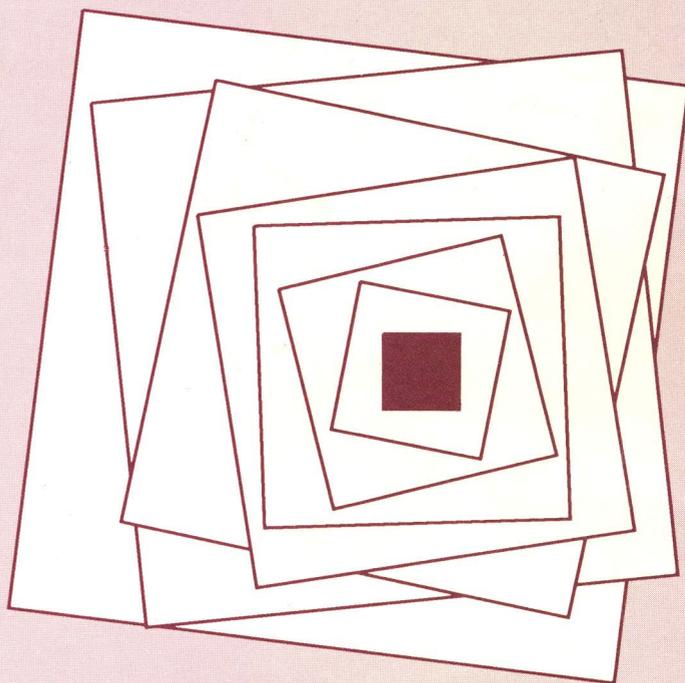


M-1697

CENTRO DE DOCUMENTACION  
CEDLA

# Políticas de Estabilización y Reformas del Estado en el Programa de Ajuste Boliviano

Carlos Arze Vargas



cedla

PROGRAMA  
DE AJUSTE  
ESTRUCTURAL

4

*Serie: Documentos de Trabajo*

CARLOS ARZE VARGAS

**POLITICAS DE  
ESTABILIZACION Y  
REFORMAS DEL ESTADO EN  
EL PROGRAMA DE AJUSTE  
BOLIVIANO**

CEDLA

La Paz, octubre de 1993

Arze Vargas, Carlos

Políticas de estabilización y reformas del estado en el programa de ajuste boliviano / Carlos Arze Vargas. -- La Paz : CEDLA, 1993.

70 p. -- (Programa de Ajuste Estructural Documentos de Trabajo, No. 4)

I. Título

II. Serie

**DESCRIPTORES:**

<AJUSTE ESTRUCTURAL> <POLITICA ECONOMICA>  
<ESTABILIZACION ECONOMICA>  
<REFORMAS DEL ESTADO>

**DESCRIPTOR GEOGRAFICO:**

<BOLIVIA>

Depósito Legal : 4-2-814-93

Edición : Juan Carlos Orihuela

Diagramación : Arturo Silva B.  
Tel.: 357132

---

Esta publicación fue posible gracias al aporte de ICCO, CEBEMO, NOVIB y del  
Ministerio de Cooperación de Holanda

---

## INDICE

INTRODUCCION	Páginas
I. ADOPCION DE LAS PRINCIPALES POLITICAS	7
1. Medidas de shock en el corto plazo	7
1.1. Reducción del déficit fiscal	7
1.2. Contracción monetaria	13
1.3. Política cambiaria	16
1.4. Resultados	17
2. Mantenimiento de la estabilidad alcanzada	19
2.1. Reformas estructurales del Estado	19
2.2. Los nuevos instrumentos	22
3. Descripción de los resultados	25
3.1. Saneamiento de las finanzas públicas	25
3.1.1. Insuficiencia de ingresos genuinos	25
3.1.2. Transferencias de las empresas públicas	28
3.1.3. Características del gasto corriente	30
3.1.4. Ahorro público e inversión	31
3.1.5. Magnitud del déficit y su financiamiento	33
3.2. El manejo monetario de la estabilidad	34
3.2.1. Desmonetización de la economía	34
3.2.2. Dolarización y precio del dinero	38
3.3. Permanencia de la política cambiaria	43

<b>II.</b>	<b>LA ESTABILIDAD Y LAS CONDICIONES PARA LA ACTIVIDAD ECONOMICA</b>	<b>49</b>
	1. Condiciones financieras derivadas de la estabilidad	49
	2. Modificaciones en el papel del Estado	60
<b>III.</b>	<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>67</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>69</b>

## PRESENTACION

El Programa de Ajuste Estructural propiciado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se implementa en varios países de América Latina y también en Bolivia, implica cambios cualitativos substanciales en el orden económico, político y social de los mismos.

En la actualidad, dichos organismos multilaterales consideran a éste como la única estrategia a partir de la cual los países atrasados encontrarán las vías expeditas para su desarrollo económico-social. Visto de esta manera, el Programa de Ajuste Estructural se convierte en un tema de vital importancia para el presente y el futuro de la sociedad boliviana.

En este sentido, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) ha tomado, como eje de su "Plan Trienal Institucional 1990-1993", el estudio del Programa de Ajuste Estructural. Indudablemente, en los últimos años se han dado a conocer diversos análisis y estudios en relación a la actual política económica y sobre sus efectos; sin embargo, los mismos se dirigen a aspectos específicos sobre un tema que, en realidad, tiene sus raíces en los cambios que se vienen operando en la economía mundial y que, por tanto, amerita un análisis de tipo integral que incluya el conocimiento de estas transformaciones, las condiciones económicas, políticas y sociales, previas a la aplicación del PAE en Bolivia, la concepción de este programa en el país, su implementación y los impactos globales y sectoriales derivados de la misma.

De esta manera, el CEDLA, a partir de su Serie: "Estudios e investigaciones", referida al Programa de Ajuste Estructural, hará conocer resultados de investigaciones que abarca, en lo fundamental, cuatro grandes ámbitos.

El primero, referido a las transformaciones económicas internacionales, los nuevos roles y funciones del FMI y del BM, la concepción del ajuste estructural en cuanto propuesta de desarrollo y sus implicaciones sobre el mundo laboral; el escenario económico, político y social en el país, previo a la aplicación del PAE, así como la concepción de éste en comparación con la propuesta del BM y del FMI y el estilo de desarrollo que promueve.

El segundo hará conocer las transformaciones impulsadas por el PAE en la estructura económica nacional, con especial énfasis en aspectos que configuran el ámbito laboral y los impactos en el nivel de empleo e ingresos y en las condiciones materiales de vida de la población.

El tercero está dirigido a conocer las transformaciones en la estructura económica sectorial, en las condiciones laborales y en las perspectivas de desarrollo resultantes de la aplicación del PAE en la industria, agropecuaria, minería, hidrocarburos y sector informal urbano.

El cuarto gran tema está dirigido al seguimiento de la implementación de políticas económicas y sociales con el objetivo de brindar análisis de coyuntura sobre los impactos reales y previsibles de éstas en las condiciones laborales y en la calidad de vida de la población.

El CEDLA se define como una institución de investigación aplicada; en este sentido, su trabajo no se circunscribe únicamente al área de investigación sino, además a otra más importante, que es el propositivo, es decir, generar propuestas que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores bolivianos. Para ello promoverá el debate sobre sus resultados de investigación y propuestas con diferentes instancias de la sociedad boliviana: organizaciones laborales y empresariales, Instituciones Privadas de Desarrollo Social y del sector artesanal, así como con otras instancias políticas y sociales del país.

En un proceso dirigido a articular esfuerzos y experiencias institucionales para el logro de objetivos compartidos convergen, en estas acciones la Unión de Instituciones para el Trabajo de Acción Social, UNITAS, la Asociación de IPDS de La Paz, UNILAPAZ y la Unión de Instituciones de Santa Cruz, UNICRUZ.

La Paz, Octubre de 1993

Enrique Ormachea S.  
DIRECTOR DEL CEDLA

## INTRODUCCION

La política económica aplicada a partir de agosto de 1985 tuvo una orientación estabilizadora de la economía boliviana, sumida en una profunda crisis signada por la hiperinflación y la recesión productiva. Sin embargo, aunque su inicio precede a la suscripción de compromisos con los organismos internacionales de crédito para desarrollar un Programa de Ajuste Estructural, propiamente dicho, desde la primera disposición legal del gobierno de Víctor Paz Estenssoro resalta en su contenido la combinación de medidas de estabilización y medidas de reforma estructural<sup>1</sup>.

