.500 | 1.9354 | 1.9455 |
| Marzo | 475 | 500 | 2.450 | 2.780 | 121.290 | 126.451 | 1.948.871 | 1.965.484 | 1.9761 | 1.9935 |
| Abril | 395 | 420 | 3.420 | 3.560 | 156.767 | 162.700 | 1.915.833 | 1.926.700 | 2.0220 | 2.0278 |
| Mayo | 345 | 380 | 3.390 | 3.480 | 231.290 | 250.000 | 1.945.967 | 1.963.548 | 2.0224 | 2.0485 |
| Junio | 360 | 390 | 3.280 | 3.330 | 445.830 | 470.330 | 1.931.333 | 1.944.300 | 2.0670 | 2.0873 |
| Julio | 550 | 600 | 3.420 | 3.500 | 801.290 | 847.419 | 1.922.000 | 1.932.742 | 2.0690 | 2.0906 |
| Agosto | 750 | 780 | 6.890 | 7.330 | 1.093.870 | 1.149.354 | 1.923.000 | 1.933.323 | 2.0787 | 2.0984 |
| Septiembre | 755 | 785 | 13.090 | 13.515 | 1.030.833 | 1.065.166 | 1.914.833 | 1.924.400 | 2.1127 | 2.1330 |
| Octubre | 945 | 1.050 | 14.970 | 15.160 | 1.107.740 | 1.118.225 | 1.922.419 | 1.932.581 | 2.1203 | 2.1435 |
| Noviembre | 1.200 | 1.350 | 17.683 | 18.394 | 1.298.722 | 1.333.333 | 1.925.000 | 1.935.500 | 2.1547 | 2.1753 |
| Diciembre | 1.180 | 1.200 | 22.323 | 23.381 | 1.690.654 | 1.724.193 | 1.938.710 | 1.952.503 | 2.1997 | 2.2268 |
| Promedio | 647 | 695 | 7.897 | 8.203 | 680.104 | 704.021 | 1.948.083 | 1.969.570 | 2.0572 | 2.0761 |

CUADRO 2b. BOLIVIA: tipo de cambio paralelo del dólar americano
(en bolivianos)(*)

| Período | 1983 | | 1984 | | 1985 | | 1986 | | 1987 | |
|------------|--------|-------|--------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|--------|
| | Compra | Venta | Compra | Venta | Compra | Venta | Compra | Venta | Compra | Venta |
| Enero | 362 | 390 | 1.850 | 1.900 | 63.322 | 68.229 | 2.234.032 | 2.310.857 | 1.9281 | 1.9429 |
| Febrero | 450 | 500 | 2.000 | 2.100 | 119.642 | 132.856 | 1.855.000 | 1.912.500 | 1.9354 | 1.9455 |
| Marzo | 475 | 500 | 2.450 | 2.780 | 121.290 | 126.451 | 1.948.871 | 1.965.484 | 1.9761 | 1.9935 |
| Abril | 395 | 420 | 3.420 | 3.560 | 156.767 | 162.700 | 1.915.833 | 1.926.700 | 2.0220 | 2.0278 |
| Mayo | 345 | 380 | 3.390 | 3.480 | 231.290 | 250.000 | 1.945.967 | 1.963.548 | 2.0224 | 2.0485 |
| Junio | 360 | 390 | 3.280 | 3.330 | 445.830 | 470.330 | 1.931.333 | 1.944.300 | 2.0670 | 2.0873 |
| Julio | 550 | 600 | 3.420 | 3.500 | 801.290 | 847.419 | 1.922.000 | 1.932.742 | 2.0690 | 2.0906 |
| Agosto | 750 | 780 | 6.890 | 7.330 | 1.093.870 | 1.149.354 | 1.923.000 | 1.933.323 | 2.0787 | 2.0984 |
| Septiembre | 755 | 785 | 13.090 | 13.515 | 1.030.833 | 1.065.166 | 1.914.833 | 1.924.400 | 2.1127 | 2.1330 |
| Octubre | 945 | 1.050 | 14.970 | 15.160 | 1.107.740 | 1.118.225 | 1.922.419 | 1.932.581 | 2.1203 | 2.1435 |
| Noviembre | 1.200 | 1.350 | 17.683 | 18.394 | 1.298.722 | 1.333.333 | 1.925.000 | 1.935.500 | 2.1547 | 2.1753 |
| Diciembre | 1.180 | 1.200 | 22.323 | 23.381 | 1.690.654 | 1.724.193 | 1.938.710 | 1.952.503 | 2.1997 | 2.2268 |
| Promedio | 647 | 695 | 7.897 | 8.203 | 680.104 | 704.021 | 1.948.083 | 1.969.570 | 2.0572 | 2.0761 |

FUENTE: BCB (1991), 97

(*): 1 Boliviano = 1.000.000 pesos bolivianos

Notas: El tipo de cambio es solo de referencia. A partir de septiembre de 1985 el promedio del tipo de cambio paralelo considera todos los días de cada mes. Hasta 1986, el tipo de cambio está expresado en \$b. por \$us.

APÉNDICE II

CUADRO 3a. BOLIVIA: *tasas activas de interés anual en el sistema bancario nacional*
(en porcentajes)

| ACTIVAS | | | | | | | |
|-----------|---------------------------------|-----------------------------------|--|---------------------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| A fin de: | Nominales moneda nacional (SMV) | Nominales sector productivo (SMV) | Totales (1) sector no productivo (2) (SMV) | Efectivas (3) (SMV) | Nominales moneda nacional (CMV) | Nominales sector productivo (CMV) | Vigente a partir de: |
| 1980 | 20,88 | 24,88 | 27,88 | | 0,00 | 0,00 | 19/05/80 |
| 1981 | 30,00 | 32,00 | 32,00 | | 0,00 | 0,00 | 02/02/81 |
| 1982 | 38,00 | 43,00 | 45,00 | | 0,00 | 0,00 | 15/11/82 |
| 1983 | 62,00 | 67,00 | 69,00 | | 0,00 | 0,00 | 21/07/83 |
| 1984 | 15,00 | 155,00 | 157,00 | | 0,00 | 0,00 | |
| 1985 | 231,10 | 232,10 | 232,10 | | 16,10 | 17,10 | 20/12/85 |
| 1986 | 64,78 | 65,78 | 65,78 | | 20,92 | 21,92 | |
| 1987 | 38,77 | 39,45 | 39,45 | 43,17 | 26,85 | 27,30 | 10/07/87 |
| 1988 | 34,58 | 35,07 | 35,07 | 39,58 | 23,27 | 23,83 | |
| 1989 | 33,56 | 34,53 | 34,53 | 39,43 | 23,61 | 24,01 | |
| 1990 | 33,45 | 34,35 | 34,35 | 38,94 | 20,78 | 22,31 | |
| 1991 | 32,20 | 33,76 | 33,76 | 37,91 | 18,93 | 18,93 | |

CUADRO 3a. BOLIVIA: *tasas activas de interés anual en el sistema bancario nacional* (continuación)
(en porcentajes)

| ACTIVAS | | | | | | | |
|-----------|--|---------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--|---------------------|----------------------|
| A Fin de: | Totales (1) sector no productivo (2) (CMV) | Efectivas (3) (CMV) | Nominales moneda extranjera (M/E) | Nominales sector productivo (M/E) | Totales (1) sector No product. (2) (M/E) | Efectivas (3) (M/E) | Vigente a partir de: |
| 1980 | 0,00 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | 19/05/80 |
| 1981 | 0,00 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | 02/02/81 |
| 1982 | 0,00 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | 15/11/82 |
| 1983 | 0,00 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | 21/07/83 |
| 1984 | 0,00 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | |
| 1985 | 17,10 | | 16,80 | 17,80 | 17,80 | | 20/12/85 |
| 1986 | 21,92 | | 22,01 | 23,01 | 23,01 | | |
| 1987 | 27,30 | 30,06 | 26,03 | 26,04 | 26,04 | 28,45 | 10/07/87 |
| 1988 | 23,83 | 26,08 | 22,27 | 22,64 | 22,64 | 24,40 | |
| 1989 | 24,01 | 26,61 | 22,06 | 22,60 | 22,60 | 24,44 | |
| 1990 | 22,31 | 24,49 | 20,33 | 20,84 | 20,84 | 22,21 | |
| 1991 | 18,93 | 19,45 | 17,78 | 18,12 | 18,12 | 19,05 | |

Fuente: BCB (1991c) p. 51

(1): Incluye impuesto (TGN y Universidad), comisión fondo para empleados; no incluye comisión Flat de apertura (1,5% en promedio por el período de operación)

(2): Conformado por sectores comercial y particular

(3): Incluye recargos y comisiones con anualización mediante fórmulas de interés compuesto a partir de agosto de 1987 (según D.S. 21660 del 10 de julio de 1987)

(SMV): Sin mantenimiento de valor

(CMV): Con mantenimiento de valor

(M/E): Moneda extranjera

Nota: Desde septiembre de 1985 hasta julio de 1987, las tasas mensuales son promedios simples de información diaria.

A partir de agosto de 1987, las tasas son promedios ponderados por montos de operaciones diarias.

APÉNDICE II

CUADRO 3b. BOLIVIA: tasas pasivas de interés anual en el sistema bancario anual
(en porcentajes)

| PASIVAS | | | | | | | | | |
|------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-----------------------------|
| DEPÓSITOS A PLAZO FIJO | | | | | | | | | |
| A fin de: | Moneda nacional (SMV) | | Moneda nacional (CMV) | | Moneda extranjera (M/E) | | Moneda extranjera (M/E) | | Vigencia a partir de: |
| | Nominales (1) | Efectivas (2) | Nominales (1) | Efectivas (2) | Nominales (1) | Efectivas (2) | Nominales (1) | Efectivas (2) | |
| 1980 | 18,00 | | 0,00 | | 11,00 | | | | 19/05/80 |
| 1981 | 23,00 | | 0,00 | | 20,00 | | | | 02/02/81 |
| 1982 | 32,00 | | 0,00 | | 0,00 | | | | 15/11/82 |
| 1983 | 45,00 | | 0,00 | | 0,00 | | | | 21/07/83 |
| 1984 | 140,00 | | 0,00 | | 0,00 | | | | |
| 1985 | 110,00 | | 11,60 | | 11,20 | | | | 20/12/85 |

CUADRO 3b. BOLIVIA: tasas pasivas de interés anual en el sistema bancario anual
(en porcentajes) (continuación)

| PASIVAS | | | | | | | | | |
|------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-----------------------------|
| DEPÓSITOS A PLAZO FIJO | | | | | | | | | |
| A fin de: | Moneda nacional (SMV) | | Moneda nacional (CMV) | | Moneda extranjera (M/E) | | Moneda extranjera (M/E) | | Vigencia a partir de: |
| | Nominales (1) | Efectivas (2) | Nominales (1) | Efectivas (2) | Nominales (1) | Efectivas (2) | Nominales (1) | Efectivas (2) | |
| 1986 | 33,39 | | 14,11 | | 14,97 | | | | |
| 1987 | 29,10 | 32,71 | 14,26 | 15,43 | 15,56 | 17,77 | 15,56 | 17,77 | 10/07/87 |
| 1988 | 24,87 | 27,80 | 13,38 | 14,21 | 14,95 | 15,84 | 14,95 | 15,84 | |
| 1989 | 18,98 | 20,78 | 14,53 | 15,46 | 15,06 | 16,06 | 15,06 | 16,06 | |
| 1990 | 18,95 | 20,45 | 12,88 | 13,67 | 13,64 | 14,42 | 13,64 | 14,42 | |
| 1991 | 17,60 | 19,04 | 10,10 | 10,56 | 10,99 | 11,42 | 10,99 | 11,42 | |

Fuente: BCB (1991) p. 52

(1): No incluye impuestos

(2): Incluye recargo y comisiones con anualización mediante fórmulas de interés compuesto a partir de agosto de 1987 (según D.S. 21660 de 10 de julio de 1987)

(SMV): Sin mantenimiento de valor

(CMV): Con mantenimiento de valor

(M/E): Moneda extranjera

Nota: Desde septiembre de 1985 hasta julio de 1987, las tasas mensuales son promedios simples de información diaria a partir de agosto de 1987, las tasas son promedios ponderados por montos de operaciones diarias.

APÉNDICE II

CUADRO 3c. BOLIVIA: tasas de interés reales (1)
(en porcentajes)

| Período | ACTIVAS | | PASIVAS | |
|---------|------------------------------------|-------------------------|----------------|------------------------|
| | Actividades comercial y particular | Actividades productivas | Caja de ahorro | Depósitos a plazo fijo |
| 1980 | 3,18 | 0,76 | -5,60 | -4,79 |
| 1981 | 5,50 | 5,50 | -2,50 | -1,70 |
| 1982 | -63,43 | -63,94 | -67,22 | -66,71 |
| 1983 | -60,56 | -61,03 | -66,63 | -66,16 |
| 1984 | -88,71 | -88,80 | -90,78 | -89,46 |
| 1985 | -95,98 | -95,98 | -97,59 | -97,46 |
| 1986 | -0,11 | -0,11 | -21,93 | -19,63 |
| 1987 | 29,37 | 29,37 | 12,96 | 19,93 |
| 1988 | 14,88 | 14,88 | 0,09 | 5,18 |
| 1989 | 19,62 | 19,62 | 0,82 | 3,62 |
| 1990 | 17,74 | 17,74 | 0,41 | 2,07 |
| 1991 | | | | |

FUENTE: BCB (1991), 53

(1): Deflactado por: Variaciones del índice de precios al consumidor de diciembre a diciembre para los datos anuales.

Variación del índice de precios al consumidor mes a mes, para los datos anuales.

Nota: Para fines de cálculo de la tasa de interés real se usa la siguiente fórmula:

$$r = ((1 + i / (1 + t))^{-1}) * 100 \quad \text{Donde:} \quad \begin{array}{l} r: \text{ tasa de interés real} \\ i: \text{ tasa de interés efectiva} \\ t: \text{ tasa de inflación} \end{array}$$

Las tasas reales se calculaban hasta julio de 1987 a partir de las tasas nominales totales, desde agosto de 1987 a partir de las tasa efectivas.

Entre septiembre de 1985 y julio de 1987, las tasas de interés son tasas promedio.

A partir de agosto de 1987, las tasas son ponderadas por el monto de operaciones.

La tasa real se calcula a partir de la tasa efectiva en Moneda Nacional sin Mantenimiento de Valor o de la tasa nominal total si ésta no hubiera.

CUADRO 4. BOLIVIA: Indicadores Sociales

| Departamento | Desnutrición 1994 (1) | | Analfabetismo 1992 (2) | | 1991 | | 1992 | |
|--------------|-----------------------|-------------------|------------------------|---------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| | Tallas para la edad | Peso para la edad | Hombres | Mujeres | Mortalidad enfermos | Mortalidad inf-mil | Mortalidad enfermos | Mortalidad inf-mil |
| La Paz | 32,50 | 3,20 | 8,47 | 20,73 | 11,60 | 26,10 | 11,60 | 26,10 |
| Oruro | 37,50 | 2,20 | 6,61 | 19,04 | 19,25 | 33,50 | 19,25 | 33,50 |
| Potosí | 33,20 | 10,00 | 20,48 | 41,45 | 16,44 | 36,30 | 16,44 | 36,30 |
| Cochabamba | 30,70 | 1,80 | 11,88 | 24,46 | 21,38 | 1,40 | 21,38 | 1,40 |
| Chuquisaca | 33,90 | 14,60 | 26,09 | 40,70 | 11,24 | 44,50 | 11,24 | 44,50 |
| Tarija | 21,90 | 2,40 | 12,82 | 24,26 | 15,22 | 43,90 | 15,22 | 43,90 |
| Santa Cruz | 16,20 | 3,30 | 9,00 | 14,20 | 18,23 | 48,30 | 18,23 | 48,30 |
| Beni | 28,40 | 7,30 | 11,50 | 17,14 | 16,19 | 45,70 | 16,19 | 45,70 |
| Pando | 28,40 | 7,30 | 17,64 | 23,07 | 12,66 | 0,00 | 12,66 | 0,00 |
| TOTAL | 28,30 | 4,40 | 11,80 | 27,70 | 17,42 | 38,90 | 17,42 | 38,90 |

FUENTE: INE 1994

(1) Prevalencias de desnutrición en niños menores de 3 años, por indicadores antropométricos. Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

(2) Conciérne a la población de 6 o más años de edad.

(3) Conciérne a la población de 15 y más años de edad.

CUADRO 5. *tasa de crecimiento del PIB por rama de actividad*
(porcentajes)

| Año | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987(p) | 1988(p) | 1989(p) | 1990(p) | 1991(p) |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Producto interno bruto a precios de mercado | 0,92 | -4,36 | -4,46 | -0,60 | -0,97 | -2,49 | 2,60 | 2,96 | 2,83 | 2,62 | 4,14 |
| Bienes | -2,07 | -2,34 | -8,89 | 2,88 | -2,12 | -6,03 | 2,57 | 7,25 | 4,46 | 2,84 | 6,24 |
| Agricultuario | -0,93 | 6,92 | -17,21 | 19,03 | 7,22 | -3,52 | 3,51 | 2,42 | -1,34 | -1,98 | 7,23 |
| Petróleo crudo y gas natural | 5,11 | 5,71 | -4,01 | -2,24 | -0,69 | -1,81 | 1,50 | 3,44 | 4,97 | 3,69 | 2,19 |
| Minerías metálicas y no metálicas | 3,06 | -7,78 | -9,24 | -18,74 | -14,56 | -26,51 | 1,54 | 41,03 | 25,31 | 10,63 | 7,56 |
| Industria manufacturera | -7,75 | -12,36 | 0,19 | 1,02 | -8,32 | 1,92 | 2,51 | 5,43 | 3,51 | 5,70 | 6,66 |
| Construcción y obras públicas | -10,24 | -8,87 | 0,43 | -5,28 | -3,67 | -21,45 | -0,94 | 14,49 | 6,59 | 2,45 | 2,03 |
| Servicios básicos | 11,74 | -3,88 | 0,71 | 8,02 | 3,82 | 5,54 | 4,00 | 0,91 | 2,98 | 3,10 | 4,22 |
| Electricidad, gas y agua | 12,53 | 2,54 | 2,26 | 7,28 | -3,89 | 7,40 | -5,55 | 5,52 | 5,14 | 5,43 | 6,52 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 11,65 | -4,59 | 0,53 | 8,05 | 4,25 | 5,33 | 5,13 | 0,44 | 2,08 | 2,85 | 3,96 |
| Otros servicios | 2,23 | -1,91 | 1,36 | -7,05 | -1,09 | -1,35 | 1,74 | -1,27 | 0,91 | 2,94 | 2,09 |
| Comercio | 8,72 | -6,62 | 18,71 | -17,14 | 0,55 | 10,90 | 8,17 | -3,91 | 0,23 | 1,50 | 5,38 |
| Otros servicios | -1,72 | -2,53 | -7,20 | -0,52 | 0,97 | -0,66 | -3,77 | 1,22 | 1,31 | 3,22 | -0,98 |
| Administraciones públicas | 1,96 | 4,21 | -3,18 | -4,02 | -5,26 | -15,97 | 2,44 | -1,50 | 1,23 | 4,58 | 2,01 |
| Deuda e impuestos sobre importación | 14,14 | -70,96 | -47,52 | 83,22 | 24,62 | 51,68 | 14,89 | -19,73 | -0,88 | -15,68 | -22,27 |

FUENTE: BCB (1991), 132, basado en información del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Elaboración: BCB - gerencia de estudios económicos

APÉNDICE II

APÉNDICE III

APENDICE III

DECRETO SUPREMO Nro. 21060¹

Victor Paz Estenssoro

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que la situación económico-financiera del país, requiere la adopción de nuevas soluciones de política económica que enfrenten los problemas en las raíces mismas de la crisis, la cual ha adquirido en los últimos tiempos características de verdadero colapso nacional y ha generado una pérdida de confianza;

Que los factores hiperinflacionarios, combinados con una profunda recesión económica, han debilitado en forma peligrosa el aparato productivo y provocado en el organismo nacional una grave crisis económica que castiga, particularmente, a las grandes mayorías nacionales, por el conducto de la insuficiencia de las remuneraciones, el desabastecimiento de productos esenciales de consumo masivo, el desempleo, el subempleo y la presencia inusitada de un creciente sector informal o ilegal de la economía;

Que las medidas de política económica instrumentadas en el pasado reciente y que se orientaron a corregir algunas manifestaciones de la crisis sin atacar sus causas, han determinado una profunda distorsión en el sistema de precios; agravado la desigual distribución del ingreso y postergado toda posibilidad de crecimiento económico;

Que entre las causas de la crisis, está el desajuste institucional del sistema administrativo del Poder Ejecutivo, cuyas funciones se han burocratizado desmedidamente, al extremo de originar desajustes que enervan el normal funcionamiento del órgano administrador;

Que el factor de mayor incidencia en el ritmo inflacionario radica en el sostenido y creciente déficit fiscal del sector público, el cual requiere características tales que provocan el descontrol de la política de gastos e ingresos; el que a su vez no puede ser cubierto con los recursos fiscales normales, provocando un endeudamiento público interno que además de ser ilegal, es insostenible en los términos de la actual hiperinflación;

Que el sector productivo sufre un permanente descenso en la producción, productividad y eficiencia lo cual incide, a su vez, en un deterioro económico y financiero. Esta situación generalizada y agravada particularmente en el sector público, genera también presiones que incrementan el endeudamiento interno con caracteres inflacionarios;

Que es necesario aplicar una Nueva Política Económica que tenga la aptitud de ser realista y pragmática con el objeto de atacar las causas centrales, de la crisis en el marco de una racionalidad de medidas fiscales, monetarias, cambiarias y de ajuste administrativo del sector estatal que, además de su contenido, radicalmente anti-inflacionario, sienta los fundamentos para reiniciar, redefinir y encaminar el desarrollo nacional liberador, dotado de profundo contenido

¹ Este texto no constituye una reproducción legal del DS 21060 de 29 de agosto de 1985. Por lo tanto, no podrá ser utilizado como texto autorizado de acuerdo a la Ley de Imprenta de 19 de enero de 1925.

social, que rescate los valores morales del pueblo boliviano;

Que la Constitución Política del Estado, en sus artículos 96, inciso 1ro, 99 y 143, confiere al Poder Ejecutivo facultad para definir y dirigir la política económica, mediante Decretos y Reglamentos que deben contemplar la objetiva situación económica del Estado y corregir sus distorsiones;

EN CONSEJO DE MINISTROS,

DECRETA:

TITULO I

DEL RÉGIMEN CAMBIARIO Y DE LAS RESERVAS

CAPITULO I

DEL TIPO DE CAMBIO

ARTÍCULO 1º. Se establece un régimen de tipo de cambio único, real y flexible del peso boliviano con relación al dólar de los Estados Unidos de América, el mismo que se denominará cambio oficial.

ARTÍCULO 2º. El tipo de cambio oficial será el promedio ponderado resultante de las operaciones de venta pública oficial de divisas que efectúe el Banco Central de Bolivia en su oficina central de la ciudad de La Paz.

El tipo de cambio resultante de cada operación de venta pública oficial de divisas registrará hasta que se realice y concluya la sesión de venta inmediatamente siguiente.

ARTÍCULO 3º. El tipo de cambio oficial registrará para la compra de divisas por parte del Banco Central de Bolivia y para todo uso u operación mercantil, financiera, cambiaria o bancaria que se realice en el país, en relación con monedas extranjeras.

ARTÍCULO 4º. La venta pública oficial de divisas se efectuará por el Banco Central de Bolivia, necesariamente los días martes y jueves de cada semana, pudiendo además, realizar sesiones, otros días hábiles de la semana. Dichas operaciones de venta estarán libres de impuestos y comisiones, con sujeción al Procedimiento de Venta pública Oficial de Divisas, que señala el Capítulo II del presente Título.

ARTÍCULO 5º. Se mantiene el régimen de venta obligatoria al Estado, del cien por ciento (100%) de las divisas provenientes de la exportación de bienes y servicios, de los sectores público y privado, con la única deducción de los gastos de realización o tratamiento efectuados en moneda extranjera. La venta debe efectuarse al Banco Central de Bolivia en el plazo y bajo las penalidades establecidas por el Decreto Supremo Nro. 8986 de 7 de noviembre de 1969.

ARTÍCULO 6º. Se establece la libertad de las operaciones cambiarias con la sola limitación a que se refiere el artículo anterior. Consiguientemente, el Banco del Estado, la banca comercial, las casas de cambio y las personas naturales o jurídicas quedan autorizadas a realizar operaciones de compra-venta de divisas, bajo su propia responsabilidad. Las divisas adquiridas en las operaciones de venta pública oficial del Banco Central de Bolivia serán de libre disponibilidad o uso por sus adquirentes.

ARTÍCULO 7º. Las entidades, instituciones y empresas del sector público deberán proveerse de divisas a través de la venta pública oficial, para todas sus necesidades de importación de bienes y servicios. Presentarán, para este efecto, sus propuestas de acuerdo al Procedimiento respectivo, e incluirán imprescindiblemente los documentos que acrediten su correspondiente presupuesto de divisas, aprobado por el Ministerio de Finanzas, con especificación de partida e ítem.

APÉNDICE III

Todos los demás requerimientos de moneda extranjera del sector público se cubrirán mediante asignación directa del Banco Central de Bolivia, al tipo de cambio oficial vigente el día del pago.

ARTÍCULO 8°. Las operaciones de compra del público, dentro del Procedimiento de Venta Pública Oficial del Banco Central de Bolivia, estarán sujetas a un depósito adicional del diez por ciento (10%) del monto adquirido. El Banco Central de Bolivia otorgará, a cada comprador una Nota de Crédito Tributario por el valor de dicho porcentaje, en la correspondiente moneda extranjera. Esta Nota de Crédito Tributario que será transferible, fraccionable y de validez ilimitada, podrá utilizarse para el pago de derechos arancelarios y para el pago del impuesto de remisión de rentas al exterior, establecido por las disposiciones legales vigentes para las personas y las empresas.

ARTÍCULO 9°. En las operaciones de exportación, las personas naturales o jurídicas de los sectores público, privado y cooperativo, juntamente con el pago de las correspondientes regalías o impuestos de exportación, depositarán en el Banco Central de Bolivia, en una cuenta en favor del Tesoro General de la Nación, un 10% del valor neto de cada lote o partida exportada. Para este efecto, el Ministerio de Finanzas fijará, quincenalmente el valor unitario oficial neto para cada producto exportable, a base de los precios vigentes en las bolsas y mercados internacionales. Las aduanas no darán curso a ninguna exportación sin la previa constancia del depósito del 10% establecido anteriormente.

ARTÍCULO 10°. El Banco Central de Bolivia, en cada operación de compra de divisas que realice, otorgará en favor del vendedor, sea éste exportador o no - además del pago del cien por ciento (100%) del valor de las divisas - un Certificado de Reintegro Cambiario, equivalente al diez por ciento (10%) del monto total de cada compra.

Dicho Certificado de Reintegro Cambiario, expresado en dólares de los Estados Unidos de América, será transferible, fraccionable y de validez indefinida y podrá utilizarse para pagar el depósito sobre exportaciones establecido en el Artículo 9° del presente Capítulo o, igualmente, para la retención sobre operaciones de compra de divisas a que se refiere el Artículo 8° precedente.

ARTÍCULO 11°. Los exportadores deberán liquidar los saldos de divisas que tuvieran pendientes y de plazo vencido de venta al Banco Central de Bolivia por todas las exportaciones efectuadas hasta la fecha de este Decreto, de acuerdo con las siguientes regulaciones:

- a) En el plazo de treinta (30) días, todos los exportadores de los sectores público, privado y cooperativo deberán depositar en el Banco Central de Bolivia, en pesos bolivianos o en dólares americanos, el equivalente al diez por ciento (10%) del saldo total de divisas pendientes de entrega a la fecha del presente Decreto Supremo, en aplicación de lo establecido por el Capítulo III, Título II. El Banco Central de Bolivia les extenderá un certificado de matrícula en el Registro de Reinscripción de Exportadores, que se abrirá al efecto. Los exportadores que estén al día en la venta de divisas o los exportadores de nueva inscripción recibirán este certificado sin cargo alguno. Vencido el plazo de 30 días, la Aduana Nacional no dará curso a las pólizas y trámites de exportación, sin la presentación previa del Certificado de Matrícula en el Registro de Reinscripción de Exportadores.
- b) La venta efectiva de los saldos pendientes de divisas de plazo vencido, deberá efectuarse en un término adicional de treinta (30) días sin multas ni penalidades.
- c) Vencido el término adicional de treinta (30) días se aplicará la multa vigente del cuatro por ciento (4%) mensual.
- d) A los efectos de los incisos (a), (b) y (c) del presente Artículo, se descontará de los saldos pendientes de divisas, el equivalente del treinta y cuarenta por ciento (30%) y

(40%) del valor neto exportado, que corresponde a la asignación directa y automática de divisas establecida para los exportadores por DS 20171 de 12 de abril de 1984, Resolución 11/84 de la Junta Monetaria de 27 de abril de 1984 y DS 20707 de 9 de febrero de 1985.

ARTÍCULO 12°. Abróganse los Decretos Supremos 19250 de 5 de noviembre de 1982; 19800 de 23 de septiembre de 1983; 20171 de 12 de abril de 1984 y 20422 de 16 de agosto de 1984.

CAPÍTULO II

DEL PROCEDIMIENTO DE VENTA PÚBLICA DE DIVISAS
POR EL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

ARTÍCULO 13°. La regulación, ejecución y administración del procedimiento de venta pública oficial de divisas, establecido por el Capítulo I del presente Título, estará a cargo del Banco Central de Bolivia.

A este efecto, se crea dentro del Banco Central de Bolivia, el Comité de Cambio y Reservas, directamente dependiente del Directorio de dicho Banco e integrado por los siguientes personeros:

- El Presidente del Banco Central de Bolivia, que presidirá el Comité, o su reemplazante elegido por el Directorio.
- Dos directores integrantes del Directorio del Banco Central de Bolivia, designados semanalmente en forma rotativa y por sorteo.
- El Gerente General del Banco Central de Bolivia, con voz y sin voto.
- El Gerente de Comercio Exterior del Banco Central de Bolivia, con voz pero sin voto, que actuará como Secretario.
- El Comité de Cambio y Reservas es directamente responsable del funcionamiento y administración del mecanismo de venta pública oficial de divisas y tendrá las siguientes funciones:
 - Determinar, para cada sesión, el monto de divisas que durante ese día ofertará al Banco para su venta pública y la cotización mínima.
 - Abrir los sobres de las proposiciones de compra de divisas, verificar los montos solicitados y la presentación del Certificado de Depósito en el Banco Central o Cheque Visado de cualquier institución bancaria.
 - Calificar las proposiciones en función de los precios ofrecidos y disponer la venta a las mejores propuestas, de acuerdo a lo dispuesto en este Capítulo.
 - Supervisar el funcionamiento del mecanismo de venta.

ARTÍCULO 14°. La cantidad de divisas a ser vendida y la cotización base mínima, se establecerán para cada sesión, por el Comité de Cambio y Reservas, antes de la respectiva sesión de venta pública. A este objeto, el Comité deberá reunirse, el día de la sesión, a las 10 y 30 horas de la mañana (10.30 a.m.) reservadamente y con la concurrencia de los miembros del Comité, sin la presencia ni participación de ninguna otra persona. Una vez decidido el monto que se venderá y la cotización base mínima para el día, monto que no podrá ser inferior al que fija el Artículo 18, se los consignará en acta firmada por todos los miembros del Comité. Dicha acta será conservada en sobre cerrado y lacrado para abrirse en la sesión de calificación de propuestas, después de que éstas hayan sido abiertas y registradas en un cuadro comparativo.

ARTÍCULO 15°. Podrá participar en la sesión de venta pública cualquier persona natural o jurídica, que se presente a título personal o en representación de terceros sean éstos residentes en la ciudad de La Paz o en cualquier lugar de la República.

APÉNDICE III

ARTÍCULO 16°. Las propuestas deberán presentarse en sobre cerrado, conteniendo la oferta en carta o formulario previsto al efecto por el Banco Central, adjuntando Certificado de Depósito en el Banco Central o Cheque Visado por cualquier institución bancaria que cubra el total de su propuesta, más el diez por ciento (10%) establecido por el Artículo 8, del presente Decreto.

Estos sobres se depositarán en un buzón especialmente provisto y debidamente señalado para el efecto, en el edificio principal y se situará en un lugar de fácil y directo acceso para el público. El proponente a tiempo de depositar su sobre cerrado, recibirá una constancia numerada.

Las propuestas deberán depositarse entre las 8.30 y las 10.30 a.m. del día de sesión de venta.

ARTÍCULO 17°. A las 11.00 a.m., en sesión pública, se procederá a la apertura de todas las ofertas de compra en presencia de los miembros del Comité de Cambio y Reservas.

ARTÍCULO 18°. El Banco Central de Bolivia estará obligado a ofrecer en todas las sesiones, lotes unitarios de \$us. 5.000 o múltiplos de \$us. 5.000, o su equivalente en otras divisas.

Igualmente, el monto mínimo de compra será de cinco mil (\$us. 5.000) o múltiplos de cinco mil dólares americanos, o su equivalente en otras divisas.

ARTÍCULO 19°. El Comité de Cambio y Reservas calificará y adjudicará las propuestas en función a los mejores precios ofertados.

Si existieran propuestas iguales y las divisas en venta no fueran suficientes para atender todas ellas, se adjudicarán las divisas disponibles en proporción al monto de las propuestas. En este y en otros casos de insuficiencia de las divisas vendidas en la sesión respectiva, el postor estará obligado a aceptar la adjudicación de montos parciales.

De no existir ninguna propuesta o de no superar éstas la cotización base mínima establecida por el Comité de Cambio y Reservas, el tipo de cambio oficial, vigente hasta la próxima sesión, será la cotización base mínima establecida por el Comité.

El tipo de cambio oficial, resultante al término de cada sesión de venta pública, será exhibido en una pizarra de acceso público para su correspondiente difusión.

ARTÍCULO 20°. Las entidades, instituciones y empresas del sector público deberán proveerse de divisas a través de este mecanismo sólo para sus necesidades de importación de bienes y servicios, según lo dispuesto en el Artículo 7 precedente. Para este efecto, podrán presentar sus propuestas de acuerdo al presente Capítulo.