Este trabajo está referido a la descripción y análisis de las principales medidas de estabilización y de reformas al Estado ejecutadas entre agosto de 1985 y diciembre de 1991, y los resultados de su aplicación. Su interés principal es el de identificar las condiciones generales que la aplicación de dichas medidas han generado para la actividad económica.

Una hipótesis general sobre la que se ha desarrollado el análisis, es que la política económica aplicada durante las dos gestiones gubernamentales del período, pese a contener la mencionada orientación reestructuradora, o de ajuste estructural, mantuvo como preeminente el principio básico de mantenimiento de la estabilidad interna alcanzada, mediante el **uso recurrente de los mismos instrumentos**, principalmente aquellos dirigidos a restringir y contener el crecimiento de la demanda agregada. Adicionalmente, se tocan los aspectos más directamente vinculados con la reestructuración del papel del Estado, principalmente los relacionados con su rol regulador y normativo.

---

<sup>1</sup> Para una mayor referencia acerca de la orientación y contenido de la política económica diseñada a partir de 1985, ver: Aguirre, A., et.al. **La intencionalidad del Ajuste en Bolivia**. CEDLA, La Paz, 1993.

# **I. ADOPCION DE LAS PRINCIPALES POLITICAS**

## **1. MEDIDAS DE SHOCK EN EL CORTO PLAZO**

Por razones de método, la descripción y el análisis de las medidas de estabilización discriminan entre las medidas de shock y las medidas de mantenimiento de la estabilidad alcanzada. Las primeras están referidas al período agosto de 1985 hasta diciembre de 1986, en el que se utilizan instrumentos de política económica típicamente ortodoxos, destinados a detener el proceso hiperinflacionario. Las segundas se refieren al período de transición de la estabilidad económica al crecimiento, de acuerdo al desarrollo lógico del programa de ajuste boliviano.

En este capítulo describimos las medidas dispuestas a partir de la emisión del D.S. 21060 hasta la promulgación de medidas de reforma estructural que se dirigen a modificar las características fundamentales del desenvolvimiento de la economía y no únicamente a restablecer el equilibrio macroeconómico.

### **1.1 Reducción del déficit fiscal**

La importancia de la reducción del déficit fiscal para posibilitar el equilibrio macroeconómico, particularmente la estabilidad de precios, deriva de la concepción que se tiene acerca del mecanismo de la inflación, en la que ocupa un lugar preponderante. Se sostiene que el principal factor de desequilibrio de los precios es el permanente y elevado déficit estatal, que obliga a la emisión inorgánica vía crédito del Banco Central, explicado por políticas expansionistas y muy activas provenientes de una concepción intervencionista del Estado. Sin embargo, como veremos posteriormente, las medidas adoptadas parecen no guardar una relación estricta con la importancia desmedida que se le asigna en el corto plazo al manejo fiscal como estabilizador de precios, y, más bien, su importancia trasciende a fases posteriores del programa económico.

Respondiendo al balance inicial del régimen de Paz Estenssoro acerca de la situación económica del país, el D.S. 21060, emitido el 29 de agosto de 1985, así como los decretos posteriores, disponen una serie de medidas en el plano fiscal destinadas a atacar el problema del elevado déficit del sector público. Estas medidas están dirigidas,

hasta junio de 1986, a reducir el déficit a niveles manejables pero sin explicitar meta alguna. Esta prudencia parece mostrar que las autoridades económicas reconocen la magnitud de los cambios necesarios para lograr esa reducción efectiva, y el peligro que conlleva la manipulación de una u otra variable que afecte el nivel del gasto o los flujos de ingreso del Estado.

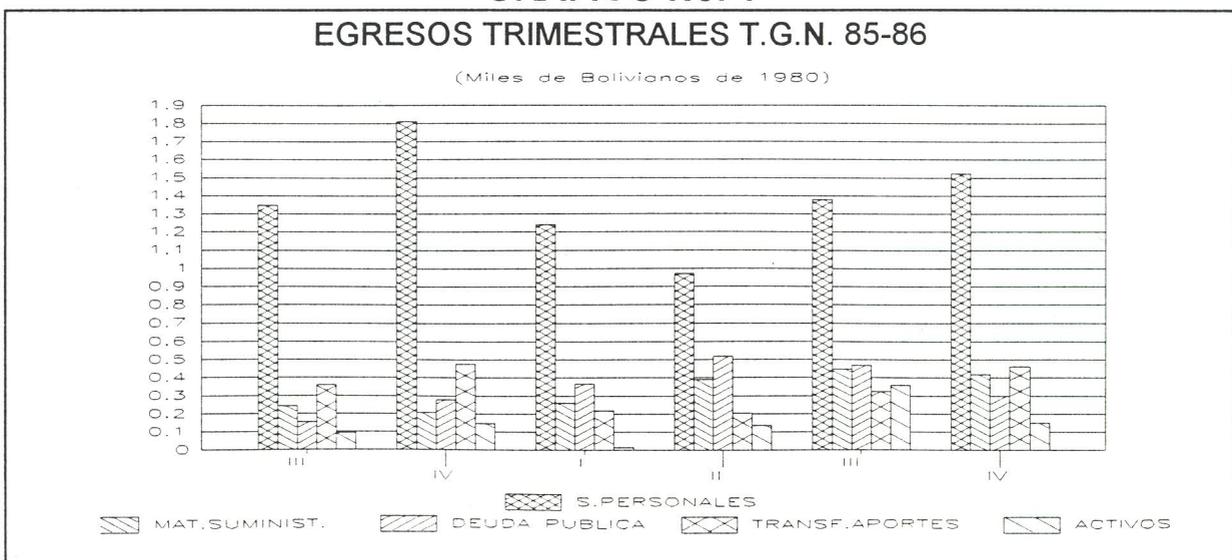
De este modo, los instrumentos a los que se remite el manejo fiscal son la reducción de los gastos corrientes, particularmente los servicios personales, y el congelamiento temporal de los gastos de capital.

En el caso de los gastos corrientes, se ejecuta la reducción de la nómina en el sector público no financiero haciendo uso de la eufemística "relocalización" y de las presiones para inducir la jubilación y la deserción de los funcionarios estatales. Esto último, particularmente entre los profesionales y empleados de la administración central. Junto a la disolución de entidades como la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF), Sociedad Complejo Metalúrgico Karachipampa (SCMK) y Empresa Nacional de Transporte Automotor (ENTA), la descentralización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), se exigió a todas las instituciones públicas la racionalización de sus gastos, elaborando un plan de reducción de personal. La reducción de los gastos corrientes destinados a servicios personales también adoptó la forma de reducción de salarios reales, al dictarse el congelamiento de salarios (en un principio hasta diciembre de 1985 y luego hasta junio de 1986), la reducción de escalas de antigüedad, la eliminación de bonos, pago de horas extras y de salarios en especie (pulperías).

**GRAFICO No. 1**

**EGRESOS TRIMESTRALES T.G.N. 85-86**

(Miles de Bolivianos de 1980)



Fuente: UDAPE, Estadísticas Económicas de Bolivia No.2

Otros gastos corrientes como las transferencias, principalmente por subsidios y subvenciones, son afectados por la política de restricción, contribuyendo, en alguna medida, a reducir el gasto público. Según los datos disponibles del movimiento del Tesoro General de la Nación (TGN), que significa, como promedio para 1985 y 1986, más del 75% del gasto corriente del gobierno, los egresos caen drásticamente los primeros tres meses del programa de estabilización (ver Gráfico No.1), exceptuando aquellos destinados al pago de la deuda pública, tanto interna como externa, que mantienen su nivel hasta fines de 1985 y se elevan a partir de esa fecha.

El congelamiento temporal de los gastos de inversión es dispuesto como medida complementaria a la reducción de los gastos corrientes con el mismo propósito de atenuar la presión de la demanda agregada interna. Esta disposición pretendía limitar, de manera particular, el gasto de las empresas públicas, a cuyo desempeño financiero se atribuye gran parte del peso del desequilibrio fiscal. En el caso del TGN, los gastos en activos fijos y financieros observan una caída significativa hasta fines de 1985, para luego recuperarse y volver a caer, mostrando con este comportamiento irregular el rol de elemento de ajuste que constituyen los gastos de capital, según sea la tendencia de las disponibilidades de liquidez y el balance financiero del fisco.

El control del gasto de las empresas públicas tuvo también en la creación de la Caja Unica, que concentraba todos los excedentes financieros de las empresas, un elemento práctico muy provechoso en el objetivo de asignación de recursos y el control de la demanda.

Durante la gestión de 1986, el gasto del gobierno se va sujetando, paulatinamente al control presupuestario derivado de la Ley Financial y las metas acordadas con el FMI para acceder al financiamiento externo. En mayo de ese año se firma un convenio Stand-by que fija como metas un Déficit del Sector Público No Financiero del 6% del PIB, un gasto público del 20% del PIB, y un déficit para las empresas públicas de 3,5% del PIB. Asimismo, se establecen controles estrictos de todo tipo de gasto, ya sea corriente o de capital, imponiendo sanciones y sometiendo las decisiones acerca del carácter de los gastos al Comité de Estabilización. En el caso de las empresas públicas, cobra gran importancia la reestructuración de COMIBOL, apurada por la crisis de precios de los principales minerales de exportación y que deriva en ejecución de los despidos y retiros voluntarios masivos, y el traspaso de gastos en salud y educación a los ministerios respectivos. Esta última medida, detenida en su ejecución por la fuerte oposición de los trabajadores mineros.

Este control más efectivo de los gastos, a partir de la programación del Presupuesto General de la Nación, se traduce, en el caso del TGN, en un comportamiento estable de los gastos corrientes y de capital. Estos últimos siguen dependiendo de la política de congelamiento de las inversiones dispuesta desde comienzos del Programa, y continúan

desempeñando el papel de variable de ajuste en el cometido de lograr un déficit aceptable.

Como vemos, la política fiscal de egresos apunta, antes que nada, a imponer la disciplina fiscal como elemento fundamental de un nuevo tipo de política económica, antes que a convertirse en el factor estabilizador por excelencia. El comportamiento del gasto público, con excepción de las empresas públicas, no es relevante a la hora de medir el impacto de su reducción sobre la demanda agregada. Es, más bien, un paso importante en la realización del objetivo de redimensionar el Estado, es decir, en la aplicación de una reforma estructural, apurada por la crisis de los precios internacionales de los minerales. Esta afirmación es válida si tomamos en cuenta el comportamiento del ahorro primario del sector público no financiero consolidado a la luz de las cuentas corrientes del gobierno general y de las empresas públicas (ver Cuadro No.1), que reflejan una reducción en el peso de los gastos corrientes (principalmente en las segundas), pese a que el déficit consolidado se explica, más bien, por el exceso de gastos del gobierno general y, particularmente, de la administración central.

**CUADRO No.1**

FLUJO FINANCIERO S.P.N.F. (Porcentaje del PIB)								
	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991
INGRESOS CORRIENTES	23,66	29,26	29,28	25,67	26,33	28,63	29,81	30,73
GASTOS CORRIENTES	36,91	33,51	27,79	27,48	25,11	26,77	27,09	27,00
AHORRO	(13,25)	(4,26)	1,48	(1,81)	1,22	1,87	2,71	3,73
INGRESOS DE CAPITAL	0,19	0,19	1,20	0,21	0,88	1,52	1,90	1,66
GASTOS DE CAPITAL	1,29	0,75	0,70	0,09	0,09	0,09	0,15	0,32
FORMACION DE CAPITAL	3,72	3,98	4,80	6,13	7,97	8,50	8,42	8,52
DEFICIT CAPITAL	(4,82)	(4,53)	(4,29)	(6,01)	(7,19)	(7,08)	(6,67)	(7,18)
OTROS GASTOS	10,42	2,65	0,00	0,00	0,51	0,00	0,00	0,00
SUPERAVIT	(28,49)	(11,44)	(2,81)	(7,82)	(6,47)	(5,21)	(3,96)	(3,45)

Fuente: Elaboración propia en base a UDAPE, **Estadísticas Económicas de Bolivia** Nos. 2 y 3.

Por la razón anotada, la importancia en el análisis del paquete fiscal del programa de estabilización reside en el manejo de los ingresos antes que en la reducción de los gastos.

La medida más relevante, sin duda, es el aumento de precios de los hidrocarburos y la aplicación de impuestos a la venta de los mismos en el mercado interno. Las características de este impuesto, que respondían de la manera más adecuada a las opciones que el gobierno tenía y que le imponía la necesidad, son: la rapidez con que se puede contar con recursos, la facilidad para recaudarlo y la amplitud de la cobertura de esta imposición, de manera que se convierte en más efectiva que la reducción del gasto fiscal para el objetivo de reducir la demanda agregada. Esta medida de fijar e indexar el precio de los hidrocarburos a niveles internacionales fue llevada a cabo de manera sui géneris, al establecerse un mecanismo directo de transferencia de recursos desde YPF al T.G.N. De esta manera, los ingresos del TGN mejoran ostensiblemente, pasando del 2,4% del PIB el tercer trimestre de 1985, a un 14,6% del PIB en el siguiente. Como se puede observar en el Cuadro No.2, el peso determinante de esta recuperación corresponde a los ingresos derivados de la venta de hidrocarburos y las regalías petroleras.

CUADRO No. 2

MOVIMIENTO TRIMESTRAL DE INGRESOS T.G.N. (porcentajes del PIB)								
	INTERNA	ADUANERA	COMUNICACIONES	CONSULAR	REGALIAS	OTROS	TOTAL	
	MINERAS PETROLERAS							
I/85								
II								
III	0,95	0,77	0,00	0,02	0,17	0,36	0,13	2,41
IV	1,11	1,56	0,01	0,11	0,39	10,95	0,47	14,61
I/86	1,80	1,22	0,01	0,01	0,02	9,50	0,64	13,20
II	1,71	1,08	0,01	0,01	0,01	5,66	0,54	9,02
III	2,82	1,22	0,01	0,01	0,02	6,65	1,10	11,43
IV	2,94	1,23	0,01	0,01	0,02	6,14	1,22	10,93

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base BCB, **Boletines Estadísticos**.

La disposición de elevar los precios y tarifas públicas, lanzada en el D.S. 21060, implicó similar efecto en los ingresos provenientes de las otras empresas que transfirieron sus excedentes financieros al TGN. Sin embargo, refleja la precariedad de la política económica que se va a extender en las fases más recientes del Programa.

Por otro lado, los efectos que esta medida tiene sobre la empresa del petróleo está demostrada por la importancia fundamental que tiene esta obligación que le fue

impuesta en la explicación de su balance financiero. De manera arbitraria, el gobierno dispone, en enero de 1986, mediante resolución administrativa de la empresa del petróleo, el traspaso del 55.9% del valor de las ventas internas y del 49% del valor de las ventas al exterior, modificando posteriormente estos parámetros a 65% y 59%, respectivamente. A nivel general de todas las empresas públicas, se observa la presencia de un importante ahorro primario o neto, antes de impuestos (transferencias), positivo para el período 1984-1991, contrastado por la existencia de un ahorro disponible después de impuestos (transferencias) mucho menor, e incluso negativo en el año 1987. La capacidad de inversión con recursos generados en las propias empresas se ve limitado radicalmente por la obligación que tienen de financiar los gastos estatales y por la prohibición temporal de realizar gastos de capital, en función de mantener el equilibrio fiscal. Esta orientación deriva, finalmente, en la presencia de déficit global de las empresas públicas en el período 1985-1991, exceptuando 1989, cuando un excepcional ahorro disponible permite cubrir el déficit de capital inclusive (ver Cuadro No.3).

**CUADRO No. 3**

<b>FLUJO FINANCIERO EMPRESAS PUBLICAS</b> <b>(Porcentaje del PIB)</b>								
	<b>1.984</b>	<b>1.985</b>	<b>1.986</b>	<b>1.987</b>	<b>1.988</b>	<b>1.989</b>	<b>1.990</b>	<b>1.991</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	20,84	25,01	22,12	16,43	16,50	20,68	21,17	22,13
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	15,43	13,67	9,42	7,15	6,36	8,03	8,96	11,10
<b>AHORRO NETO</b>	5,41	11,34	12,70	9,28	10,14	12,65	12,21	11,03
<b>IMPUESTOS Y TRANSF.</b>	4,65	9,75	11,87	9,58	8,07	8,70	9,39	8,49
<b>AHORRO DISPONIBLE</b>	0,76	1,59	0,83	(0,30)	2,07	3,95	2,82	2,54
<b>INGRESOS NETOS DE CAPITAL</b>	(0,38)	(0,12)	0,00	(0,68)	0,05	0,29	0,37	0,16
<b>FORMACION DE CAPITAL</b>	1,97	1,49	1,83	3,56	2,91	3,97	4,02	4,09
<b>DEFICIT CAPITAL</b>	(2,36)	(1,61)	(1,83)	(4,23)	(2,85)	(3,68)	(3,65)	(3,93)
<b>OTROS GASTOS</b>	3,23	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00	0,00	0,00
<b>SUPERAVIT</b>	(4,82)	(0,01)	(1,00)	(4,53)	(0,94)	0,26	(0,82)	(1,39)

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base a: UDAPE, **Estadísticas Económicas de Bolivia** Nos.2 y 3.