ARTÍCULO 21°. Las propuestas no atendidas se devolverán a los postores, junto con el Certificado de Depósito del Banco Central o el Cheque Visado, en la tarde del día de la sesión respectiva, en la Secretaría de la Gerencia de Comercio Exterior.

ARTÍCULO 22°. El adjudicatario recibirá en el curso del día el respectivo monto de divisas en cheque girado por el Banco Central de Bolivia a su nombre o de la persona que aquél indique, más la correspondiente Nota de Crédito Tributario, establecido por el Artículo 8 del Capítulo I del presente Título.

CAPÍTULO III

DE LAS RESERVAS DE LIBRE DISPONIBILIDAD

ARTÍCULO 23°. En conformidad a la Ley Orgánica del Banco Central de Bolivia, aprobada por el Decreto Ley 14791 de 1ro. de agosto de 1977, se autoriza la conversión del oro físico del Banco Central de Bolivia, en reservas metálicas de libre disponibilidad, como respaldo y garantía real de la Nueva Política Económica. Para este efecto, el Banco Central de Bolivia

podrá:

- a) Enviar al exterior el oro físico a que hace referencia este artículo, para su refinación y sellado en barras o para su canje en oro comercial sellado o en oro amonedado de aceptación internacional.
Se designa como agente del Banco Central de Bolivia, para estos propósitos, al Bank for International Settlements (BIS) (Banco Internacional de Compensaciones) de Basilea, Suiza, institución internacional de cooperación entre bancos centrales, creada por la Convención Internacional de la Haya de 20 de enero de 1930.
- b) Incorporar el oro comercial así refinado o canjeado, a las reservas de libre disponibilidad del Banco Central de Bolivia, como lo disponen los incisos a) y b) del Artículo 66 de la Ley Orgánica del Banco Central de Bolivia.
- c) Comercializar a precios competitivos, sólo si fuera indispensable y previa aprobación del Directorio o, de acuerdo a lo dispuesto por el inciso d) del Artículo 74 de la Ley Orgánica del Banco Central de Bolivia, las reservas de libre disponibilidad en oro, en el país en forma pública o en el exterior, directamente a través de su banco agente, el Bank for International Settlements (BIS) (Banco Internacional de Compensaciones).
- d) Un 50% del oro metálico enviado al exterior para su canje o refinación, según el inciso (a) del presente Artículo, podrá ser depositado en custodia en el Bank for International Settlements (BIS) (banco Internacional de Compensaciones) como reserva de libre disponibilidad. Esta reserva podrá ser utilizada como soporte de la Nueva Política Económica y convertirse en la medida de lo necesario, en divisas.
Asimismo, a través del mismo banco agente, el Banco Central de Bolivia podrá comprar oro en el mercado internacional para incrementar o reponer esta reserva. Las operaciones a que se refiere el presente inciso requerirán la previa autorización del Directorio del Banco Central de Bolivia.
- e) El otro 50%, una vez sellado o amonedado, deberá re-enviarse al país, para depositarse en las bóvedas del Banco Central de Bolivia.
Esta reserva, en la medida de lo indispensable, podrá ser comercializada en el país en forma pública, a precios competitivos. Para incrementar o reponer esta reserva, el Banco Central de Bolivia directamente o por intermedio del Banco Minero, podrá comprar oro metálico en el mercado interno, pudiendo pagar un sobreprecio a fin de incentivar la producción nacional.
Estas operaciones deberán ser autorizadas por el Directorio del Banco Central de Bolivia.

ARTÍCULO 24°. Los concesionarios mineros productores de oro, podrán comercializar libremente su producción, directamente, por medio del Banco Central, del Banco Minero o a través de las empresas comercializadoras de minerales legalmente establecidas.

Se permite la tenencia de oro metálico o comercializar en el país por personas naturales o jurídicas, públicas y privadas.

ARTÍCULO 25°. El oro físico producido en el país y comercializado libremente pagará, en el momento de su exportación, la regalía que imponga el Poder Ejecutivo y las retenciones y depósitos establecidos por este Decreto.

APÉNDICE III

TÍTULO II

DEL RÉGIMEN BANCARIO Y DEL COMERCIO EXTERIOR

CAPÍTULO I

DEL SECTOR BANCARIO Y CREDITICIO

ARTÍCULO 26°. Autorízase a los bancos e instituciones financieras del sistema, mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, bancos hipotecarios y secciones hipotecarias de los bancos comerciales, cooperativas de ahorro y crédito y toda persona natural, jurídica o colectiva, a efectuar todo tipo de actos jurídicos, operaciones y contratos en moneda nacional con cláusula de mantenimiento de valor, o en moneda extranjera.

ARTÍCULO 27°. Todas las obligaciones impagas en moneda extranjera o en moneda nacional con cláusula de mantenimiento de valor, originadas en transacciones pactadas con sujeción a leyes vigentes en el momento de su contratación con los bancos e instituciones financieras del sistema, mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, bancos hipotecarios y secciones hipotecarias de los bancos comerciales, cooperativas de ahorro y crédito y toda persona natural, jurídica o colectiva, serán pagadas a partir de la fecha en la moneda pactada, o en su equivalente en moneda nacional al tipo de cambio único oficial del día del pago, de conformidad al nuevo régimen cambiario. Los pagos efectuados y los hechos cumplidos bajo las disposiciones derogadas por el presente Decreto, se entienden consolidados en sus efectos liberatorios. Todas las obligaciones en moneda extranjera o en moneda nacional con cláusula de mantenimiento de valor contraídas a partir de la fecha del presente Decreto, se pagarán en la moneda pactada o en moneda nacional al tipo de cambio oficial del día de pago.

ARTÍCULO 28°. Se autoriza a los bancos del sistema a operar con recursos en moneda nacional con tasas de interés anuales activas y pasivas libres, con sujeción a las siguientes tasas de encaje legal:

| | | |
|----|------------------------------------|------|
| a) | Depósitos a la vista | 50% |
| b) | Depósitos a plazo | 10% |
| c) | Caja de ahorro | 20% |
| d) | Otros depósitos en moneda nacional | 100% |

El Banco Central de Bolivia determinará y establecerá las tasas de interés activas de los créditos refinanciados, así como las tasas de redescuento.

ARTÍCULO 29°. De conformidad a la Ley General de Bancos y demás disposiciones conexas, el Banco Central de Bolivia establecerá un régimen de redescuento automático para los bancos del sistema.

ARTÍCULO 30°. A partir de la fecha se autoriza a los bancos del sistema a:

- (1) Recibir depósitos a plazo fijo en moneda extranjera o moneda nacional con mantenimiento de valor, por los cuales se pagará una tasa de interés no menor a la tasa LIBOR, que publicará diariamente el Banco Central de Bolivia.
- (2) Otorgar créditos en moneda extranjera o en moneda nacional, con mantenimiento de valor, dejándose al convenio de las partes la fijación de la tasa de interés en cada caso.

ARTÍCULO 31°. Tanto los depósitos como los préstamos en moneda extranjera serán devueltos a los depositantes o pagados por los deudores en la moneda pactada o su equivalente en moneda nacional al tipo de cambio oficial vigente el día del pago.

Los depósitos en moneda extranjera y en moneda nacional con mantenimiento de valor quedan exentos de encaje legal.

ARTÍCULO 32°. Las operaciones de crédito de los Bancos del Sistema, tanto en moneda extranjera como en moneda nacional con mantenimiento de valor quedan exentas de encaje legal.

ARTÍCULO 33°. Se autoriza a los Bancos del Sistema a recibir depósitos provenientes de las instituciones que cumplen función social en moneda nacional con mantenimiento de valor.

ARTÍCULO 34°. Las exportaciones e importaciones de bienes y servicios del sector privado podrán ser canalizadas a través del sistema bancario, autorizándose a los bancos a efectuar operaciones de comercio exterior como ser: cartas de crédito, avales y fianzas, avances y aceptaciones, préstamos para el financiamiento respectivo con sus corresponsales en el exterior y otros sistemas generalmente aceptados en la banca internacional en favor de los importadores y exportadores del país.

ARTÍCULO 35°. En el caso de exportaciones, los Bancos del Sistema podrán efectuar notificaciones, confirmaciones y negociaciones de los acreditivos en favor de los exportadores, a quienes liquidarán su valor neto en moneda nacional al tipo de cambio oficial que rija el día de la operación.

El descargo de divisas proveniente de exportaciones se hará en el Banco Central de Bolivia, en el día de recepción del pago, sea directamente por el exportador o por el banco intermediario.

ARTÍCULO 36°. Se autoriza a los Bancos del Sistema a adquirir divisas del Banco Central de Bolivia, bajo el nuevo régimen cambiario con destino a la cobertura de las obligaciones que asuman ante sus corresponsales del exterior por concepto de las operaciones mencionadas en el Artículo 34 del presente Decreto.

Los Bancos del Sistema quedan autorizados a recibir depósitos en moneda extranjera como garantía para la apertura de cartas de crédito, que estarán exentos de encaje legal y podrán constituir los mismos como garantía colateral en favor de los bancos corresponsales que confirmen las cartas de crédito en el extranjero.

Los bancos podrán efectuar operaciones de compra y venta de moneda extranjera, tanto con el Banco Central de Bolivia como con el público en general, debiendo mantener una posición equilibrada de activo-pasivo en moneda extranjera al cierre de sus operaciones diarias. En caso de haber excedente éste deberá ser vendido al Banco Central.

ARTÍCULO 37°. A los efectos de control y supervisión, los Bancos del Sistema estarán obligados a enviar mensualmente a la División de Fiscalización del Banco Central de Bolivia, un estado detallado de las notificaciones y/o confirmaciones de todos los créditos documentarios de exportación, especificando número de origen, nombre del beneficiario, procedencia, nombre del banco corresponsal, importe, término de validez y mercaderías a exportarse. También presentarán un detalle pormenorizado de las divisas vendidas para cubrir cartas de crédito para importaciones de bienes.

Además, enviarán otro estado mensual con el detalle de las negociaciones y liquidaciones llevadas a cabo, así como de las enmiendas que hubiesen tenido lugar y aquellos casos de acreditivos vencidos y no negociados dentro de los plazos estipulados.

ARTÍCULO 38°. El atraso que exceda a los diez días siguientes del mes, objeto de los estados requeridos en el presente Decreto, así como la omisión o falsedad en los datos consignados en el mismo serán sancionados conforme a las previsiones legales pertinentes.

ARTÍCULO 39°. Se autoriza a toda persona natural o jurídica a contraer, en forma irrestricta, obligaciones en moneda extranjera con acreedores privados, entidades financieras o proveedores locales o extranjeros. Para fines estadísticos se dispone la obligatoriedad de registrar

APÉNDICE III

en el Banco Central de Bolivia tales obligaciones, así como las contraídas y pendientes de pago con anterioridad a este Decreto y que hubieran sido estipuladas dentro de las disposiciones vigentes en la fecha de su contratación.

ARTÍCULO 40°. Abrógase el DS 19249 de 3 de noviembre de 1982 y su Reglamento, DS 20028 de 10 de febrero de 1984, DS 20061 de 20 de febrero de 1984, DS 20173 de 12 de abril de 1984 y el DS 20615 de 22 de noviembre de 1984.

CAPITULO II

DE LAS IMPORTACIONES

ARTÍCULO 41°. A partir de la fecha se establece un régimen de libre importación de bienes, excepción hecha únicamente de los que afectasen la salud pública y/o la seguridad del Estado.

ARTÍCULO 42°. Toda importación de bienes, estará sujeta a la aplicación de un gravamen aduanero del diez por ciento (10%), que será recaudado por las Aduanas del país, y se aplicará sobre el valor "CIF-Aduana de Destino".

ARTÍCULO 43°. Además del gravamen aduanero del 10% a que se refiere el artículo 42, las importaciones de bienes en general se gravarán, adicionalmente, con el 10% de los gravámenes aduaneros actualmente existentes, cualquiera que sea su rubro o denominación.

ARTÍCULO 44°. Las tasas retributivas por servicios prestados continuarán recaudándose de acuerdo a lo previsto en las disposiciones legales que rigen actualmente la materia.

ARTÍCULO 45°. La importación de bienes terminados, similares o iguales a los de producción nacional sometidos actualmente a impuestos específicos, además de los gravámenes aduaneros que establecen los artículos 42 y 43 y la tasa a que se refiere el artículo 44, pagarán, simultáneamente, dichos impuestos específicos, al momento de la importación.

ARTÍCULO 46°. Los gravámenes pagados por la importación de las materias primas utilizadas en la producción de bienes nacionales, sometidos a impuestos específicos, serán deducidos de dichos impuestos específicos, en el momento en que tales impuestos deban ser pagados a la entidad recaudadora, con la sola presentación de una copia de la correspondiente póliza de importación.

ARTÍCULO 47°. Quedan sin efecto las liberaciones de derechos y gravámenes aduaneros, excepción hecha de las establecidas por convenios internacionales, por contratos con el Estado y por la Ley de Inversiones, declarándose abrogadas todas las disposiciones legales que otorgan liberaciones, inclusive las dictadas en favor de los funcionarios de los servicios diplomático y consular de la República, que retornan al país después de concluidas sus misiones. Se abrogan, igualmente, los regímenes aduaneros de excepción, que venían aplicándose en favor de los sectores agropecuario, petrolero y minero.

ARTÍCULO 48°. Los importadores que hubiesen depositado el pago provisional de gravámenes aduaneros establecido en el DS 20302 de 22 de junio de 1984, pero que, a la fecha del presente Decreto, no hubieran efectuado el despacho aduanero de los productos importados, deberán cubrir el valor total de los aranceles aduaneros, en los montos determinados por el presente Decreto, al tipo de cambio oficial vigente en el momento del despacho de aduana.

Los interesados podrán optar por el reembolso inmediato de esos pagos provisionales o solicitar que sean considerados como parte del pago del arancel correspondiente.

CAPITULO III

DE LAS EXPORTACIONES

ARTÍCULO 49°. Los bienes y servicios en general podrán exportarse libremente. Por consiguiente, todo producto industrial, artesanal, minero, agropecuario u otro, cuyo cultivo o elaboración sean lícitos, podrá exportarse sin necesidad de permisos o licencia previas, con el pago de las regalías en los casos establecidos por la legislación vigente y las retenciones y depósitos que establece el presente Decreto.

Se exceptúan las armas, municiones, explosivos y otros bienes y productos comprendidos en las disposiciones legales vigentes relativas a la seguridad nacional, al control de estupefacientes y sustancias peligrosas, a la protección de la fauna y flora y a la conservación del patrimonio artístico y el tesoro cultural de la Nación.

ARTÍCULO 50°. Salvo las retenciones y depósitos establecidos por el presente Decreto, los productos de exportación no tradicional están libres de todo impuesto, derecho o regalía de exportación.

Se mantiene en favor de las exportaciones no tradicionales el mecanismo de compensación impositiva de acuerdo al Decreto Supremo 19048 de 13 de julio de 1982.

ARTÍCULO 51°. En conformidad al Código de Minería, los productores mineros en general, en sustitución de todo otro impuesto, continuarán pagando una regalía como impuesto único, con sujeción a las siguientes normas:

- La utilidad presunta o monto imponible estará constituida por la cotización oficial de los minerales menos los costos de realización y el costo presunto de operación minera.
- La regalía se aplicará sobre dicho monto de utilidad presunta.
- Se mantiene la regalía consistente en el 53% de la utilidad presunta para estaño, wolfram, antimonio, plata y bismuto y del 20% para plomo y zinc.
- Se mantienen asimismo, los porcentajes de distribución establecidos en el DS 17248 de 5 de marzo de 1980 en favor del Tesoro General de la Nación, el Fondo Nacional de Exploración minera y las Corporaciones de Desarrollo de los Departamentos productores.
- A partir de la fecha y durante los meses de septiembre y octubre del presente año, los costos de realización por mineral se determinarán aplicando los siguientes porcentajes a la cotización oficial establecida por el Ministerio de Finanzas.

| Mineral | Ley o calidad del concentrado | Costo o realización como porcentaje (%) de la cotización oficial |
|-----------|-------------------------------|--|
| 1. Estaño | 15% | 51 |
| | 20% | 38 |
| | 25% | 31 |
| | 30% | 26 |
| | 35% | 23 |
| | 40% | 20 |
| | 45% | 18 |
| | 50% | 16 |
| | 55% | 15 |
| | 60% o más | 14 |

APÉNDICE III

| | | |
|--------------------------------|---|--|
| 2. Antimonio | Ley 60% o más, con impurezas combinadas de plomo y arsénico inferiores a 0.5% | 5% de la cotización "Otros productos de Alta Ley" |
| | Ley 60% e impureza de Pb/As entre el 0.5 y el 1% | 15% de la cotización "Otros Productos de Alta Ley" |
| | Ley Entre 50% y 60% e impurezas mayores a 0.5% y hasta 2% de Pb/As. | 25% de la cotización "Otros Productos de Alta Ley" |
| | Leyes inferiores al 50% | 40% de la cotización "Otros Productos de Alta Ley" |
| 3. Wolfram y Shelita | | 5 |
| 4. Zinc | | 60 |
| 5. Plomo | | 70 |
| 6. Plata | | 15 |
| 7. Plata en complejo con Zinc | | 35 |
| 8. Plata en complejo con Plomo | | 35 |
| 9. Bismuto | | 30 |
| 10. Cobre | | 30 |

Las fracciones se calcularán a prorrata. A partir de noviembre de 1985 se procederá como lo establece el inciso j) del presente Artículo.

f) Para fines tributarios se aplicarán los siguientes costos presuntos de operación minera, en dólares de los Estados Unidos de América, por unidad de comercialización.

| Mineral | Unidad | COSTO PRESUNTO (en \$) | |
|-----------|--------------|------------------------|---------------|
| | | Categoría "A" | Categoría "B" |
| Antimonio | Unidad Larga | 17.00 | 18.00 |
| Bismuto | Libra | 2.50 | 2.65 |
| Cobre | Libra | 0.60 | 0.64 |
| Estaño | Libra | 2.20 | 2.33 |
| Plata | Onza Troy | 3.50 | 3.70 |
| Plomo | Libra | 0.06 | 0.064 |
| Wolfram | Unidad Larga | 80.00 | 85.00 |
| Zinc | Libra | 0.08 | 0.085 |

La categoría "A" se aplicará a los industriales mineros con una producción mensual, en toneladas finas, igual o superior a 4 de estaño, 15 de wolfram, 20 de antimonio, 10 de cobre, 25 de plomo, 15 de zinc, 3 de bismuto, 0.20 de plata.