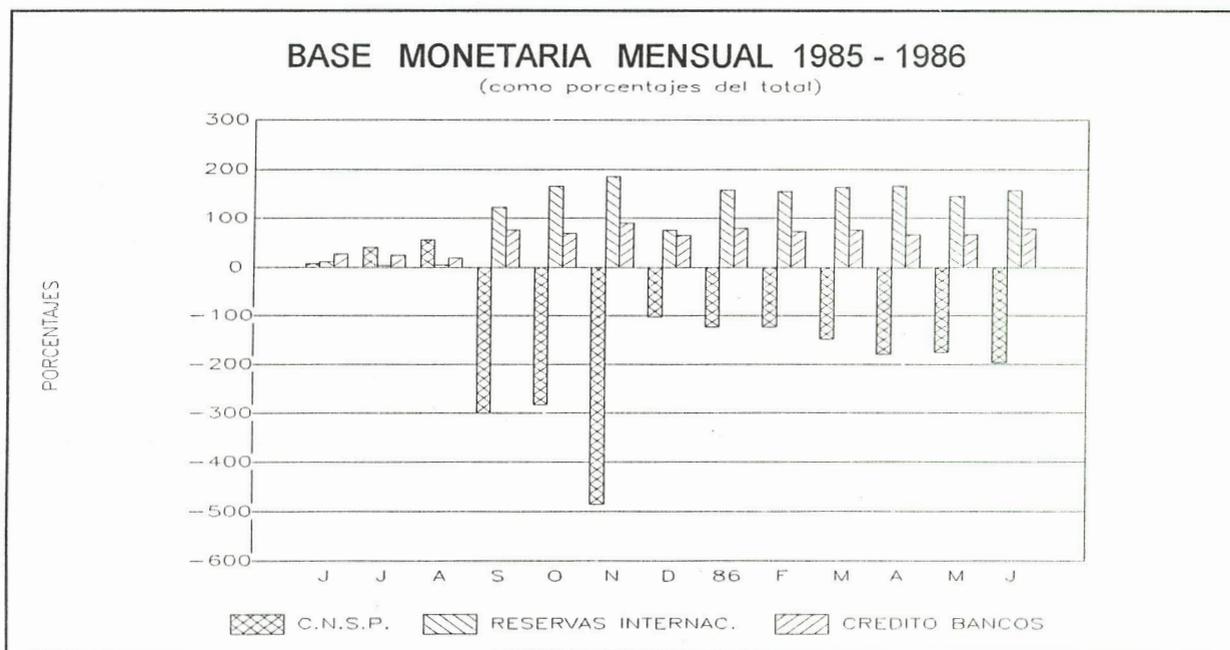
Finalmente, es destacable el efecto de la reducción del propio ritmo inflacionario sobre los ingresos fiscales, produciéndose un efecto Olivera-Tanzi inverso, puesto que liberó a los ingresos tributarios, principalmente del efecto perverso de la elevación de precios y el rezago en su recaudación. Similar efecto será producido por la unificación cambiaria y la depreciación del tipo de cambio, que potenció los ingresos del Estado, tradicionalmente superavitario en divisas.

Podemos entonces afirmar, que la mejoría importante de la situación fiscal se explica por un repunte en los ingresos, principalmente provenientes del incremento de precios públicos, y por el efecto positivo que sobre éstos tuvo la estabilización en seco del nivel general de precios logrado por la aplicación simultánea de otros instrumentos antes que por la disminución absoluta de los gastos corrientes. En este marco, la importancia relativa del balance del gobierno general salta a la vista, pues además de explicar por sí sólo el 83% de la composición del déficit público, su mejoría redonda en un déficit global menor. Son las transferencias de las empresas las que modifican la relación ingresos/egresos del gobierno general, convirtiendo su déficit primario de 14.01 del PIB del año 1984, en sólo 5.85% del PIB para 1985 (año de inicio del Programa), y en ahorro primario de 0,65% del PIB en 1986. Es un fenómeno combinado de elevación de ingresos, que se transfieren al gobierno, y de disminución de los gastos corrientes y de capital de las empresas.

## 1.2 Contracción monetaria

Las disposiciones iniciales respecto al manejo monetario se limitan a disponer la disminución radical del crédito interno al sector público. Esta disposición es paralela a los esfuerzos por equilibrar las cuentas fiscales, reduciendo el déficit público y eliminando, de esta manera, la fuente de crecimiento de la base monetaria.

**GRAFICO No.2**

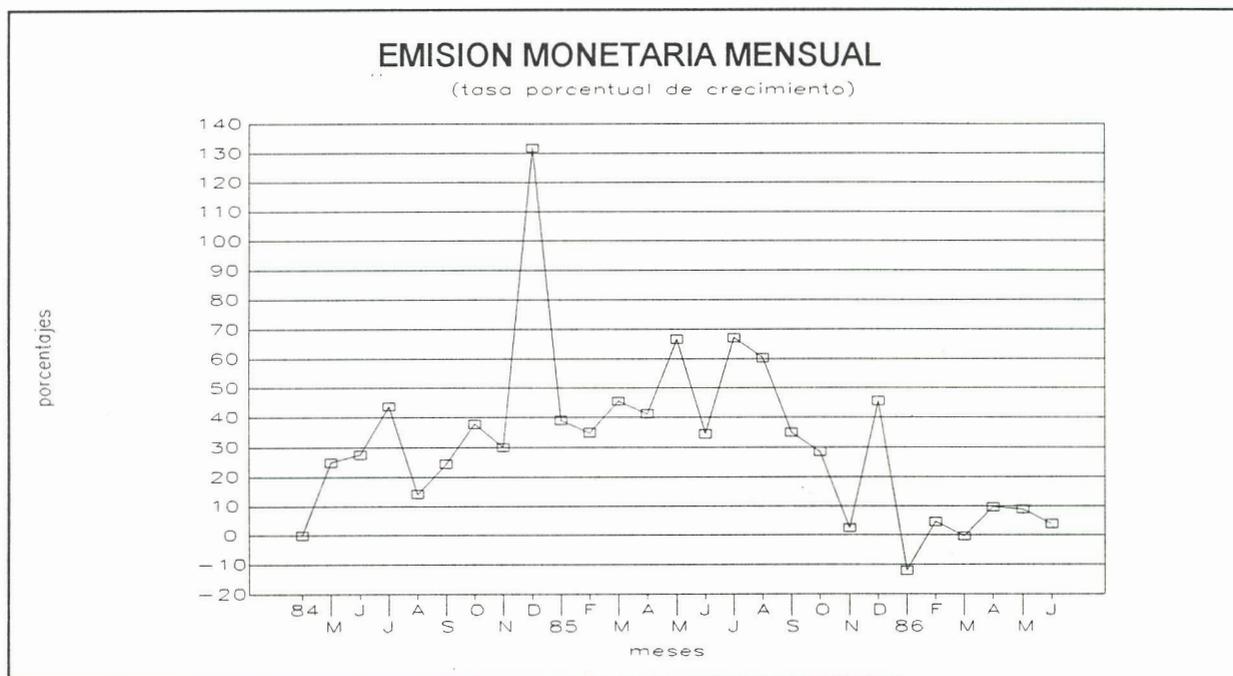


De acuerdo al Gráfico No. 2, el comportamiento del CNSP es el factor declinante de la

formación de la base monetaria, contrariamente al comportamiento reflejado por las reservas internacionales y el crédito de bancos, que pasan a ser la referencia fundamental para el manejo del dinero. El mes de septiembre de 1985, el CNSP pasa a ser negativo en una magnitud que demuestra el ajuste impuesto al sector público. La medida de la base monetaria, antes que la de la emisión monetaria, es pertinente en este caso, en tanto que de lo que se trata es de considerar la magnitud de la llamada "emisión inorgánica" a la que recurría el gobierno para financiar su déficit, y porque se trata de verificar un cambio en el manejo de la política monetaria orientado a hacer depender éste, de manera estricta, de la capacidad de respaldo que le brindan las reservas internacionales como fuente de creación de dinero.