La categoría "B" se aplicará a los industriales con producciones menores a los indicados tonelajes.

g) Los minerales no metálicos en general y los minerales metálicos no contemplados en el inciso anterior, pagarán una regalía equivalente al 1.5% del valor bruto, a la

cotización oficial del respectivo mineral, o en su defecto, de la cotización internacional vigente al momento de efectuarse la exportación o venta interna.

h) Se eliminan todas las rebajas y tratamientos tributarios de excepción, existentes a la fecha, para cualquier mineral.

i) El sistema de indexación o reajuste del costo presunto, establecido por Artículo 10 del Ds 17248 de 5 de marzo de 1980, se aplicará reajustando, cada dos meses, los costos presuntos de operación minera que fija el inciso f) del presente Artículo, a través de la aplicación del resultante índice de precios de bienes y factores representativos de la estructura de costos de producción minera conforme a la composición del índice de los costos porcentuales en función de sus precios y del tipo de cambio.

| Insumos Representativos | Ponderación % |
|-------------------------|---------------|
| Sueldo y salarios | 49.83 |
| Gasolina | 4.61 |
| Electricidad | 4.61 |
| Sacos Metaleros | 1.34 |
| Madera | 1.70 |
| Cemento | 0.50 |
| Xantato | 1.58 |
| Nitrato de Amonio | 3.62 |
| Barrenos | 1.71 |
| Otros bienes de capital | 30.50 |
| | <u>100.00</u> |

Este índice se comenzará a aplicar con efectividad a partir del 2 de noviembre de 1985.

j) Se crea el Comité Permanente de Actualización de Regalías Mineras, con las siguientes funciones:

- Aplicar cada dos meses, el índice a que se refiere el inciso (i) y la consiguiente determinación de los costos presuntos de operación minera, los que se fijarán mediante Resolución Suprema con participación de los Ministerios de Finanzas, de Planeamiento y Coordinación y de Minería y Metalúrgica, con vigencia para los bimestres que empiezan el 1 de enero, el 1 de marzo, el 1 de mayo, el 1 de julio, el 1 de septiembre y el 1 de noviembre de cada año.

- Verificar y señalar los costos reales de realización y tratamiento, a base de las mejores condiciones vigentes en los contratos de fundición nacionales y extranjeros.

k) El Comité Permanente de Actualización de Regalías Mineras estará presidido por un representante del Ministerio de Minería y Metalúrgica e integrado por un representante de los Ministerios de Planeamiento y Coordinación, de Finanzas y, uno de la Corporación Minera de Bolivia, uno de la Asociación de Mineros Medianos, uno de la Cámara Nacional de Minería y de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras.

l) Las empresas mineras públicas, privadas y cooperativas deberán entregar al Comité Permanente de Actualización de Regalías Mineras, una copia de sus contratos vigentes de comercialización de minerales, para fines estadísticos y de registro.

m) Se mantienen vigentes las disposiciones del Decreto Supremo 17248 de 5 de marzo de 1980, que no están expresamente modificadas por el presente Decreto Supremo.

ARTÍCULO 52°. Los concesionarios de explotación minera y de desmontes, escorias

APÉNDICE III

y relaves de los sectores público, privado y cooperativo pagarán una patente única anual por pertenencia, equivalente a un dólar de los Estados Unidos de América (US\$ 1.00) en pesos bolivianos, al tipo de cambio oficial vigente en la fecha de pago.

Los concesionarios de exploración pagarán por adelantado y por la totalidad del período de exploración, una patente única por pertenencia, equivalente a cincuenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$ 0,50) en pesos bolivianos al tipo de cambio oficial vigente en la fecha de pago.

ARTÍCULO 53°. Se ratifica y mantiene la declaratoria de reserva fiscal sobre las áreas como el Mutún, la zona del precámbrico, las provincias del Nor y Sud Lípez y en general las dispuestas por los siguientes Decretos Supremos: 17 de enero de 1939; 7044 de 30 de enero de 1965; 7471 de 12 de enero de 1966; 8284 de 6 de marzo de 1968; 9138 de 12 de marzo de 1970; 9240 de 4 de junio de 1970; 9847 de 11 de agosto de 1971; 9898 de 15 de septiembre de 1971; 11614 de 2 de julio de 1974; 13163 de 10 de diciembre de 1975; 13165 de 10 de diciembre de 1975; 13509 de 17 de abril de 1976 y 15597 de 17 de junio de 1978. Mantiénese la reserva fiscal, dispuesta por el Decreto Supremo 6164 de 14 de julio de 1962, sobre los terrenos que rodean a las concesiones de la Corporación Minera de Bolivia, reduciendo su anchura de cinco kilómetros a dos kilómetros, a partir de los límites de sus concesiones mineras. Exceptuando las mencionadas en el presente Artículo, quedan levantadas todas las otras áreas de reserva fiscal existentes a la fecha, cualesquiera hubiesen sido los fines que las determinaron.

ARTÍCULO 54°. Abróganse los Decretos Supremos 8950 de 6 de octubre de 1969; 10802 de 6 de abril de 1973; 11361 de 22 de febrero de 1974; 15614 de 7 de julio de 1978; 20318 de 3 de junio de 1984; 20767 de 18 de abril de 1985; 20925 y 20926 de 18 de julio de 1985.

TÍTULO III

DEL RÉGIMEN SOCIAL

CAPÍTULO I

DEL EMPLEO Y DE LA RELOCALIZACIÓN

ARTÍCULO 55°. Las empresas y entidades del sector público y privado podrán libremente convenir o rescindir contratos de trabajo con estricta sujeción a la Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario. Se abrogan los Decretos Supremos 7072 de 23 de febrero de 1965; 9190 de 23 de abril de 1970; 17289 de 18 de marzo de 1980 y Decreto Ley 17610 de 17 de septiembre de 1980.

ARTÍCULO 56°. Se establece transitoriamente el Beneficio de Relocalización, para la defensa y racionalización del empleo, que regirá tanto para el sector público como para el privado. Este beneficio se pagará por los empleadores en todos los casos de terminación de la relación de trabajo por decisión del empleador y consistirá en el pago del equivalente a tres meses de salario, si fuere pagado de una sola vez o de seis meses a pagarse en igual plazo (6 meses), a la elección del trabajador.

El Beneficio de Relocalización será pagado, cuando hubiere lugar, en forma adicional a todos los beneficios sociales establecidos por ley y no es sustituible con el preaviso.

El Beneficio de Relocalización regirá hasta el 31 de diciembre de 1985, a partir de la fecha del presente Decreto.

ARTÍCULO 57°. Los trabajadores del sector en general que, por haber alcanzado las edades y cumplir los demás requisitos establecidos por el Código de Seguridad Social y

disposiciones conexas, se acojan al goce de una renta de cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social, hasta el 31 de diciembre del presente año, serán también acreedores al Beneficio de Relocalización establecido en el artículo precedente, en forma adicional a los beneficios que la ley les otorga.

Ninguna entidad estatal podrá incluir en sus planillas de pago de salarios a personas del sector pasivo, sin previa Resolución Suprema que lo autorice en cada caso.

CAPÍTULO II

DE LOS SALARIOS

ARTÍCULO 58°. Con la finalidad de mejorar los niveles de remuneración actuales se consolidan al salario básico todos los bonos existentes que correspondan a cualquier forma de remuneración, tanto en el sector público como en el sector privado, sea que se originen en convenios de partes, en laudos arbitrales o en disposiciones legales, con excepción de los bonos de antigüedad y de producción donde éste se encuentre vigente; así como de los bonos de zona, frontera o región.

ARTÍCULO 59°. Todas las formas de remuneración periódica vigentes en un año calendario, o proyectadas a un año calendario para el caso de períodos incompletos, se consolidan en un conjunto que se denominará "remuneración anual", excluidos el aguinaldo de fin de año y la prima sobre utilidades. Esta remuneración anual se dividirá para su pago en doce mensualidades, sobre cuyo monto promediado, de acuerdo a las disposiciones legales en vigencia, se calcularán los bonos reconocidos en el artículo anterior, los sobretiempos, recargos nocturnos y dominicales, las cotizaciones a la Seguridad Social, el aguinaldo de fin de año y la prima, cuando corresponda su pago, así como los beneficios sociales emergentes de la terminación de un contrato de trabajo.

ARTÍCULO 60°. En substitución de toda otra forma porcentual de aplicación del bono de antigüedad, se establece la siguiente escala única aplicable a todos los sectores laborales:

| <u>Años</u> | <u>Porcentaje</u> |
|-------------|-------------------|
| 2-4 | 5 |
| 5-7 | 11 |
| 8-10 | 18 |
| 11-14 | 26 |
| 15-19 | 34 |
| 20-24 | 42 |
| 25 o más | 50 |

El monto total efectivamente percibido por el trabajador por concepto del bono de antigüedad en aplicación de la nueva escala precedente, no deberá ser, en ningún caso, inferior al que percibía al 31 de julio de 1985, en aplicación de la escala substituida.

ARTÍCULO 61°. Queda terminantemente prohibido, hasta el 31 de diciembre de 1985, todo aumento en las remuneraciones de las entidades del sector público en cualquier forma de denominación bajo responsabilidad personal de los funcionarios que lo autorizaren.

ARTÍCULO 62°. Las remuneraciones de los trabajadores del sector privado se establecerán a través de la negociación obrero-patronal, mediante los procedimientos y normas que establece la Ley General del trabajo y su Decreto Reglamentario.

APÉNDICE III

ARTÍCULO 63°. En cumplimiento de la Ley de 6 de noviembre de 1945, queda absolutamente prohibido el régimen de pulperías que funcionen total o parcialmente bajo el sistema de precios inferiores al costo de adquisición.

ARTÍCULO 64°. Las empresas y entidades públicas o privadas en las que exista actualmente alguna modalidad de pulpería subvencionada, compensarán a sus trabajadores el importe de la subvención en dinero. A tal efecto, otorgarán a sus trabajadores, con efectividad al mes de septiembre de 1985, un incremento al salario básico igual al valor, en pesos bolivianos, de la diferencia entre el precio de compra en el mercado de los artículos subvencionados al 30 de agosto de 1985 y el precio que regía para su expendio en pulpería.

ARTÍCULO 65°. En aplicación de los artículos 53 de la Ley General del trabajo y 39 de su Decreto Reglamentario, queda prohibido a las empresas y entidades públicas y privadas de producción y servicios asignar salarios en especie, total o parcialmente. En consecuencia, queda eliminada la asignación o entrega de productos, especies o vales (gasolina, productos alimenticios, industriales u otros) como parte o en adición al salario.

Solamente en los casos en que la asignación de productos u otros sea emergente de convenios que hubiesen sido homologados por el Ministerio de trabajo, se compensará el valor en dinero, al precio vigente de dichos productos u otros, al 30 de agosto de 1985, consolidándose al salario básico correspondiente al mes de septiembre de 1985.

ARTÍCULO 66°. Quedan derogados los Decretos Supremos 3263 de 5 de diciembre de 1952, 19114 de 6 de septiembre de 1982 y 20181 de 12 de abril de 1984.

CAPITULO III

DE LOS FERIADOS

ARTÍCULO 67°. Los días feriados con suspensión de actividades públicas y privadas son los días domingos; 1 de enero; lunes y martes de carnaval; Viernes Santo; 1 de mayo; Corpus Cristi; 6 de agosto; 1 de noviembre; 25 de diciembre y en cada Departamento, la fecha de su efemérides.

ARTÍCULO 68°. Todo feriado que coincida con día domingo, debe ser compensado con el día hábil inmediato, en los términos del DS 14260 de 31 de diciembre de 1976.

ARTÍCULO 69°. En los días conmemorativos de los sectores laborales, profesionales, religiosos, regionales o de instituciones y empresas, tanto públicas como privadas, no se suspenderán labores. La declaratoria de duelo nacional no implica la suspensión de actividades.

ARTÍCULO 70°. Todas las actividades públicas y privadas deberán observar el cumplimiento de la jornada de trabajo diaria y semanal establecida por la Ley General del Trabajo.

ARTÍCULO 71°. Queda terminantemente prohibido a las autoridades de todo nivel, nacionales, departamentales y locales, disponer la suspensión del trabajo fuera de los feriados establecidos en los artículos 67 y 68 del presente Decreto.

TITULO IV

DEL RÉGIMEN DE PRECIOS Y ABASTECIMIENTO

CAPITULO I

DE LOS PRECIOS Y ABASTECIMIENTOS

ARTÍCULO 72°. A partir de la fecha se determina que los precios de bienes y servicios en todo el territorio de la República, se establecerán libremente.

ARTÍCULO 73°. Se autoriza al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a efectuar importaciones, adquisiciones y a adoptar toda medida tendiente a garantizar un normal abastecimiento de artículos de primera necesidad a precios competitivos.

ARTÍCULO 74°. La actividad de comercialización de los productos de la canasta familiar, es enteramente libre e irrestricta, quedando sin efecto cualquier disposición restrictiva o cualquier asignación de monopolio en esta actividad.

ARTÍCULO 75°. Por su carácter monopolístico u oligopólico, o muy particular, se establece un régimen de precios especiales para los siguientes rubros:1)

- a) **Hidrocarburos**
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) fijará y ajustará quincenalmente, los precios de venta de los hidrocarburos en el mercado interno de la República, sobre la base del equivalente en pesos bolivianos al cambio oficial promedio de la quincena anterior de \$us. 0,30 (treinta centavos de dólar americano al consumidor, incluidos los impuestos por litro de gasolina de octanaje entre 82 y 85. Para las otras gasolinas los precios mantendrán una estricta proporcionalidad al octanaje. Para los demás derivados del petróleo se mantendrá la proporcionalidad de precios establecida por YPFB y justificada por una evaluación técnica energética y por los usos, doméstico e industrial, de los productos.
- b) **Transporte Automotor Urbano de Pasajeros**
Se asigna a las Alcaldías la atribución de definir todo lo concerniente a la fijación y modalidad de tarifas para el transporte urbano de pasajeros. Por tanto, facúltase a las Alcaldías Municipales a organizar empresas municipales de transporte de pasajeros para cubrir, parcial o totalmente, los requerimientos de este servicio en sus respectivos municipios. Las tarifas que se acuerden por las Alcaldías con los transportistas privados, se harán extensivas a los precios del transporte municipal que pudiese entrar en funcionamiento.
- c) **Transporte de Pasajeros Interdepartamental e Interprovincial y Fletes por Transporte de Carga.**
Se establece la libertad irrestricta de esta actividad autorizándose, a cualquier persona natural o jurídica, dedicarse a esta actividad, quedando abolido todo monopolio. Las tarifas se establecerán por acuerdo entre usuarios y transportistas.
- d) **Energía Eléctrica**
A partir de la fecha las tarifas por consumo industrial de energía eléctrica para las actividades mineras, fundiciones e industria, que suministran las empresas generadoras, estarán formadas por una tasa por consumo de energía y otra tasa de cargo por demanda.
Dichas tasas serán fijadas en negociación directa para cada operación, entre los proveedores de energía y los consumidores, en función de la localización, clase de

APÉNDICE III

instalaciones y factores de carga específicos de cada consumidor.

La tarifa combinada por estos conceptos no excederá de dólares americanos \$us. 0.045 (cuatro y medio centavos de dólar americano) por kilovatio-hora consumidor.

Los pagos por estos conceptos serán efectuados en pesos bolivianos, al tipo de cambio oficial, vigente en la fecha de cancelación.

Las tarifas de energía eléctrica para el consumo doméstico se establecerán por negociación directa o por contratos vigentes de las empresas generadoras y distribuidoras con las Alcaldías y con la intervención de la Dirección Nacional de Electricidad, de acuerdo al Código de Electricidad.

Productos Farmacéuticos

Se establece el régimen de importación, registro y mecanismo de precios para los productos químico-farmacéuticos vigente al 10 de octubre de 1982. Abrógase el DS 20195 de fecha 12 de abril de 1984 y disposiciones posteriores al 10 de octubre de 1982 sobre la materia. Los Ministerios de Previsión Social y Salud Pública e Industria, Comercio y Turismo, reglamentarán los aspectos inherentes a la importación, registro, distribución, precios y producción local de estos productos. Las importaciones de productos químico-farmacéuticos del sector público, incluyendo el sistema de Seguridad Social, deberán efectuarse por licitación pública e indefectiblemente en cantidades y envases hospitalarios y denominación genérica. Para la importación de suministros médicos de interés social, el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública reglamentará un régimen especial.