El comportamiento de la emisión monetaria (ver Gráfico No.3) refleja el esfuerzo adicional del gobierno por detener el crecimiento del nivel de precios. La tendencia a la baja mostrada hasta noviembre de 1985 corresponde a este criterio; sin embargo, el movimiento irregular de diciembre trasluce la insuficiencia de los ajuste fiscales llevados a cabo, particularmente en servicios personales, y la presencia recurrente de tendencias pro-cíclicas del gasto público, que van a ser atacadas mediante medidas más rigurosas inscritas en el D.S. 21137 del 30 de noviembre de 1985.

**GRAFICO No.3**

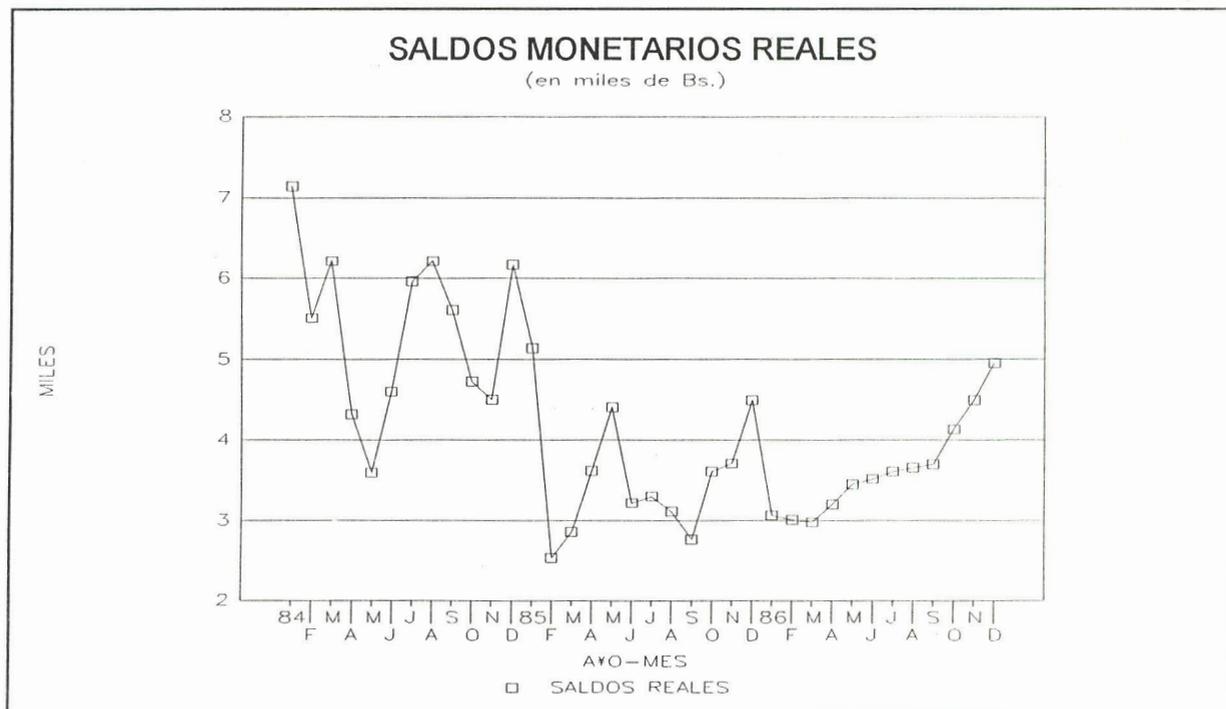


Fuente: Banco Central de Bolivia.

Paralelamente al control del crédito fiscal, la política monetaria está diseñada para posibilitar la modificación en las preferencias por liquidez y en los determinantes de

liquidez total. La concepción de las medidas monetarias es la de hacer depender el financiamiento de la actividad interna cada vez menos de fuentes externas, y cada vez más del ahorro interno. De esta manera, se dispone la liberalización de las tasas de interés junto a la libertad de utilización de la divisa estadounidense como medio de pago, permitiendo además la apertura de cuentas denominadas en esa moneda o en moneda nacional con mantenimiento de valor, las mismas que no estarían sujetas al encaje legal.

### GRAFICO No.4



Fuente: Banco Central de Bolivia

Este conjunto de medidas que se reflejaría en un cambio de actitud de la población respecto a la moneda nacional, superando sus expectativas inflacionarias y dotándole de seguridad acerca del programa de estabilización, es la respuesta al deterioro de la demanda de dinero que contrastaba con el crecimiento inusitado de la oferta monetaria. Así, el Gráfico No. 4, nos permite observar la tendencia de los saldos reales, previa a la aplicación del Programa, que caen permanentemente desde 1984, pese al crecimiento de la emisión monetaria dispuesta para la cobertura de los gastos internos, particularmente de los gubernamentales.

La liberalización de las tasas de interés permite la elevación de éstas hasta niveles reales positivos que se constituyen en un importante medio de atracción e incentivo del ahorro interno y una modificación de la preferencia por la liquidez, así como de la modificación de la tendencia a la desintermediación persistente en el período

hiperinflacionario. La estructura tanto del medio circulante (M1) como de la liquidez total (M2), confirman la influencia del nivel de las tasas de interés real para incentivar el ahorro y mejorar los coeficientes de liquidez de la economía, y miden el grado de credibilidad en el manejo monetario gubernamental.

La relación  $C/M1^2$  se modifica muy pausadamente durante todo el período agosto 1985-diciembre 1986, modificándose apenas desde un 88% hasta un 81%, nivel alto que refleja la todavía poca intermediación financiera y la desconfianza del público en el proceso, de modo que persiste su preferencia por liquidez y su resistencia a mantener otros pasivos líquidos. El caso de  $C/M2^3$  es más positivo debido, obviamente, a la mejoría notable de los depósitos en moneda extranjera, acicateados por las altas tasas de interés, que a su vez se apegan a la ausencia, favorable para los bancos, del encaje legal. Esta tendencia se ve confirmada por la magnitud de la tasa de crecimiento de la liquidez total, mayor a la tasa de crecimiento de la emisión monetaria.

### 1.3 Política cambiaria

La medida más importante asumida por el gobierno de Paz Estenssoro, en el intento de detener la hiperinflación, parece ser la liberalización del sistema cambiario. El establecimiento por el D.S. 21060, de un régimen de libertad de cambios, y la determinación de un tipo de cambio "único, real y flexible", estuvieron dirigidos a aplicar un ancla nominal a los precios, de manera que los igualaba a los precios internacionales, eliminando tanto la brecha cambiaria entre mercado paralelo y oficial, como reestructurando los precios relativos.

El mecanismo dispuesto para el efecto fue el "bolsín", una instancia de subasta de divisas administrada por el BCB en correspondencia a la existencia de reservas internacionales y apegada a la principal preocupación del política económica: la estabilización monetaria.

La devaluación de facto depreció la moneda nacional respecto al dólar americano en un 93%, estableciendo la paridad en 1.078.029 pesos bolivianos por dólar. Esta depreciación de la moneda nacional permitió reducir la brecha cambiaria que hasta ese momento había alcanzado niveles considerables. Según las estadísticas, la brecha en el mes de agosto, mes en que se decreta la devaluación, era de 1.432% entre el precio paralelo y el precio oficial del dólar americano. Esta diferencia entre el precio de la divisa en el mercado negro y el oficial se redujo en el mes de septiembre a -1%, manteniéndose durante los meses restantes del año en un promedio de 6%. Esta medida, sin duda, contribuyó a romper las actitudes especulativas de los tenedores de divisas y,

<sup>2</sup> Billetes y monedas en poder del público/Medio circulante.

<sup>3</sup> Billetes y monedas en poder del público/Liquidez total.

particularmente, de sectores empresariales privados, como los banqueros y los funcionarios públicos ligados a las autoridades monetarias.