Tarifas de Transporte Aéreo

Serán fijadas libremente por las empresas aéreas sobre la base pasajero o kilogramo-kilómetro. Queda, a partir de la fecha, abolido todo monopolio en el transporte aéreo de pasajeros, de carga y de rutas, así como los subsidios existentes, autorizándose, en consecuencia, a cualquier persona natural o jurídica, a desarrollar esta actividad siempre que se sujete a las disposiciones de seguridad y procedimientos establecidos por el Ministerio de Aeronáutica. El Ministerio de Aeronáutica queda autorizado a extender las licencias de operación que se solicitan, previo cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia.

Tarifas Ferroviarias

Las tarifas ferroviarias de pasajeros y carga, serán fijadas por la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y aprobadas por el Ministerio de transportes y Comunicaciones. Con efecto al 1 de septiembre de 1985, ENFE reajustará sus tarifas en dólares americanos al cambio oficial para carga de exportación e importación en general, estableciendo una tarifa por tonelada-kilómetro o pasajero-kilómetro que en ningún caso será superior a la que aplican los ferrocarriles extranjeros en los correspondientes tramos de conexión Ollague/Antofagasta; Visviri/Arica; Corumbá/Santos y Pocitos/Rosario, respectivamente.

Tarifas Telefónicas Locales

Se establece la obligatoriedad de todas las empresas telefónicas locales, que no lo fueren al presente, a transformar sus personalidades jurídicas a la figura legal de cooperativas de usuarios. Se establece también que toda la estructura tarifaria de las empresas telefónicas del país deberá fijarse sobre la base del número y duración de las llamadas.

Las tarifas fijadas por cada empresa telefónica local, deberán ser previamente aprobadas por la Alcaldía respectiva.

Tarifas Telefónicas de Larga Distancia

Se autoriza a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) a fijar

mensualmente las tarifas de larga distancia internacional, a un nivel que no podrá exceder la tarifa que cobran los países con los que se comunica, en dólares americanos pagaderos en pesos bolivianos ajustados al tipo de cambio oficial del día de facturación. Las tarifas de larga distancia dentro del territorio nacional se fijarán mensualmente sobre una base uniforme considerando el factor tiempo-distancia. Ambas tarifas de larga distancia, nacionales o internacionales, deberán ser aprobadas precisamente por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Las divisas provenientes de cobros realizados por ENTEL serán vendidas obligatoriamente, al Banco Central de Bolivia, de acuerdo al Régimen establecido en el Título I del presente Decreto Supremo.

CAPITULO II

DE LAS ADUANILLAS

ARTÍCULO 76°. Se dispone el libre tránsito y transporte por todas las vías de vinculación del país, de todos los productos en general, con excepción de aquellos que se hallan regulados por la Ley de Substancias Peligrosas y los que no afecten la seguridad nacional.

ARTÍCULO 77°. Quedan suprimidas y eliminadas las aduanillas y trancas y todas las formas de imposición, tales como alcabalas y otras que gravan el tránsito de productos dentro del territorio nacional con excepción de las creadas por leyes de la República.

TITULO V

DEL RÉGIMEN DE LAS EMPRESAS

CAPITULO I

DE LAS EMPRESAS Y ENTIDADES PUBLICAS

ARTÍCULO 78°. Todas las empresas y entidades del Sector público deberán presentar a CONEPLAN, en un plazo no mayor de 60 días, estados financieros al 31 de julio de 1985, incluyendo su presupuesto provisional para el último cuatrimestre del presente año, necesidades de inversión, capital de operación, necesidades de divisas y deuda interna flotante. La unidad de auditoría interna de la empresa o entidad respectiva emitirá, hasta el 30 de noviembre de 1985 un informe sobre la confiabilidad de sus estados financieros.

ARTÍCULO 79°. En un plazo no mayor de treinta (30) días, a partir de la fecha, todas las entidades y empresas del Sector Público están obligadas a presentar a CONEPLAN un programa de racionalización de personal, el mismo que deberá ser instrumentado a los 30 días de su aprobación.

ARTÍCULO 80°. El Banco Central de Bolivia no otorgará crédito alguno a las entidades y empresas del Sector público, que, no hubiesen dado cumplimiento a los requisitos establecidos en los artículos precedentes, aprobados sus presupuestos para la gestión del año 1985, así como el correspondiente plan de racionalización de personal. Toda concesión de crédito a las empresas o entidades del Sector Público, deberá ser necesariamente aprobada por CONEPLAN, preservando las regulaciones del programa monetario del Gobierno.

ARTÍCULO 81°. Las empresas y entidades del Sector Público, bajo responsabilidad de sus ejecutivos, quedan terminantemente prohibidas de incrementar su personal de empleados y obreros.

APÉNDICE III

ARTÍCULO 82°. Las empresas y entidades del Sector b.Público sólo podrán mantener depósitos en moneda nacional en cuentas bancarias en el Banco Central de Bolivia.

Queda terminantemente prohibido a las empresas y entidades del Sector c.Público, bajo responsabilidad de sus ejecutivos, el mantener cuentas bancarias en el extranjero.

ARTÍCULO 83°. La compra y asignación de divisas con destino a cubrir los requerimientos del Sector Público y sus empresas, deberán ser necesariamente autorizadas por el Ministerio de Finanzas y administradas por el Banco Central de Bolivia a través de sus cuentas bancarias en el extranjero.

Se prohíbe a las empresas públicas y a las Corporaciones regionales de Desarrollo realizar cualquier tipo de inversión en bienes de capital y en activos fijos hasta el 31 de diciembre de 1985.

Los proyectos de inversión en ejecución o en licitación deberán necesariamente ser ratificados por CONEPLAN para proseguir en su ejecución.

ARTÍCULO 84°. Todas las empresas y entidades del Sector Público están obligadas a presentar anualmente estados dictaminados por auditores externos.

ARTÍCULO 85°. La gestión de los principales ejecutivos de las empresas y entidades del Sector Público será evaluada anualmente por el Directorio en función a los resultados financieros de las empresas, debiendo quedar constancia en acta.

CAPITULO II

DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS

ARTÍCULO 86°. Se dispone la descentralización de Yacimientos Petrolíferos Bolivianos mediante la creación de las siguientes tres empresas subsidiarias dotadas de personalidad jurídica propia, de autonomía de gestión en sus operaciones, régimen administrativo, comercialización de sus productos, adquisición e importación de equipos e insumos y en general de todas sus operaciones y actividades empresariales:

- a) Empresa Petrolera del Oriente con sede en la ciudad de Santa Cruz;
- b) Empresa Petrolera del Sur, con sede en la ciudad de Camiri;
- c) Empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos con sede en la ciudad de Cochabamba.

ARTÍCULO 87°. Las nuevas empresas subsidiarias serán de entera propiedad de la empresa matriz, YPFb, y quedan constituidas con el aporte de capital de todos los activos de YPFb que corresponden al área de operación de cada una. YPFb aportará como capital todos sus activos a cada una de las tres empresas excepto por aquellos que se puedan considerar como indispensables para desarrollar las funciones de la Presidencia y Directorio de la empresa matriz, las mismas que están limitadas a lo que más adelante establece la presente disposición legal. La transferencia del personal de empleados y obreros a cada una de las empresas creadas, por el presente Decreto, se efectuará al amparo de lo dispuesto por el Artículo II de la Ley General del Trabajo.

Los pasivos, exceptuando las reservas para beneficios sociales a cargo de cada subsidiaria, quedarán como obligaciones de la empresa matriz y serán pagados después de su reprogramación con los excedentes que generen las subsidiarias.

ARTÍCULO 88°. Las dos empresas petroleras de exploración y producción (Oriente y Sur) tendrán el siguiente objeto:

- a) Desarrollar y ejecutar todas las actividades concernientes a la exploración y explotación en los campos de hidrocarburos del país que han sido asignados a YPFb; lo que comprende la ejecución y proyección de los programas de prospección, desarrollo y producción;
- b) Supervisar los contratos con terceros para la ejecución de operaciones petroleras de acuerdo a ley;
- c) Ejecutar todas las otras actividades que le señalen los estatutos de la empresa y las disposiciones legales pertinentes.

ARTÍCULO 89°. La Empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos tendrá los siguientes objetos:

- a) Desarrollar y ejecutar todas las actividades concernientes a la refinación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados;
- b) Operar y mantener las refinerías, oleoductos, gasoductos, poliductos, incluyendo la ampliación de nuevos sistemas y todos los proyectos en ejecución en esta materia.

ARTÍCULO 90°. La Empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos elaborará en un plazo no mayor a 60 días, un proyecto para transferir íntegramente al sector privado la distribución y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados. La Empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos estará encargada de la distribución y comercialización interna de tales productos al por mayor.

ARTÍCULO 91°. Se deroga el DS 19266 de 5 de noviembre de 1982, quedando en vigencia el Capítulo III de los Estatutos de YPFb aprobados por Decreto Supremo 15122 de 18 de noviembre de 1977 con excepción de la Presidencia, la cual será designada de acuerdo a la Constitución.

ARTÍCULO 92°. El representante laboral en el directorio de YPFb, que establece el Capítulo III, Artículo 10, inciso 6 del DS 15122, será elegido por voto director y secreto de todos los trabajadores de YPFb y sus empresas subsidiarias.

ARTÍCULO 93°. Son atribuciones del Directorio de la empresa matriz las siguientes:

- a) Supervigilar el funcionamiento de cada empresa subsidiaria, evaluando periódicamente, su rendimiento y eficiencia, de acuerdo con los programas de la respectiva empresa;
- b) Disponer la auditoría interna de las empresas subsidiarias;
- c) Disponer la auditoría técnica de las empresas subsidiarias, para el control de todos los aspectos técnicos y operativos;
- d) Coordinar sus funciones con las autoridades del Ministerio de Energía e Hidrocarburos;
- e) Proponer para su aprobación, al Ministerio de Energía e Hidrocarburos, la estructura de precios de los hidrocarburos y sus derivados;
- f) Negociar los contratos de operación. El control de la ejecución de tales contratos será asignado a las empresas subsidiarias de acuerdo al área de actividad;
- g) Nombrar al Gerente General de la Empresa matriz;
- h) Designar a dos de sus directores, por sistema rotativo, como miembros titulares del Directorio de cada Empresa Subsidiaria.

ARTÍCULO 94°. Las empresas subsidiarias serán administradas por un Directorio compuesto por 5 miembros:

APÉNDICE III

- a) Dos directores de la empresa matriz;
- b) Dos directores residentes en la empresa subsidiaria nombrados por el Directorio de YPFB;
- c) Un representante laboral elegido por votación secreta, por todos los trabajadores de la correspondiente empresa.

ARTÍCULO 95°. El Directorio de cada empresa subsidiaria tendrá las atribuciones y responsabilidades establecidas por este Decreto, en los siguientes aspectos:

- a) Designar al personal ejecutivo de cada empresa;
- b) Aprobar las adquisiciones de bienes e insumos y de capital de acuerdo a su propio reglamento interno;
- c) Negociar y obtener los financiamientos que sean necesarios para la ejecución de proyectos y programas para el capital de operación;
- d) Dirigir la política de cada empresa en los aspectos técnicos, económicos y financieros;
- e) Establecer las responsabilidades y atribuciones del correspondiente Gerente General incluyendo en ellas los procedimientos para designación de personal de operación y planta; la preparación de los informes mensuales, trimestrales y semestrales y la ejecución de todos los lineamientos y determinaciones del Directorio.

ARTÍCULO 96°. El Directorio de la empresa matriz queda encargado de ejecutar en un plazo no mayor a 120 días, las determinaciones adoptadas en la presente disposición legal.

ARTÍCULO 97°. En un plazo no mayor a 90 días, el Supremo Gobierno aprobará los estatutos de las empresas subsidiarias dentro del programa elaborado por el Gerente General de YPFB y aprobado por su Directorio.

ARTÍCULO 98°. Todos los ingresos en divisas de YPFB y de sus subsidiarias serán obligatoriamente vendidos al Banco Central de Bolivia, el mismo que retendrá los impuestos nacionales, las regalías departamentales y los impuestos específicos y temporales. Los requerimientos de divisas de YPFB y de sus subsidiarias, para inversiones o para adquisiciones de importación, serán cubiertos contra presupuestos aprobados y planes por programas.

Los impuestos y regalías serán abonados, en el día, en las cuentas de los destinatarios, en pesos bolivianos, al tipo de cambio oficial.

ARTÍCULO 99°. Los ingresos de YPFB y de sus subsidiarias en moneda nacional, por ventas internas de hidrocarburos y derivados, se depositarán, exclusivamente, en el Banco Central de Bolivia, el mismo que retendrá, al momento del depósito, los impuestos nacionales, regalías departamentales e impuestos específicos y temporales, abonados, en el día, en las cuentas de los destinatarios. El saldo será de libre disponibilidad de YPFB y de sus subsidiarias.

ARTÍCULO 100. Bajo responsabilidad de sus ejecutivos, YPFB y sus empresas subsidiarias quedan prohibidos de mantener cuentas en moneda extranjera.

ARTÍCULO 101. Restablécese la plena vigencia del Reglamento de Compras de la empresa fiscal del petróleo aplicable a sus subsidiarias, no pudiendo, en consecuencia, evadir este precepto por ningún mecanismo llamado "de excepción".

Las adquisiciones de YPFB y de sus empresas subsidiarias se efectuarán de conformidad con la Ley de Adquisiciones y con la Ley de Contratación de Obras y Servicios, dejándose sin efecto el Reglamento de Compras de la empresa.

CAPITULO III

DEL SECTOR MINERO-METALURGICO ESTATAL

ARTÍCULO 102. Se dispone la descentralización de la Corporación Minera de Bolivia, mediante la creación de cuatro empresas subsidiarias, dotadas cada una de ellas de personalidad jurídica propia, autonomía de gestión en sus operaciones industriales, régimen administrativo con facultad para la comercialización de minerales y metales, adquisición e importación de equipos e insumos y, en general para realizar todas sus operaciones y actividades empresariales:

- a) Empresa Minera Estatal del Sur, que estará conformada por las actuales empresas del Grupo Minero Quechisla, con todas sus secciones, la Empresa Minera Unificada del Cerro de Potosí, Colavi, La Palca, Pulacayo, Río Yura y la Agencia Uyuni. Tendrá su sede administrativa en Quechisla y un Consejo de Administración Cogestionaria en la ciudad de Potosí.
- b) Empresa Minera Estatal del Centro, integrada por las actuales empresas Catavi, Colquechaca, Huanuni, Santa Fe, Japo, Morococala, San José, Machacamarea, Bolívar, Ferrocarril Machacamarea-Uncía, Administración Central Oruro, Metalúrgica Oruro y las Agencias de Cochabamba y Santa Cruz. Tendrá su sede administrativa y un Consejo de Administración Cogestionaria, en la ciudad de Oruro.
- c) Empresa Minera Estatal del Norte, integrada por las actuales empresas Colquiri, Caracoles, Viloco, Corocoro, Matilde y las Agencias de Arica y Matarani. Tendrá su sede administrativa y un Consejo de Administración Co-gestionaria, en la ciudad de La Paz.
- d) Empresa Minera del Oriente, constituida por la actual Empresa Siderúrgica S.A., con sede administrativa y un Consejo de Administración Cogestionaria, en la ciudad de Santa Cruz.

ARTÍCULO 103. Las pequeñas minas de propiedad de la Corporación Minera de Bolivia, administradas directamente o mediante contratos de arrendamiento, estarán bajo la jurisdicción de la correspondiente Empresa Minera Estatal, según su ubicación geográfica y línea de dependencia establecidas en el artículo anterior.

ARTÍCULO 104. Las cuatro unidades empresariales descentralizadas son de entera propiedad de COMIBOL y estarán sujetas a la supervisión y control del Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia, que mantiene su sede en la ciudad de La Paz.

ARTÍCULO 105. Los activos e inventarios de los centros mineros de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) quedan transferidos, en calidad de aporte, a las nuevas empresas creadas por el presente Decreto, así como el personal de empleados y obreros cuyo traspaso se efectuará de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 11 de la Ley General del Trabajo.

ARTÍCULO 106. Los pasivos, con excepción de las reservas para beneficios sociales - que absorberá cada una de las empresas por el personal que le corresponde -, quedan como obligaciones de COMIBOL y serán pagados, después de su reprogramación, con los excedentes que generen las subsidiarias.

ARTÍCULO 107. En el término de noventa (90) días, cada empresa minera estatal, adoptará y gestionará la aprobación de sus Estatutos. Asimismo, elaborará los documentos, inventarios y registros que acrediten y revaloricen su patrimonio, bajo la tuición del Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia y la auditoría de la Contraloría General de la República, con las formalidades de ley.

APÉNDICE III

El capital social de las empresas mineras estatales pertenecerá íntegramente a la Corporación Minera de Bolivia.

ARTÍCULO 108. Cada empresa minera estatal, en ejercicio de su autonomía de gestión, elaborará sus propias políticas de administración y de operación, bajo criterios empresariales de rentabilidad y eficiencia.

Dichas empresas concertarán entre ellas y con terceros, contratos de servicios en función del mejor uso de sus respectivas infraestructuras, equipos y maquinarias.