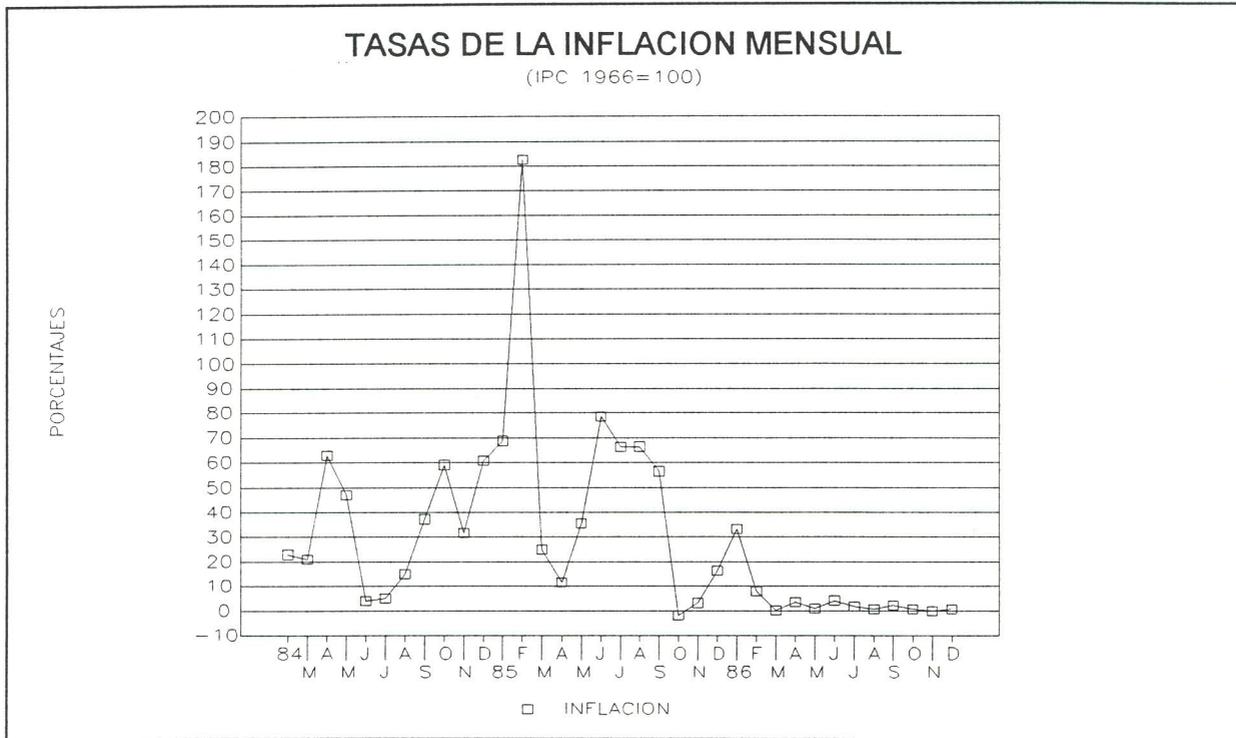
Sin embargo, se puede advertir una modificación temporal como efecto de la eventual reanimación inflacionaria en los meses de diciembre de 1985 y enero del nuevo año, cuando se eleva el precio de la divisa oficial hasta la equivalencia de 2.062.871 pesos bolivianos por unidad, lo que obliga al gobierno a canalizar un gran volumen de divisas para hacer frente a la demanda y evitar el salto exagerado en la paridad de cambios. En febrero de 1986, se produce un giro que se traduce en la apreciación cambiaria de 12.32%. Posteriormente, la tasa devaluatoria se mantuvo en niveles menores a 1, permitiendo el manejo administrado de las divisas mediante el novedoso "bolsín". El promedio mensual de la devaluación del signo boliviano en el segundo semestre de 1986 es de 0,16%.

El uso de la devaluación, medida ortodoxa típica, y la consideración de su importancia en el conjunto de la NPE se deriva de la presencia importante del dólar como referente en la economía. El acelerado proceso de depreciación de la moneda nacional, que provocó la reducción sin límites de la demanda de liquidez, tuvo el efecto de "dolarizar" las actitudes de reserva y resguardo de valor de las personas, a la par que permitía grandes beneficios a quienes obtenían divisas oficiales baratas o aquellas provenientes del narcotráfico. La mayor virtud del manejo de esta medida ha sido el efecto de choque que produjo desbaratando el mecanismo del mercado negro especulativo. Otra repercusión de la unificación cambiaria fue la recuperación de los niveles de ingreso en las cuentas fiscales, rompiendo la tendencia al deterioro que provocó el mantenimiento de tipos de cambio diferenciados que afectaban el nivel de ingresos tributarios deprimiéndolos, frente al aumento constante de los egresos ligados a un dólar más caro.

#### **1.4 Resultados**

El manejo de la política cambiaria, apoyada por políticas fiscales y monetarias restrictivas, permitió, como se ve en el Gráfico No.5, detener el proceso hiperinflacionario. Durante el mes de septiembre, el nivel de precios se modifica (tasa de inflación medida por el IPC) a un ritmo de 56.5%, nivel alto que refleja el impacto inicial de la devaluación monetaria, la eliminación de los controles sobre los precios de algunos bienes que todavía permanecían regulados y la elevación de los precios y tarifas públicos. En este aspecto es de hacer notar que pese a que la fijación de la mayoría de los precios estaba relacionada con la cotización del dólar paralelo, el gobierno anterior mantenía prohibiciones y topes para algunos bienes y servicios. Del mismo modo, la elevación de los precios de los bienes públicos, particularmente de los hidrocarburos a niveles internacionales, con objetivos de recaudación fiscal, tuvieron un efecto multiplicador dada la cobertura de su consumo.

### GRAFICO No.5



Fuente: Banco Central de Bolivia.

Una explicación bastante objetiva del fenómeno<sup>4</sup> es la de la crisis de liquidez que produjo la combinación de la devaluación de facto y la elevación de los precios públicos. Esta explicación del fenómeno se ve corroborada por el comportamiento de los saldos reales y la demanda de dinero, mencionada en el inciso b, que se vio afectada aún más y de manera brusca, permitiendo romper las expectativas inflacionarias y actuando eficazmente en la reducción de la demanda agregada.

El efecto de la unificación de cambios y la devaluación del oficial coadyuvó, a su vez, reduciendo la presión de la demanda de divisas, reflejándose en el aumento de las reservas internacionales (ver Cuadro No.4). Este efecto fue posible, además, gracias a la modificación de la actitud del público hacia la moneda nacional, derivada de su necesidad de liquidez para enfrentar el nuevo nivel de precios.

<sup>4</sup> Ver Morales, Juan Antonio, "La inflación y la estabilización en Bolivia", en Bruno, M., et al. (comp.), en **Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México.** Serie Lecturas de El Trimestre Económico No. 62, México, 1988.

CUADRO No.4

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS (En millones de \$us)								
DETALLE	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
BANCO CENTRAL DE BOLIVIA	104,0	136,2	246,6	168,4	160,9	18,6	132,4	200,3
RESERVAS BRUTAS	324,6	268,9	505,3	413,5	404,4	373,3	375,8	393,0
OBLIGACIONES	220,6	132,7	258,7	245,1	243,5	354,7	243,4	192,7
SISTEMA BANCARIO	-71,3	-44,6	-30,3	-24,0	-13,4	41,5	24,7	10,7
RESERVAS BRUTAS	24,1	26,6	49,2	42,8	43,6	54,5	50,9	54,5
OBLIGACIONES	95,4	71,2	79,5	66,8	57,0	13,0	26,2	43,8
TOTAL RESERVAS BRUTAS	348,7	295,5	554,5	456,3	448,0	427,8	426,7	447,5
TOTAL OBLIGACIONES	316,0	203,9	338,2	311,9	300,5	367,7	269,6	236,5
TOTAL RESERVAS NETAS	32,7	91,6	216,3	144,4	147,5	60,1	157,1	211,0

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base UDAPE, *Estadísticas Económicas de Bolivia* No.3

## 2. MANTENIMIENTO DE LA ESTABILIDAD ALCANZADA

### 2.1. Reformas estructurales del Estado

Aunque no existen referencias explícitas al rol del Estado desde la promulgación del D.S. 21060 en agosto de 1985, la NEP busca imponerle un papel pasivo, que se caracteriza por su paulatino repliegue de actividades económicas y por la limitación de sus atribuciones en la regulación de la actividad económica nacional. Concretamente, se pretende eliminar la participación del Estado en las actividades productivas, liquidando o transfiriendo a particulares las empresas de propiedad gubernamental; se dirige a reducir al mínimo su presencia en la regulación de las actividades económicas, limitándola al simple papel de ente normativo (legislador) y fiscalizador (recaudador); finalmente, se le asigna un rol de inductor de la actividad privada, mediante el desarrollo de tareas complementarias en las áreas social y de infraestructura.