En cuanto a la venta, compra y uso de divisas se atenderán a lo dispuesto en el Título I del presente Decreto, no pudiendo, en consecuencia, abrir ni mantener cuentas corrientes, ni depósitos en moneda extranjera en ningún banco que no sea el Banco Central de Bolivia.

ARTÍCULO 109. Cada empresa minera estatal será dirigida por un Consejo de Administración Cogestionaria integrado por un Presidente y dos representantes del Estado designados por el Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia y por dos trabajadores activos de la respectiva empresa, como representantes laborales, elegidos por los trabajadores de la correspondiente empresa, mediante votación directa y secreta.

Para mantener la necesaria independencia de criterio, no podrán ser elegidos como representantes laborales en los consejos de administración cogestionaria, los funcionarios de dirección y confianza de la empresa, ni los integrantes de las directivas sindicales.

ARTÍCULO 110. De conformidad con el Artículo 138 de la Constitución Política del Estado, se dispone la disolución de la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) y de la Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachipampa (SCMK).

ARTÍCULO 111. El Complejo de Fundición de Vinto se traspasa a la Empresa Minera Estatal del Centro. La Planta de Fundición de Karachipampa se transfiere a la Empresa Estatal del Sur. Cada una de dichas plantas será administrada como una división de las respectivas empresas mencionadas, con contabilidad separada.

Cada división metalúrgica celebrará contratos de abastecimiento o de fundición de minerales, con las empresas mineras estatales - incluyendo aquella de la que depende - con las empresas mineras privadas y con el Banco Minero de Bolivia.

El pasivo de la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) y el de la Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachipampa (SCMK), se transfiere al Tesoro General de la Nación.

ARTÍCULO 112. La Corporación Minera de Bolivia, tendrá un Consejo General que se constituye en el órgano de control y supervisión de las cuatro empresas mineras estatales que crea el presente Decreto. Tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- Estipular y proyectar la política industrial del sector estatal de la minería, someterla a la aprobación del Poder ejecutivo y velar por su aplicación.
- Supervigilar el funcionamiento de las empresas mineras estatales evaluando, periódicamente, su rendimiento y eficiencia en función de los programas de la respectiva empresa, de la política industrial del sector y de los planes de desarrollo económico del Gobierno Nacional.
- Aprobar los estatutos de las empresas mineras estatales y su reforma, previa a su consideración por el Poder Ejecutivo.
- Recabar y analizar informes periódicos o específicos de las empresas mineras estatales; conocer y aprobar los estados financieros consolidados de la entidad.
- En ejercicio de las funciones de contralor técnico-económico, formular iniciativas, recomendaciones y advertencias a las empresas, sin interferir la administración de las mismas y sin ejercitar de modo alguno, actos directos de administración.
- Elevar al Ministerio de Minería y Metalurgia informes periódicos de evaluación económica y gerencial.

- Designar, y en su caso, remover al Presidente y a los representantes del estado en los Consejos de Administración Co-gestionaria de las empresas mineras estatales que conforman la Corporación Minera de Bolivia.
- Establecer las responsabilidades de cualesquiera de los miembros de los Consejos de Administración y, en su caso, procesarlos de acuerdo a ley.
- Elaborar el presupuesto de funcionamiento del Consejo General y someterlo a la aprobación del Ministerio de Minería y Metalurgia. Con esta aprobación, el presupuesto será cubierto por las empresas mineras estatales, mediante cuotas en proporción al valor neto de sus ventas.
- Aprobar los programas operativos y de inversión, y los presupuestos correspondientes de las subsidiarias.
- Disponer la aplicación de los excedentes de cada empresa en cada gestión, sea en reinversiones o en el servicio de la deuda de la Corporación Minera de Bolivia.

ARTÍCULO 113. El Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia, estará integrado por un Presidente designado de acuerdo al Artículo 62, atribución 5 de la Constitución Política del Estado y seis miembros con derecho a voz y voto. Tres de ellos serán designados por el Poder Ejecutivo mediante Resolución Suprema y los otros tres elegidos por los trabajadores de las empresas y sus subsidiarias mediante votación directa y secreta.

Para ser elegido como representante laboral se requiere no ser funcionario de dirección de la empresa o integrante de las directivas sindicales.

ARTÍCULO 114. La planta ejecutiva del Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia estará a cargo de un Gerente General nombrado por el propio Consejo y conformada por un equipo profesional y el personal indispensable de apoyo administrativo.

ARTÍCULO 115. La actual Oficina Central de la Corporación Minera de Bolivia, bajo la dirección del Consejo General, actuará, hasta el 31 de diciembre de 1985, como órgano coordinador de la descentralización institucional que dispone este Decreto.

Los inmuebles y activos de la Oficina Central se transfiere a la Empresa Minera Estatal del Norte para el funcionamiento de su sede administrativa y para la sede del Consejo General, en la estricta medida de sus necesidades, según lo determine esa empresa en coordinación con el Consejo General. El resto quedará bajo la custodia del Ministerio de Finanzas, hasta que el Poder Ejecutivo determine su uso y destino.

ARTÍCULO 116. El personal técnico y administrativo de la actual Oficina Central de COMIBOL será relocalizado en los centros mineros de las empresas mineras estatales, en el marco de la racionalización operativa que estas empresas adopten y al amparo de lo dispuesto por el Artículo 11 de la Ley General del Trabajo. El personal que opte por solicitar su retiro, se acogerá al tratamiento que establece el Título III, Capítulo I, del presente Decreto.

ARTÍCULO 117. El Yacimiento del Mutún, en el área delimitada por el Artículo 1 del Decreto Ley 7150 de 7 de mayo de 1965, será desarrollado y explotado bajo la dependencia de la Corporación Minera de Bolivia mediante la Empresa Minera Estatal del Oriente.

APÉNDICE III

CAPITULO IV

DE LA CORPORACIÓN BOLIVIANA DE FOMENTO

ARTÍCULO 118. Se dispone la disolución de la Corporación Boliviana de Fomento, dentro de los siguientes términos y modalidades:

- a) Todos los activos industriales y acciones pertenecientes a la Corporación Boliviana de Fomento quedan transferidos, por su valor en libros y sin cargo alguno, a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, de acuerdo a su respectiva localización departamental; con excepción de las acciones de la Corporación Boliviana de Fomento en la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), las mismas que quedarán en poder del Estado.
- b) Las Corporaciones Regionales de Desarrollo procederán a la revalorización de los activos que se les transfieren. La Contraloría General de la República auditará dichos revalúos en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días.
- c) Los pasivos de la Corporación Boliviana de Fomento serán transferidos al Tesoro General de la Nación después de una evaluación y verificación por parte de la Contraloría General de la República, con excepción de las empresas que no son de entera propiedad de la Corporación Boliviana de Fomento, las mismas que continuarán a cargo de sus pasivos.

Asimismo, las cargas sociales de cada empresa deberán ser absorbidas por la correspondiente Corporación Regional de Desarrollo en aplicación del Artículo 11 de la Ley General del Trabajo.

ARTÍCULO 119. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo nombrará un Liquidador para ser efectiva toda la operación dispuesta por el Artículo anterior, con las facultades y responsabilidades siguientes:

- a) Proceder a documentar la transferencia de los activos de las empresas de la Corporación Boliviana de Fomento a las Corporaciones Regionales de Desarrollo respectivas.
- b) Garantizar una ininterrumpida operación y funcionamiento de cada una de las empresas transferidas, coordinando con las Corporaciones Regionales de Desarrollo respectivas, el traspaso a la nueva administración.
- c) Utilizar la infraestructura material y de personal de la Oficina Central y Oficinas Regionales de la Corporación Boliviana de Fomento, en la ejecución de la disolución ordenada por el presente decreto, hasta la conclusión de la misma con la elaboración del Balance de Cierre debidamente auditado.
- d) En un plazo no mayor a noventa (90) días, el Liquidador presentará a CONEPLAN una proposición de liquidación de los activos que no son objeto de transferencia a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, plan de deberá ejecutarse en un plazo no mayor a los noventa (90) días siguientes a su aprobación por Decreto Supremo.
- e) Documentar la transferencia de pasivos al tesoro General de la Nación dentro de las disposiciones legales vigentes.

ARTÍCULO 120. El Liquidador asumirá adicionalmente todas las facultades del Gerente General de la Corporación Boliviana de Fomento como lo establecen sus estatutos pero no podrá realizar nuevas operaciones, debiendo limitar sus actos a la liquidación de los bienes a

su cargo.

ARTÍCULO 121. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo podrán organizar cooperativas de producción, previa aprobación del Decreto Supremo, con los activos que se les transfieren mediante esta disposición legal.

CAPITULO V

DE LA EMPRESA NACIONAL DE TRANSPORTE AUTOMOTOR
(ENTA)

ARTÍCULO 122. Dispónese la disolución de la Empresa Nacional de Transporte Automotor (ENTA) dentro de la siguiente modalidad:

- a) Se traspasa todos los activos de ENTA, sin cargo alguno, a las Alcaldías de la capital del Departamento donde estén en servicio;
- b) Las Alcaldías procederán a la revalorización de los activos que se les traspasa y, la Contraloría General de la República, auditará dichos revalúos en un plazo no mayor a 180 días;
- c) Las Alcaldías podrán constituir empresas de transporte municipal o liquidar los activos recibidos de ENTA llamando, para este efecto, a licitaciones públicas y asegurando que los vehículos a transferirse queden al servicio del público de tales jurisdicciones municipales.

ARTÍCULO 123. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones nombrará un Liquidador de ENTA, cuyas responsabilidades serán las siguientes:

- a) Documentar el traspaso de los activos de ENTA a las Municipalidades respectivas;
- b) Asegurar la ininterrumpida operación durante el período de transición;
- c) Transferir el personal de ENTA a las Alcaldías en cumplimiento del Artículo 11 de la Ley General del Trabajo;
- d) Utilizar la infraestructura material y de personal de ENTA, en la ejecución de la disolución ordenada por el presente Decreto, hasta la conclusión de la misma con el correspondiente balance de cierre.

ARTÍCULO 124. Los pasivos de ENTA se transfieren como obligación al Tesoro General de la Nación, sujetos a su auditoría y verificación por parte de la Contraloría General de la República, exceptuando las reservas de beneficios sociales de los trabajadores que se relocalizan, las cuales se traspasan a la respectiva Alcaldía.

CAPITULO VI

DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA FLOTANTE

ARTÍCULO 125. Se entiende por deuda pública, a las obligaciones contraídas en moneda nacional, por los organismos del Estado, entidades descentralizadas y empresas del sector público; dentro del territorio de la República, con personas naturales jurídicas, públicas y privadas; que sean de plazo vencido.

ARTÍCULO 126. Quedan excluidos de las disposiciones del Artículo precedente, los créditos pactados y no desembolsados de las entidades financieras públicas, así como los sueldos,

APÉNDICE III

salarios y beneficios sociales.

ARTÍCULO 127. Facúltase al Tesoro General de la Nación, a emitir notas de crédito en moneda nacional, con cláusula de mantenimiento de valor, que serán utilizadas para el pago de las obligaciones vencidas del Estado y sus distintos organismos.

ARTÍCULO 128. Las notas de crédito con cláusula de mantenimiento de valor, tendrán vigencia indefinida, y se reajustarán en su valor en el momento de su utilización final, al ser revertidas al Tesoro General de la Nación.

ARTÍCULO 129. Los organismos del Estado, entidades y empresas centralizadas que requieran soporte presupuestario para cancelar sus correspondientes deudas públicas internas, podrán solicitar y recibir del Tesoro General de la Nación, las notas de crédito señaladas en el Artículo anterior, exclusivamente para este efecto.

ARTÍCULO 130. Al expedir las notas de crédito correspondientes a solicitud de un organismo del Estado, entidades descentralizadas o empresas, el Tesoro General de la Nación debitará a la correspondiente entidad pública.

ARTÍCULO 131. Las notas de crédito a que se refiere este Decreto, serán transferibles entre todas las entidades y organismos del Estado y podrán utilizarse para cubrir todo tipo de obligaciones con el Estado, como ser impuestos, regalías, tributos, aranceles y deudas.

ARTÍCULO 132. Si las notas de crédito son utilizadas por un organismo o entidad del Estado para cancelar obligaciones con personas naturales o jurídicas del sector privado y cooperativo, este acreedor podrá utilizar las mismas para su pago de obligaciones, gravámenes, impuestos, aranceles, con el Tesoro General de la Nación y el Estado, sin restricción alguna. Las Notas de Crédito son libremente transferibles.

ARTÍCULO 133. A solicitud de cualquier tenedor de una nota de crédito, el Tesoro General de la Nación, podrá fraccionar la misma para facilitar el pago de montos parciales.

ARTÍCULO 134. Los organismos del estado; entidades descentralizadas y empresas del sector público quedan facultadas a aceptar y recibir las notas de crédito como pago de acreencias que pudieran tener con otras entidades de igual naturaleza o de personas naturales y/o jurídicas del sector privado, de plazo vencido a la fecha del presente Decreto.

ARTÍCULO 135. Todos los organismos del Estado, entidades descentralizadas y empresas públicas, deberán obligatoriamente renegociar y cancelar íntegramente su deuda pública interna con los medios que dispone el presente Decreto, en un lapso improrrogable de noventa (90) días.

ARTÍCULO 136. Los organismos del Estado, entidades descentralizadas y empresas públicas, al adquirir bienes y/o servicios, de otras instituciones similares, deberán hacerlo con recursos propios y no podrán contraer deudas internas que no estén debidamente autorizadas.

CAPITULO VII

DE LOS MONOPOLIOS

ARTÍCULO 137. En el marco de la Constitución Política del Estado, quedan abolidos y prohibidos todos los monopolios dentro de las actividades de producción y servicios económicos en el país, excepto aquellos monopolios estatales establecidos por ley.

El Poder Ejecutivo presentará al Poder Legislativo, en el término de noventa (90) días, un proyecto de la Ley preventiva de conductas y prácticas monopólicas y oligopólicas del sector privado.

ARTÍCULO 138. Toda persona natural o jurídica, pública o privada, puede ejercer cualquier actividad no declarada monopolio por Ley de la República.

ARTÍCULO 139. Se deroga el Artículo 80 del Decreto Supremo 9028 de 10 de diciembre de 1969, y los Artículos 56 al 59 del Decreto Supremo 18751 de 14 de diciembre de 1981.

TITULO VI

CAPITULO I

DE LA ACTUALIZACIÓN DE LOS PATRIMONIOS DE LAS EMPRESAS

ARTÍCULO 140. Todas las empresas públicas y privadas actualizarán en forma obligatoria el valor de sus activos fijos existentes al 31 de diciembre de 1985, aunque no tuvieran valor residual a esa fecha, en base a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo 17240 de 3 de marzo de 1980, el que a tal efecto, se adecúa de acuerdo a lo establecido en el Artículo siguiente.

ARTÍCULO 141. Se modifican los Artículos del Decreto Supremo 17240, con la siguiente redacción:

"Artículo 2do.- La diferencia entre los nuevos valores de los activos fijos resultantes de la revalorización técnica y los valores contables netos anteriores, registrados a la misma fecha de la revalorización, constituye el monto del incremento del reavalúo."

"Artículo 4to.- Serán deducibles, para fines impositivos, las depreciaciones correspondientes a los incrementos de valor definidos en el Artículo 3 del Decreto. Asimismo, y a efectos de las depreciaciones contables e impositivas futuras, el informe técnico de la revalorización deberá señalar la vida útil restante de los bienes revalorizados, la que no podrá ser inferior a la anteriormente utilizada contablemente".

ARTÍCULO 142. Para facilitar la necesaria capitalización de las empresas a fin de posibilitar el imprescindible incremento de la productividad en todas las áreas de la economía nacional, no podrá ser exigida, por autoridad alguna, en el orden nacional, departamental o municipal, la demostración del origen de la procedencia de los bienes que se aporten a las empresas entre la fecha de este Decreto y el 31 de diciembre de 1985. En caso de que estos bienes constituyan activos fijos, su valor surgirá de la aplicación de los valores técnico establecidos por el Decreto Supremo 17240. La contrapartida del valor de estos activos, se llevará a una cuenta transitoria del Capítulo Patrimonial del Balance General denominada "Reserva para Aumento del Capital".

La capitalización de estas reservas seguirá el mismo tratamiento señalado para la capitalización de la Reserva de Reavalúo Técnico del Decreto Supremo 17240.

ARTÍCULO 143. Por las mismas razones antes señaladas, de necesidad de capitalización de las empresas, se deroga el Artículo 3 del Decreto Supremo 20459 de 6 de septiembre de 1984.

ARTÍCULO 144. Las inversiones en acciones o cuotas de capital en otras empresas serán ajustadas, anualmente, en función del valor patrimonial proporcional, de la empresa emisora. Se entiende por valor patrimonial proporcional la alícuota porcentual que corresponde a los inversionistas, según su porcentaje de tenencia respecto al patrimonio ya actualizado de la sociedad emisora. El mayor valor que ello pueda representar, respecto al previamente contabilizado en la sociedad inversionista, no estará sujeto a ningún tipo de gravamen, por cuanto estos, cuando corresponde, ya fueron pagados en las sociedades emisoras.

ARTÍCULO 145. A partir de la gestión 1986, es obligatorio el ajuste de los estados financieros para reconocer el posible efecto de la inflación sobre los mismos.