Es preciso recalcar, por las implicaciones a las que luego haremos referencia, que los objetivos inmediatos de una serie de medidas de carácter estructural implementadas eran las de coadyuvar a la estabilización. Así, por ejemplo, las desregulaciones de los distintos mercados y la liquidación de algunas empresas públicas tenían la intención de apoyar los intentos estabilizadores mediante la apertura, el desbaratamiento de la especulación y la reducción de gastos fiscales.

Las principales medidas de reforma estructural del Estado se dieron en el plano de las actividades económicas, en el de la administración pública y en el de la regulación económica.

En el primero, las disposiciones más importantes fueron<sup>5</sup>: la disolución de la Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachipampa (SCMK), de la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF), que posteriormente pasó a ser una empresa de propiedad pública pero con autonomía de gestión, de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), cuyas empresas pasaron a las Corporaciones Regionales de Desarrollo en tránsito hacia la privatización o liquidación, y de la Empresa Nacional de Transporte Automotor (ENTA), que pasó a depender de las municipalidades. Paralelamente, se dispone la descentralización de COMIBOL en 4 empresas subsidiarias, y la de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en 3 empresas subsidiarias, todas ellas con autonomía operativa. Posteriormente se dispone la privatización del área de comercialización de los hidrocarburos en el mercado interno y la autorización para hacer concesiones de áreas de exploración y explotación petrolera en asociación con la empresa estatal. También, en el área productiva se establece el régimen de contratos de rendimiento, con el objetivo de mejorar la eficiencia de las empresas públicas, entre ellas YPFB, COMIBOL, ENDE, SAMAPA, ENTEL, etc. En el ámbito financiero, se dispone, primero, la reestructuración del Banco Minero de Bolivia y del Banco Agrícola Boliviano, para luego, en 1991, decidirse su liquidación definitiva.

En el segundo, las más relevantes son: la promulgación de la Ley SAFCO que establece un sistema regulador de la administración y control de los recursos del Estado, así como de la gestión administrativa, y la reestructuración del Ministerio de Finanzas, para operativizar la programación, control y ejecución del presupuesto fiscal; la promulgación de la Ley 843 que impone un nuevo sistema tributario basado en la universalidad y la simplificación de los tributos; la adecuación de la administración de las recaudaciones, con la creación del Ministerio de Recaudaciones, eliminado posteriormente, y la reestructuración de la Dirección General de Aduanas, proceso que se extiende hasta la fecha; y la reestructuración del Banco Central, dirigida a rescatar el papel de éste como el ente rector de la política monetaria y la reposición de la autoridad de la Superintendencia de Bancos en el ámbito financiero nacional. También se avanza en la privatización del régimen aduanero, mediante el régimen de compras y contrataciones estatales con agencias privadas internacionales, la privatización del control aduanero a través de SGS y Bureau Veritas y, finalmente, la privatización de la administración y construcción de almacenes aduaneros.

---

<sup>5</sup> Para una descripción más detallada y sistemática, ver: Aguirre, A. et al., **La intencionalidad del Ajuste en Bolivia**. CEDLA, La Paz, 1993.

Finalmente, en el tercero, las medidas van dirigidas a limitar el poder estatal para definir el desarrollo de las actividades económicas del sector privado, en la certeza de que la menor intervención favorece la competencia y eficiencia empresariales. Se instrumenta la liberalización de los mercados de bienes, mediante la desregulación de precios y la eliminación de controles; del mercado financiero, mediante la liberalización de las tasas de interés y la ampliación de actividades de la banca privada; del mercado cambiario, con el nuevo régimen de cambios único y la operación de la subasta de divisas; del mercado laboral, mediante la libertad de contratación y fijación de salarios por las fuerzas del mercado; y del comercio exterior, con la eliminación de medidas parancelarias y la rebaja de aranceles. Asimismo, son destacables los esfuerzos gubernamentales por brindar el marco adecuado a las inversiones privadas nacionales y extranjeras: a las primeras, mediante la instrumentación de las políticas señaladas y, además, mediante la creación de marcos institucionales como el Instituto de Promoción de Inversiones y otras, que faciliten su participación; a las segundas, mediante el D.S. 22407 y la Ley de Inversiones, que aseguran la libertad de repatriación de utilidades y el tratamiento igualitario en materia de tributos fiscales, y mediante compromisos oficiales de garantía acordados con instituciones internacionales.

Como se puede ver, las medidas dispuestas han sido bastante amplias en su número, aunque muchas de ellas presenten grados de cumplimiento modestos. Una de las medidas centrales del modelo, como es la privatización de las empresas públicas, no tiene hasta la fecha una efectivización real, limitándose a tareas de inventariación y determinación de su valor de mercado. En este sentido, a partir de 1989, con la estructuración de la Comisión de Evaluación de la Empresa Pública, se ha avanzado parcialmente en la identificación de las empresas dependientes de las corporaciones y otras sujetas a la venta, y de aquellas que deben ser liquidadas, en la medida en que no muestran potencial alguno que haga atractiva su transferencia al sector privado<sup>6</sup>. Las principales preocupaciones gubernamentales han sido las de establecer contratos de riesgo compartido en la minería estatal y la producción de hidrocarburos, la liquidación de yacimientos mineros agotados y la definición de las formas de transferencia de las empresas pertenecientes a las corporaciones regionales. En este sentido, en junio de 1991, el D.S. 22836 definió los objetivos y las características del “reordenamiento” de las empresas públicas, entre las que se halla la transferencia o traspaso a manos de la empresa privada de una parte o el total de los activos y actividades de ellas. Aunque

---

<sup>6</sup> En razón a que el período de análisis de este trabajo abarca sólo hasta diciembre de 1991, y por ser el proceso todavía incipiente, no es posible adelantar una evaluación de sus resultados. Sin embargo, por las características de las empresas, las limitaciones del mercado interno y las orientaciones de la inversión privada nacional y extranjera, se puede afirmar que el mayor interés está fijado en la venta parcial o total de las empresas más grandes y/o rentables, como YPF, COMIBOL, ENTÉL, ENDE, ENFE y EMV. Por otro lado, la orientación prevaleciente en su avalúo demuestra que la privatización responde ante todo al principio de eliminar la presencia estatal en la producción, antes que corregir el déficit fiscal o mejorar la eficiencia.

se establecieron las tres formas de traspaso: licitación pública, subasta o venta en la Bolsa de Valores, hasta diciembre de 1991 no se transfirió ninguna de las 60 empresas de las corporaciones identificadas, y se presentan serios obstáculos para el establecimiento de contratos en los sectores clave, minería principalmente, derivados de la tenaz oposición de sectores laborales y cívicos y de la incoherencia en la ejecución de la política por parte del propio gobierno.

## **2.2. Los nuevos instrumentos**

El convencimiento de la eficacia y la insustituibilidad de las políticas implementadas en el proceso estabilizador se tradujo en la permanencia de varios instrumentos dentro los recursos de la política económica.

La lógica de las autoridades económicas, derivada de la línea teórica de los organismos internacionales, hace depender la estabilidad en el nivel de precios de la permanencia de políticas contractivas, principalmente la política monetaria, y de la continuación del condicionamiento de la política económica, que permite un flujo positivo de capitales. En esta medida, la dirección de las principales medidas adoptadas en el corto plazo (shock), permanece inalterable: contracción de las variables monetarias, control del gasto público y manejo cambiario mediante minidevaluaciones.

Las modificaciones parciales, que no hacen a la orientación, se desarrollan adecuándose a los resultados derivados de la aplicación de instrumentos de otras áreas de política que buscan la reforma estructural de la economía y a las necesidades que el mismo proceso hace patentes. Un hecho importante que marca el paso a la aplicación de medidas de mantenimiento de la estabilidad es la suscripción periódica de acuerdos de ajuste estructural con el FMI y el BM, que señalan metas de las que depende el flujo de capitales y el aval en el mercado financiero internacional. Aquí cabe una digresión necesaria acerca de la ausencia, en el discurso oficial, de mención de la permanencia del problema de la deuda externa, pues se postula que los peligros de retorno a la inflación provienen fundamentalmente del manejo de las variables monetarias y fiscales. En este sentido, es lógico que el ritmo de crecimiento del dinero y la magnitud del gasto público se reduzcan al apego a un programa monetario, vaciado en la teoría monetarista de oferta de dinero, y a un presupuesto equilibrado que se remite a la misma doctrina.