APÉNDICE III

ARTÍCULO 146. Para normalizar las situaciones de diferencia de cambio originadas en transacciones en divisas efectuadas en el mercado paralelo, desde la vigencia del DS 19249 del 3 de noviembre 1982, se ajustará dicho tratamiento a lo establecido en los Artículos 2 al 7, inclusive, del DS 19445 de 9 de marzo de 1983.

A este fin, y a efectos de la verificación del tipo de cambio utilizado, la Dirección General de la Renta Interna, solicitará al Banco Central de Bolivia, le proporcione la tabla con las cotizaciones vigentes en el mercado paralelo a partir del 3 de noviembre de 1982 hasta la fecha del presente Decreto.

ARTÍCULO 147. Se establece la obligatoriedad de presentar estados financieros anuales ante la Dirección General de la Renta Interna, a todas las empresas del país, cualesquiera fuese la naturaleza de su personalidad jurídica o la actividad productiva o de servicio a la que estén avocados. Se derogan todas las exenciones existentes sobre la materia.

CAPITULO II

DE LOS CATASTROS

ARTÍCULO 148. Se dispone la reactualización de todos los catastros del país para la gestión de 1986, sobre la base de los valores catastrales establecidos para la gestión impositiva de 1978, ajustados en pesos bolivianos, en un índice que incremente el valor en la proporción del aumento del cambio de la divisa americana, del 31 de diciembre de 1978, al valor promedio de la misma durante el mes de diciembre de 1985.

ARTÍCULO 149. Se deja sin efecto las recatastraciones o actualizaciones de valores imponibles de bienes inmuebles, efectuadas desde el 1 de enero de 1979. Se reconoce validez liberatoria para el contribuyente, a los pagos ya realizados en base de los valores catastrales anteriores.

ARTÍCULO 150. Los valores catastrales de nuevos bienes fijados posteriormente a 1978, serán reactualizados en relación al cambio vigente de la divisa americana de su catastración y el valor promedio de la misma durante el mes de diciembre de 1985.

ARTÍCULO 151. Se establece la obligatoriedad de reajustar los catastros en cada gestión impositiva, bajo el sistema establecido por el presente Decreto para la gestión de 1985.

CAPITULO III

DE LAS GESTIONES FISCALES

ARTÍCULO 152. En concordancia con lo establecido en el Artículo 8 del Decreto Ley 11154 (modificado) de 12 de septiembre de 1975, se establecen diferentes períodos anuales para la elaboración y presentación de estados financieros, tanto del sector privado como del sector público, para fines de tributación.

ARTÍCULO 153. A partir del año 1986, las gestiones anuales, según los tipos de actividades, cerrarán en las siguientes fechas:

| | |
|------------------|--|
| 31 de marzo | Empresas Industriales |
| 30 de junio | Empresas Agrícolas, Ganaderas y Agroindustriales |
| 30 de septiembre | Empresas Mineras |
| 31 de diciembre | Empresas Bancarias, de |

Seguros, de Servicios y otras no contempladas en las fechas anteriores.

ARTÍCULO 154. El Ministerio de Finanzas reglamentará la clasificación anterior y absolverá las consultas pertinentes.

ARTÍCULO 155. Para hacer posible la transición resultante de esta modificación, las empresas comprendidas en las diferentes áreas señaladas, cerrarán períodos especiales de tres, seis y nueve meses durante la gestión 1986. En estos casos, la prima que pudiera devengarse a favor del personal se calculará en la misma proporción de tres, seis y nueve meses durante la gestión 1986.

ARTÍCULO 156. Las empresas deberán presentar sus estados financieros a la Dirección General de la Renta Interna, dentro de los noventa o ciento veinte días posteriores a la fecha de cierre, según corresponda, que los mismos se presenten con o sin el dictamen de auditores externos respectivamente.

CAPITULO VII

DE LAS REFORMAS MONETARIA Y TRIBUTARIA

CAPITULO I

DE LOS PROYECTOS DE LEY DE REFORMA MONETARIA Y TRIBUTARIA

ARTÍCULO 157. Los ministros de Finanzas y de Planeamiento y Coordinación, formularán proyectos de ley de Reforma Monetaria y de la Reforma Tributaria, para su presentación al Honorable Congreso Nacional.

TITULO VIII

DE LOS INSTRUMENTOS DE LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA

CAPITULO I

DEL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

ARTÍCULO 158. El Banco Central de Bolivia, como instrumento fundamental para la ejecución de la nueva política económica y en defensa de la seguridad económica y del sistema institucional de la República, normalizará sus operaciones y funcionamiento, con sujeción estricta a las leyes vigentes.

ARTÍCULO 159. De acuerdo con la Ley Orgánica del Banco Central de Bolivia aprobada por D.L.14791 de 1 de agosto de 1977, el Directorio estará conformado como lo disponen los Artículos 9 y 11 de la disposición legal citada.

ARTÍCULO 160. Los Directores del Banco, ejercerán sus funciones a tiempo completo y dedicación exclusiva. El cargo de Director del Banco Central de Bolivia, es incompatible con el desempeño de otros cargos públicos, actividades industriales, comerciales o profesionales, relacionadas con la entidad, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 145 de la Constitución Política del Estado.

APÉNDICE III

ARTÍCULO 161. El Presidente y el Directorio del Banco Central de Bolivia, en ejercicio de sus atribuciones legales, y dentro del marco del ordenamiento jurídico, iniciarán y llevarán a cabo un proceso de reorganización interna, técnica y administrativa, para adecuar al Banco Central de Bolivia, a su función esencial y superar las anomalías que actualmente traban su normal funcionamiento.

ARTÍCULO 162. Por encontrarse al margen de la Ley Orgánica del Banco Central de Bolivia, se disuelve el Comité Interno de Administración (CIDA).

ARTÍCULO 163. Queda sin efecto, el Reglamento Interno de Personal del Banco Central de Bolivia, por no contar con aprobación del Directorio.

ARTÍCULO 164. Todo funcionario que ofrezca resistencia a la ejecución de las resoluciones del Presidente y del Directorio del Banco Central, será suspendido de inmediato y sometido a los procesos correspondientes.

ARTÍCULO 165. El Gerente de Fiscalización de dicho Banco, no deberá haber sido funcionario ni asesor de ningún banco o entidad financiera, pública o privada - excepto el Banco Central de Bolivia - durante los últimos cinco años previos a la fecha de su designación. Será designado por concurso de méritos abierto y público.

ARTÍCULO 166. El Gerente de Auditoría del Banco Central de Bolivia, no debe ser funcionario de carrera del mismo, y será designado por el Directorio mediante concurso de méritos público.

CAPITULO II

DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO Y EL PROGRAMA MONETARIO

ARTÍCULO 167. Las entidades pertenecientes a la Administración Central, Entidades Descentralizadas, Empresas Públicas y de Economía Mixta y Administración Local del sector público, en el plazo de treinta (30) días hábiles, deberán presentar a la Dirección Central de Presupuestos del Ministerio de Finanzas, sus respectivos presupuestos ejecutados, correspondientes al período comprendido entre enero y julio de 1985. Además, deberán presentar los proyectos de presupuesto, con información relativa al período agosto-diciembre de la presente gestión, en treinta (30) días adicionales. Estos proyectos de presupuesto, deberán considerar los lineamientos definidos en la Nueva Política Económica, aprobada por el Supremo Gobierno.

ARTÍCULO 168. El Banco Central de Bolivia, presentará al Ministerio de Finanzas, en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles, el Programa Monetario proyectado para el período comprendido entre agosto y diciembre de 1985.

ARTÍCULO 169. El Banco Central de Bolivia, remitirá al Ministerio de Finanzas, cada diez (10) días, el parte correspondiente al Programa Monetario ejecutado.

ARTÍCULO 170. Quedan abrogadas todas las disposiciones contrarias al presente Decreto Supremo.

Los señores ministros de Estado, en los Despachos correspondientes, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veintinueve días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y cinco años.

DECRETO SUPREMO Nro. 21456¹

VICTOR PAZ ESTENSSORO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que las limitaciones en la disponibilidad de recursos financieros han impedido el funcionamiento del Fondo Social de emergencia creado, por el Capítulo I del Decreto Supremo 21137 de 30 de Noviembre de 1985 y la efectividad del Comité Nacional del Empleo establecido por el Capítulo III del Decreto Supremo 21316 de 3 de julio de 1986;

Que corresponde al Poder Ejecutivo establecer los mecanismos necesarios para crear condiciones de ocupación laboral, que permitan aliviar la crisis social reflejada en el desempleo y en los indicadores de salud y nutrición, mientras se logran los resultados previstos en la Nueva Política Económica;

Que es necesario reformular la concepción institucional del Fondo Social de Emergencia y del Comité Nacional del Empleo, concretándolos como entidad de derecho público y existencia temporal definida, con capacidad para utilizar la estructura técnica y administrativa con que cuenta el Estado, en el cumplimiento de actividades propias de captación de recursos y su asignación al financiamiento de proyectos de alta rentabilidad social, máxima ocupación de mano de obra y cuya ejecución total no exceda los tres años de trabajo;

EN CONSEJO DE MINISTROS,

DECRETA:

CAPITULO I

CREACIÓN Y DEROGACIÓN

ARTÍCULO 1°. Se crea el FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA (FSE) como entidad de derecho público dependiente de la Presidencia de la República, con personalidad jurídica plena, autonomía administrativa, técnica y financiera con los siguientes fines, atribuciones y funciones:

- a) Recibir los fondos que serán provistos por el Tesoro General de la Nación con cargo a los presupuestos respectivos. Inicialmente y en calidad de capital de arranque,

¹ Este texto no constituye una reproducción legal del DS 21456 de 28 de noviembre de 1985. Por lo tanto, no podrá ser utilizado como texto autorizado de acuerdo a la Ley de Imprenta de 19 de enero de 1925.

ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO

- dichos fondos serán de treinta billones de pesos bolivianos para la gestión de 1987;
- b) Captar recursos provenientes de contribuciones no reembolsables, de gobiernos amigos, organismos internacionales y otros donantes internos y externos;
 - c) Negociar créditos blandos cuyas condiciones se ajusten a los requerimientos y objetivos del Fondo;
 - d) Aceptar y recibir donaciones en especie y distribuir las a través de los organismos creados al efecto en actual funcionamiento;
 - e) Administrar los recursos referidos en los incisos anteriores, asignándoles el financiamiento de programas y proyectos de corto plazo así como de ejecución inmediata y que reúnan las condiciones exigidas por el Fondo.

ARTÍCULO 2°. Se derogan los Capítulos I y III respectivamente de los Decretos Supremos 21137 y 21316 de 30 de noviembre de 1985 y 3 de julio de 1986.

CAPITULO II

ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

ARTÍCULO 3°. El Fondo estará dirigido por un Consejo de Administración con los siguientes cinco miembros: un presidente, un director ejecutivo y tres vocales. El Presidente de la República ejercerá la presidencia del Consejo de Administración y designará a los cuatro miembros restantes. El Director Ejecutivo presidirá el Consejo, en ausencia o por delegación del Presidente.

ARTÍCULO 4°. El Consejo de Administración dedicará sus primeras reuniones a la aprobación del reglamento interno al que sujetará sus actuaciones y a los estatutos y reglamentos operativos de cumplimiento obligatorio, para la formulación de proyectos, presentación al Fondo, ejecución, administración de los recursos asignados a cada proyecto, supervisión en la ejecución, reembolsos y evaluaciones previas así como posteriores y cuanto aspecto fuere relevante para el cumplimiento de sus objetivos.

ARTÍCULO 5°. El reglamento interno del Fondo tendrá en cuenta las siguientes bases:

- a) Sesiones ordinarias del Consejo de Administración por lo menos dos veces al mes;
- b) El Director Ejecutivo es la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del Fondo y trabajará junto a los Vocales todos a tiempo completo y dedicación exclusiva;
- c) El Consejo aprobará la organización interna adecuada del Fondo para el cumplimiento de sus fines, como institución de vigencia limitada, de coordinación técnica y financiamiento, la cual no será bajo ningún concepto entidad ejecutora;
- d) El presupuesto de funcionamiento del Fondo se elaborará sobre recursos provenientes del mismo, sean locales o externos. No podrá exceder anualmente al equivalente del uno por ciento (1%) de los recursos disponibles para la misma gestión;
- e) El Fondo podrá requerir, solicitar o aceptar asistencia técnica de cualquier tipo de recursos humanos sean locales o extranjeros, a cargo y costo de organismos de cooperación técnica o donantes;
- f) El Consejo aprobará trimestralmente el informe de captación y asignación de recursos que será presentado al Consejo de Ministros para su información y difundido posteriormente para conocimiento de la opinión pública;
- g) El personal ejecutivo y operativo del Fondo ejecutará las determinaciones del Consejo de Administración y realizará los desembolsos aprobados.

APÉNDICE III

ARTÍCULO 6°. Son deberes del Director Ejecutivo del Fondo:

- a) Rendir cuentas a los organismos proveedores de los recursos según el régimen legal vigente, tratándose de recursos provistos localmente y, en caso de recursos externos, de acuerdo a las cláusulas del pertinente convenio que puede incluir la supervisión del organismo o entidad donante, por sí o por terceros;
- b) Rendir cuentas trimestralmente del origen y destino de cada recurso captado y asignado, mediante publicación por lo menos en tres órganos de prensa de circulación nacional;
- c) Publicar anualmente el dictamen de auditoría que deberá practicar la Contraloría General de la República dentro de los noventa días del cierre de cada gestión;
- d) Transferir al organismo del Estado competente para ello, todo proyecto ejecutado para su administración y disposición.

ARTÍCULO 7°. El Fondo abrirá una cuenta en el Banco Central de Bolivia bajo la denominación de "FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA" en la cual se depositarán todas las entregas a cargo del Tesoro General de la Nación, así como los recursos provenientes de donaciones, empréstitos, fideicomisos y otros. Abrirá subcuentas que identifiquen el origen de cada partida de fondos. Las cuentas serán manejadas mediante cheques firmados por el Director Ejecutivo y un Vocal del Consejo de Administración, con cargo de rendición de cuentas ante el organismo llamado por ley.

CAPITULO III

ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

ARTÍCULO 8°. El Fondo, para la adecuada utilización de sus recursos tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

I. Generación de Empleo

- A. Identificar y promover la ejecución de proyectos y programas de alta rentabilidad social y máxima utilización de mano de obra;
- B. Financiar parcial o totalmente los programas y proyectos, que reúnan las siguientes condiciones:
 - a) Posibilidad que el proyecto o programa pueda iniciarse en breve plazo;
 - b) Cumplimiento de su ejecución total en un plazo no mayor a tres años;
 - c) Utilización de mano de obra nacional, incluyendo administración, no menor al sesenta por ciento (60%) directa o indirectamente del costo total;
 - d) Especificaciones técnicas del proyecto, supervisión de la ejecución y control, encomendadas a una institución del Estado la misma que no podrá ser ejecutora directa;
 - e) La ejecución debe estar a cargo de entidades públicas, privadas, cooperativas, unidades comunitarias, grupos o asociaciones civiles, militares o religiosas expresamente contratadas al efecto;
 - f) El monto de cada contrato en un programa o proyecto específico, no puede exceder de la suma de SETECIENTOS CINCUENTA MIL DÓLARES (\$us.750.000.-), permitiéndose el fraccionamiento en la ejecución de la obra únicamente a fin de posibilitar la concurrencia de mayor número de

ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO

- g) grupos constructores o empresas;
- h) El ejecutor haya otorgado una garantía de buena ejecución de obra;
- h) Se efectúen todos los desembolsos contra planilla de avance de obra aprobada por el supervisor, concediéndose anticipos solamente hasta un máximo del veinte por ciento (20%) del valor contratado contra entrega por boleta de garantía bancaria.
- C. Promover y financiar proyectos en las siguientes áreas específicas dentro de las condiciones establecidas a continuación:
- a) Construcción de viviendas de interés social con un costo de hasta diez mil dólares (\$us.10.000.-) por unidad;
- b) Construcción de postas sanitarias o facilidades en materia de salud en áreas rurales o urbanas particularmente afectadas por el desempleo, cuando tales obras no hayan sido contempladas en el presupuesto de la gestión del ministerio del ramo;
- c) Construcción y reparación de locales escolares por establecimientos educativos en funcionamiento;
- d) Construcción, reparación, mantenimiento de Casas de Gobierno en poblaciones menores;
- e) Construcción del sistema de alcantarillado y agua potable si la utilización de mano de obra está dentro de las previsiones del Fondo, condición que puede ser obviada por resolución expresa del Consejo;
- f) Construcción, mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas, caminos vecinales y rurales, no incluidos en los planes operativos regulares del sector público.
- D. Efectuar oportunamente la transferencia de los proyectos ejecutados para el sector público, a las autoridades que corresponda, quienes asumirán la responsabilidad de su administración, con participación de la Dirección de Bienes del Estado;
- E. Promocionar y orientar la participación de los interesados en la ejecución de proyectos de carácter social, tales como asociaciones vecinales, padres de familia, grupos de trabajadores, o representantes de las entidades que administrarán los proyectos ejecutados;
- F. Promover y apoyar materialmente la formación de asociaciones de núcleos humanos, cooperativas u organizaciones que busquen el desarrollo de actividades productivas y disminución del desempleo.

II. Salud y Alimentación

- A. Contribuir a aliviar las condiciones sociales en las regiones del país mayormente afectadas por la crisis y el desempleo:
- a) Identificando tales regiones;
- b) Promoviendo y financiando programas regionales de asistencia social y médica, así como apoyando con carácter temporal los de alimentación a los sectores de población marginales urbanas y rurales;
- c) Requiriendo la participación de las instituciones públicas, religiosas, privadas o comunitarias, en las acciones de salubridad y alimentación.
- B. Ser, a partir del presente decreto, el único organismo estatal facultado para aceptar y recibir las donaciones en especie no destinadas a su reconversión en recursos para financiar al sector productivo o asignadas especialmente por el donante. El Fondo

APÉNDICE III

distribuirá las donaciones en especie a los programas de salud y alimentación así como los de generación de empleo;

- C. Coordinar los programas de asistencia social de "alimentos por trabajo", pudiendo participar en ellos.

III. Educación

Apoyar con financiamiento no reembolsable, programas educativos y de entrenamiento técnico para la formación de mano de obra calificada y de técnicos medios.

IV. Sector Productivo

- A. Proveer a las instituciones del Estado, financiamiento para fondos de contrapartida de proyectos y programas que tengan financiamiento externo asegurado siempre que se trate:
- a) De un organismo que no cuente con recursos propios provenientes de regalías ni otros suficientes para cubrir su contraparte;
- b) Sea prioritario y con alta rentabilidad social, además de compatible con los objetivos del Fondo;
- c) Que el requerimiento no exceda del veinte por ciento (20%) del costo total del proyecto, ni sea mayor al equivalente de un millón de dólares americanos (\$us.1.000.000.-).
- B. Proporcionar financiamiento en favor de entidades públicas del sector productivo, con carácter de "puente" o tipo temporal, para proyectos con financiamiento asegurado y desembolsos en trámite, siempre que:
- a) Cuente con autorización del ente financiador;
- b) El financiamiento "puente" no exceda el plazo de seis meses ni el veinte por ciento (20%) del costo total del proyecto, tampoco la suma máxima de un millón de dólares americanos (\$us.1.000.000.-);
- c) El proyecto tenga una justificación social con la utilización de mano de obra directa o indirecta no menor al treinta y cinco por ciento (35%) de su costo total;
- d) Sea compatible con los propósitos del Fondo.

ARTÍCULO 9°. El Fondo podrá solicitar a cualquier organismo del sector público, que no podrá negar su concurso, la asistencia técnica y colaboración necesaria para la preparación de proyectos y programas, supervisión y control de su ejecución. Podrá contratar para el mismo efecto, los servicios de organismos no estatales, siempre y cuando el costo no exceda del dos por ciento (2%) del valor total del proyecto.

ARTÍCULO 10°. El Fondo podrá fiscalizar en cualquier momento, por sí o por terceros, la ejecución de los trabajos que realizan con su financiamiento y verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por organismos estatales, a cargo de la parte técnica del proyecto o programa así como la supervisión y control de obras, acudiendo, en su caso a la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO 11°. La ejecución de los programas y proyectos financiados por el Fondo se contratará directamente entre el grupo o entidad beneficiaria y el contratista o ejecutor. El Fondo cuidará que los costos y precios de las obras a contratarse sean correctos y razonables.

No será aplicable a estas contrataciones el régimen de adquisiciones de bienes o contratación de obras de los decretos 15223 y 15192 de 30 y 15 de diciembre de 1977, excepto en proyectos y programas de instituciones o empresas públicas por importes superiores al

equivalente de quinientos mil dólares americanos (\$us.500.000.-) que se regirán por esas normas legales.

CAPITULO IV

VIGENCIA Y LIQUIDACIÓN

ARTÍCULO 12°. El Fondo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1989 y su liquidación se sujetará a los siguientes lineamientos:

- a) A partir del 31 de diciembre de 1989 y hasta el 30 de junio de 1990, la actividad del Fondo será estrictamente la necesaria para transferir a los entes estatales competentes, la responsabilidad de sus actividades pendientes de conclusión;
- b) Si existiesen recursos excedentes, sin destino específico por no utilización o recuperación, serán transferidos al Tesoro General de la Nación que se responsabilizará de recuperar los que pudiesen encontrarse pendientes de cobro al 31 de diciembre de 1989.
Los fondos con destino específico serán transferidos a las entidades competentes.
- c) Al 30 de junio de 1990, el Fondo presentará el dictamen de auditoría practicado por la Contraloría General de la República de sus operaciones y los certificados expedidos por los proveedores de los recursos, sobre su satisfactoria utilización, cuando así se hubiese acordado en los respectivos convenios.

Los señores ministros de Estado en los despachos de Planeamiento y Coordinación, Finanzas y ministro Secretario General de la Presidencia de la República quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente decreto supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz a los veintiocho días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y seis años.

OPINIONES DE LA PRENSA INTERNACIONAL SOBRE EL AUTOR

Today, Mr. Cariaga is Bolivia's finance minister and a key player in the ferocious inflation-busting campaign of Victor Paz Estenssoro, who was elected president a year ago as the country was careening toward economic and social anarchy. *THE WALL STREET JOURNAL* 1986. "Clamping Down: Bolivia quickly holds hyperinflation, but it does so at heavy cost". New York. August 13.

Bolivia's anti-inflation programme is the most remarkable of modern times. In the first half of 1985, the country's inflation rate was 20,000 % a year and rising. (Mr. Juan Cariaga, the Minister of Finance proudly points out that it is the seventh highest of history)..... Mr. Cariaga embarked on a new way of running a finance ministry. *THE ECONOMIST* 1986. "Hyperinflation: Taming the beast". London. November 15.

El Ministro Cariaga definió el plan como de shock profundo, que estuvo acompañado por medidas simultáneas de carácter estructural, que garantizaron finalmente la estabilización. *LA NACIÓN* 1986. "El mercado derrotó la hiperinflación". Buenos Aires. Diciembre 27.

En Bolivia ha sido derrotada la inflación y el pueblo ahora está unido. *EL TRIBUNO* 1987. "Hiperinflación derrotada: Juan Cariaga Osorio ministro de Finanzas de Bolivia". Salta. Enero 10.

A sus 41 años, está demostrando una respetable solvencia en el manejo de la administración pública, que le ha valido el reconocimiento internacional... Este joven ministro posee una inclinación más técnica que política, lo cual le permite actuar sin los linderos propios de la militancia... acredita una postura, ante todo intelectual e independiente. *VISIÓN* 1987. "El sentido común en las finanzas: no a los modelos populistas en Bolivia". Enero 12.

El Dr. Paz le encomendó a tres hombres técnicos entre los que se encontraba el actual Ministro de Finanzas, Juan Cariaga, la redacción del famoso Decreto 21060... Cariaga fue el artífice de la mecánica de la estabilización. *AMBITO FINANCIERO* 1987. "Los entretelones del plan".

OPINIONES DE LA PRENSA INTERNACIONAL SOBRE EL AUTOR

Buenos Aires. Enero 12.

Para el Ministro de Finanzas, Juan Cariaga, la NPE trajo consigo tres aciertos básicos, son: la mecánica de estabilización, otorgamiento de recursos al Tesoro General de la Nación y el control por parte del Estado de las empresas públicas. VISION 1987. "La hiperinflación se mantiene a raya: Bolivia trata de reafirmar el rumbo". Febrero 9.

Cariaga es uno de los inspiradores del "Plan de Ajuste Boliviano" calificado recientemente por la revista The Economist como uno de los más efectivos de la región. EL MERCURIO 1987. "El Plan Boliviano". Santiago, Marzo 12.

Juan Cariaga, Ministro de Finanzas de Bolivia y uno de los activos inspiradores del programa económico en aplicación en el país altiplánico. EL MERCURIO 1987. "Bolivia pagará sus créditos externos: Juan Cariaga Ministro de Finanzas". Santiago. Marzo 9.

Una Commodore 64, con el agregado de un simple datasete y un televisor color casero, fueron las herramientas utilizadas por el joven ministro de Finanzas boliviano, Juan Cariaga, para sacar a ese país de la hiperinflación que amenaza desembocar en un colapso total. REVISTA DEL USUARIO DREAM C=COMMODORE 1987. "La Commodore que salvo un país: aplicaciones inéditas". Buenos Aires. Mayo.

En agosto de 1985 el flamante presidente de Bolivia convocó al joven economista boliviano Juan Cariaga y le encomendó hacer en un plazo máximo de tres semanas un plan económico que salvara al país del desastre. COMPUTACIÓN K 64 PARA TODOS 1987. "Una Commodore 64 para la historia: salvó a Bolivia. Buenos Aires. Mayo.

O líder do Partido Liberal na Constituinte, deputado Adolpho de Oliveira (RJ), pedirá hoje ao embaixador boliviano que promova a vinda do ministro da Fazenda da Bolivia a Brasilia para ensinar aos economistas do PMDB como se pode reduzir em um ano inflação de 25.000 a 80 por cento. CORREO BRASILENCE 1987. "Deputado quer que a Bolivia ensine Brasil". Mayo 26.

El gobierno de Paz Estenssoro aplicó un estricto programa económico bajo el lema de "no gastar más de lo que se recibe". EL NACIONAL 1987. "De 24(000)% de inflación Bolivia la redujo al 17%: el ministro boliviano de Economía, Juan Cariaga". Caracas. Junio 10.

"If you have a baby taking milk from a mother for 50 years, it becomes accustomed to doing things a certain way" says frustrated Finance Minister - and Dartmouth graduate - Juan Cariaga. ASIAN WALL STREET JOURNAL 1987. "Free market spooks bolivian businessmen". July 1.

"We expect that many other countries are going to view our plan as

being very attractive" Cariaga said. "But I think that it's quite improbable that banks will agree to similar deals". WASHINGTON POST 1987. "Bolivia has signed debt-repayment plan with some creditors". July 17.

"Every day I get a computer printout showing how much money we have" said Finance Minister Cariaga. "If we don't have the money, we don't meet our obligations that day. We won't spend what we don't have". CHRISTIAN SCIENCE MONITOR 1987. "Bolivia ties to rebound". Boston. August 6.

"Cariaga deserves a great deal of credit for putting together an effective stabilization program in Bolivia" says Jeff Biggs, Deputy Chief of Mission at the US embassy in La Paz. DARTMOUTH ALUMNI MAGAZINE 1987. "Setting free the market: How do you stop 24,000 per cent inflation? The hard way, says the Dartmouth-bred finance minister of Bolivia". October.

El Ministro (Cariaga) señaló la importancia de la recompra diciendo: Con la recompra Bolivia se liberará de la carga de la deuda externa y podrá dedicarse al desarrollo económico". NIHON KEIZAI SHIMBUN THE JAPAN ECONOMIC JOURNAL 1987. "Recompra de la deuda externa, pronto se conocerá el valor de la recompra". Tokio. Diciembre 4. Traducción de la Embajada de Bolivia en Japón.

Juan Cariaga es considerado como el artífice de la recuperación boliviana. A partir de la decisiva confianza que le otorgó el Presidente arremetió con envidiable decisión y coraje contra los viejos preconceptos y convirtió la transformación de Bolivia en un tentador aunque riesgoso desafío. AMBITO FINANCIERO 1988. "Bolivia eligió un camino muy difícil pero positivo". Buenos Aires. Febrero 4.

Le ministre des finances explique comment: "Nous avons supprimé les contrôles de prix et le contrôle des changes. Nous avons libéré les taux d'intérêt et les conditions d'embauche".....Les ministres que M. Paz Estenssoro a choisis -souvent dans le secteur privé - parlent sans arrogance, sans cacher les points noirs de la politique gouvernementale. LE MONDE 1988. "Le bienfaits de la révolution leberale. Bolivie: restauratio de l'Etat, assainissement de l'économie". Paris. Mars 10.

São sofismas e mitos no gênero que o Ministro Juan Cariaga se dispôs a enfrentar, com a conviccao de que a "inflação é um imposto, o mais cruel de todos os impostos". O GLOBO 1988. "Para bincar de Deus". Rio de Janeiro. Marco 20.

Com 42 anos nove deles em bancos privados, Cariaga diz que apenas aplicou en seu país regras básicas da economia: nao gasta mais do que arrecada, nem "brinca de Deus", decidindo tudo por todos e subestimando a

OPINIONES DE LA PRENSA INTERNACIONAL SOBRE EL AUTOR

capacidade dos bolivianos de pensarem por si. O GLOBO 1988. "Austeridade e bom senso a receita do "milagre" boliviano. Rio de Janeiro. Março 20.

Bolivia's finance minister, Juan Cariaga, is one of the architects of South America's most successful anti-inflationary campaigns. NEWSWEEK 1988. "Bolivia has matured". May 2.

El artífice de la estabilidad económica de Bolivia es el Ministro de Finanzas Juan Cariaga. CHOSUN ILBO 1988. "40,000 % en 60 meses: operación de lucha contra la inflación asesina". Seúl. Traducción Embajada de Bolivia en Corea del Sur. Mayo 10.

In 1985, Bolivia's inflation was running at the annual rate of 20,000%. The newly elected president, Mr Victor Paz Estenssoro, and his finance minister, Mr Juan Cariaga applied the brakes. THE ECONOMIST 1988. "Doing it by the book". May 28.

Juan Cariaga, de 43 años, fue banquero, presidente de la Academia de Ciencias Económicas de Bolivia, catedrático, autor de varios libros de economía..... Desde 1985 hasta hace pocas semanas protagonizó como ministro de Finanzas del gobierno del doctor Victor Paz Estenssoro uno de los más dramáticos procesos de ajuste en Latinoamérica y probablemente en el mundo. BÚSQUEDA 1988. "Ex ministro de finanzas, Juan Cariaga: cómo bajar la inflación de 24.000% anual al 15% y comenzar a crecer. El hombre que quemó 3.500 toneladas de billetes". Montevideo. Noviembre 10.

Juan Cariaga, economista boliviano creador del modelo económico que detuvo la peor inflación de la historia de su país. IMPACTO 1988. "Juan Cariaga habló en el BID sobre economía boliviana". Washington. Diciembre.

Frente a la inflación, pensar en crecimiento es utópico, indicó uno de los arquitectos de las reformas estabilizadoras apoyadas por el presidente del vecino país del altiplano Dr. Víctor Paz Estenssoro. EL COMERCIO 1989. "No hay fórmula mágica contra la hiperinflación dice boliviano". Lima. Abril 23.

Eliminar el excesivo gasto fiscal, poner orden en la administración a nivel del Estado y las empresas públicas, congelar los salarios, establecer reglas de juego para el resto de la economía y contar con la participación ciudadana, permitió al gobierno boliviano poner fin a lo que durante muchos años fue una horrible pesadilla: la hiperinflación. EXPRESO 1989. "Austero plan fiscal y de reformas terminó hiperinflación en Bolivia: sostuvo Juan Cariaga, el ex-ministro que lo aplicó. Lima. Abril 24.

The Finance Ministry, under the guidance of Juan Cariaga, resisted these pressures and literally balanced the budget on a day to day basis, authorizing spending in accordance to the tax revenues received the previous day. The government budget deficit promptly fell from 28 percent of GDP to

almost 3 percent. WEST WATCH 1989. Bolivia beats inflation without bashing democracy. May.

O ex-ministro de Economia da Bolivia Juan Cariaga, autor do programa da reforma econômica e da campanha antiinflacionária do país, disse que o êxito do programa de estabilização conseguido polo seu país desde 1985 teve um ponto fundamental: a capacidade política do Governo de instituir um programa com o apoio dos partidos políticos, da sociedade, dos sindicatos e dos empresários. "Para isso foi necessário a apresentar um programa coerente e de credibilidade. O ESTADO DE S. PAULO 1991. "Países da América Latina dao receita antiinflação". Sao Paulo. Dezembro 10.

De acordo com el (Cariaga), não existem fórmulas mágicas nem receitas para acabar com a crise "apenas vontade e capacitação política do Governo". JORNAL DO COMMERCIO 1991. "Ministro explica ajuste da Bolivia". Sao Paulo. Dezembro 10.



ESTABILIZACIÓN DESARROLLO

Importantes lecciones del Programa Económico de Bolivia

¿Cómo es posible que un país, considerado entre los más pobres de América Latina y acosado por graves problemas sociales, ha podido efectuar importantes cambios en su economía y en la modernización de Estado? ¿Cómo es posible que un país caracterizado por su alto grado de intranquilidad social, ha podido implantar tan drásticas medidas para hacer frente a la crisis? Estas son las preguntas a las que Juan L. Cariaga intentará dar respuesta en este trabajo.

Al analizar el Programa Económico de Bolivia, Juan L. Cariaga describe cómo se identificaron las causas de la hiperinflación boliviana; cómo se conceptualizaron las medidas de ajuste económico y reforma estructural; cómo se logró la negociación con los organismos financieros internacionales, a pesar de la moratoria de la deuda externa privada y cómo se estableció el programa de redes sociales que le dio viabilidad al programa de ajuste.

Juan L. Cariaga fue ministro de Finanzas durante la aplicación del Programa Económico de Bolivia durante el período 1985 - 1988. Participó en el diseño del Decreto Supremo 21060 que puso en práctica dicho programa, las leyes de Capitalización, Entes Reguladores, Modificaciones a la Reforma Tributaria, Electricidad y Telecomunicaciones. Ha publicado varios libros y artículos en revistas especializadas en Bolivia y los Estados Unidos, y ha dictado más de treinta conferencias en veintitrés países de tres continentes.