### **a) *Area monetaria***

En este campo, se disponen medidas como la liberalización de las tasas de interés, que se orienta a impulsar la formación del ahorro doméstico mediante tasas positivas altas y evitando recurrir de manera exagerada al financiamiento externo y al financiamiento

inorgánico. La reforma del signo monetario permite implementar un nuevo parámetro que marque el manejo de la emisión monetaria y aporte en confianza a la moneda nacional.

La intención, ratificada también en los acuerdos con el FMI, de reducir cada vez más la dependencia del sector público del crédito del BCB, que se supone acarrea presiones inflacionarias, y con la esperanza de impulsar la creación de un mercado de valores que mejore la capacidad de financiamiento para la inversión, se plasma en la autorización al BCB para emitir valores negociables. Esta pasa a ser, como veremos más adelante, una importante innovación de política que también se subordina al objetivo de mantener la estabilidad vía control del déficit público.

Las medidas orientadas al fortalecimiento del sistema financiero son las referidas a la instrumentación del encaje legal, liberando de esta obligación a los depósitos en moneda extranjera, y al establecimiento del redescuento automático, que permite el acceso irrestricto a recursos del BCB, además de una serie de disposiciones que permiten a los bancos privados potenciar su capacidad de intermediación. Se establece, por ejemplo, la libertad para realizar todo tipo de transacciones en dólares, la autorización temporal para implementar provisiones de cobertura de la mora, la autocalcapitalización mediante bonos estatales, y la libertad para otorgar créditos a inversionistas interesados en acciones del propio banco, y, además, el derecho a una palanca financiera de 15 a 1, elevándola posteriormente hasta una relación de 20 a 1, respecto a su patrimonio neto. Otra medida es la referida a la liquidación de la banca estatal, con el objeto de mejorar la competitividad del mercado financiero. Finalmente, lo más relevante es la decisión de llevar adelante la reforma del sistema financiero, acudiendo a un financiamiento del Banco Mundial.

Adicionalmente, se dictan medidas con el objeto de asegurar un mejor control de las actividades de intermediación, imponiendo ciertas normas al nivel del spread bancario e induciendo mediante la remuneración temporal del encaje legal la reducción de los niveles de las tasas de interés, la restitución de la autoridad de la Superintendencia de Bancos y la elaboración de la nueva Ley de Bancos e Instituciones Financieras en sustitución de la vigente que data de principios de siglo.

#### **b) *Area fiscal***

La medida más relevante en esta área es la imposición de un nuevo sistema tributario, caracterizado por la presencia dominante de los impuestos indirectos (4 impuestos sobre el consumo y 2 sobre las rentas presuntas), la universalización del tributo y la simplificación. Con esta medida se reducen los aproximadamente 600 impuestos nacionales y municipales a sólo 6 impuestos permanentes, facilitando la recaudación y atenuando la evasión tributaria.

Es importante señalar que la orientación del modelo obliga a la eliminación de tributos a los sectores empresariales exportadores no tradicionales y a la eliminación de impuestos directos sobre utilidades a todos los sectores empresariales privados, con la intención de concentrar los recursos y guiar de esta manera la reactivación económica y el crecimiento. De este modo se impone una política tributaria regresiva que pretende, sobre la base de la ampliación del universo tributario, fundamentalmente, el incremento de los impuestos genuinos.

Las disposiciones posteriores en el plano de los ingresos tributarios tienen más un carácter de fomento a las actividades productivas exportadoras antes que una definida intención de recaudar ingresos para el fisco; entre ellas, por ejemplo, se inscribe la reformulación del Código de Minería.

Con todo, la orientación de la política económica no se modifica respecto a la importancia que tienen los ingresos por venta de hidrocarburos y transferencias de la empresa estatal YPF para financiar el gasto público. Por esa razón, en noviembre de 1990 se dispone el pago de una regalía departamental, una nacional y un impuesto sobre la producción en boca de pozo, además del impuesto del 40% sobre utilidades netas de la empresa.

### **c) *Area cambiaria***

Como hemos visto más arriba, la importancia del precio de la divisa estadounidense es crucial para el mantenimiento del nivel de precios. En esta medida, el mantenimiento de un tipo de cambio real, único y flexible se convierte en una condición sine qua non.

Este propósito se cumple mediante la instrumentación del mecanismo de subasta del BCB (Bolsín), que ofrece las divisas de acuerdo a su disponibilidad. Por este motivo, es en realidad en el campo de la política de endeudamiento y de comercio exterior donde se puede hallar la respuesta a este propósito. En primera instancia, las restricciones de política que derivan de los compromisos con el FMI y el BM obvian el problema del mantenimiento de un nivel alto de endeudamiento externo -reconociendo aún que la deuda se ha recompuesto-, poniendo en primer orden la necesidad de mantenimiento del equilibrio macroeconómico, por lo que gran parte del éxito en el mantenimiento de la estabilidad se explica por el apoyo financiero que brindan los organismos internacionales. Este responde, además, a la visión acerca de la necesidad de un alivio financiero del país para que desarrolle un proceso de transformación productiva y de inserción internacional. En segundo lugar, el mantenimiento de una política cambiaria con esas restricciones halla su correspondencia negativa en los efectos sobre la competitividad externa, que derivaría del manejo adecuado de un tipo de cambio real.

Por lo anterior, el manejo de la política cambiaria -su permanencia, en realidad-, está

ligado a la utilización de otros instrumentos que corresponden principalmente al área de financiamiento externo y que pueden resumirse en los intentos oficiales de reducción y recomposición de la deuda pública externa, mediante gestiones de renegociación y recompra.

### 3. DESCRIPCION DE LOS RESULTADOS

#### 3.1. Saneamiento de las finanzas públicas

Como consecuencia de la adopción de medidas iniciales en el ámbito fiscal, ya referidas en el punto 2.1., y la implementación de significativas reformas tanto en el manejo de los gastos como en el de los ingresos, las finanzas públicas han mantenido un equilibrio relativo. Tal como se puede observar en el Cuadro No.1, el déficit consolidado del Sector Público No Financiero (SPNF) ha ido reduciéndose desde niveles exageradamente altos, 28% del PIB en 1984 y 11% en 1985, hasta alcanzar un promedio de 4% anual en los últimos tres años. Esta situación refleja los esfuerzos gubernamentales para lograr un equilibrio fiscal, considerado el elemento clave de la política de mantenimiento de la estabilidad, y el cumplimiento de metas trazadas por los organismos financieros internacionales -que condicionan de esta manera el flujo de capitales al país-, inclusive superándolas (en 1986 la meta era un déficit de 6% del PIB).

El comportamiento, sin embargo, no ha sido homogéneo entre los diferentes subsectores fiscales. Así, por ejemplo, mientras la reducción del déficit en las empresas públicas ha permitido que el mismo se mantenga generalmente por debajo del 1% del PIB (excepto en 1987, que alcanza 4,5% del PIB), el comportamiento de la misma variable en el gobierno general ha mantenido niveles por encima del 2% del PIB, llegando inclusive a niveles de 5,5%. De esta manera, los niveles anuales del déficit consolidado pasa a explicarse en la mayoría de los años del período en más del 50% por el déficit del gobierno general.

##### 3.1.1. *Insuficiencia de ingresos genuinos*

La tendencia general a la reducción del déficit público se explica por el incremento de los ingresos corrientes, incluidas transferencias, y por la reducción de los gastos corrientes. En el caso de los ingresos, los que muestran un mayor crecimiento son los ingresos tributarios (incluidos IVA e IT a Hidrocarburos), que de 2,48% del PIB en 1984, pasan a su nivel más alto en 1988: 8.28% del PIB, como consecuencia de la aplicación de la Reforma Tributaria. Los objetivos de estabilización inmediata, se reflejan en el aumento inicial de los ingresos por concepto de venta de bienes y servicios, particularmente de derivados del petróleo, en 1985, año de transición, aunque se mantienen en un nivel considerable durante todo el período, llegando a constituirse en alrededor del 70% del total de ingresos corrientes del SPNF (ver Cuadro No.5).

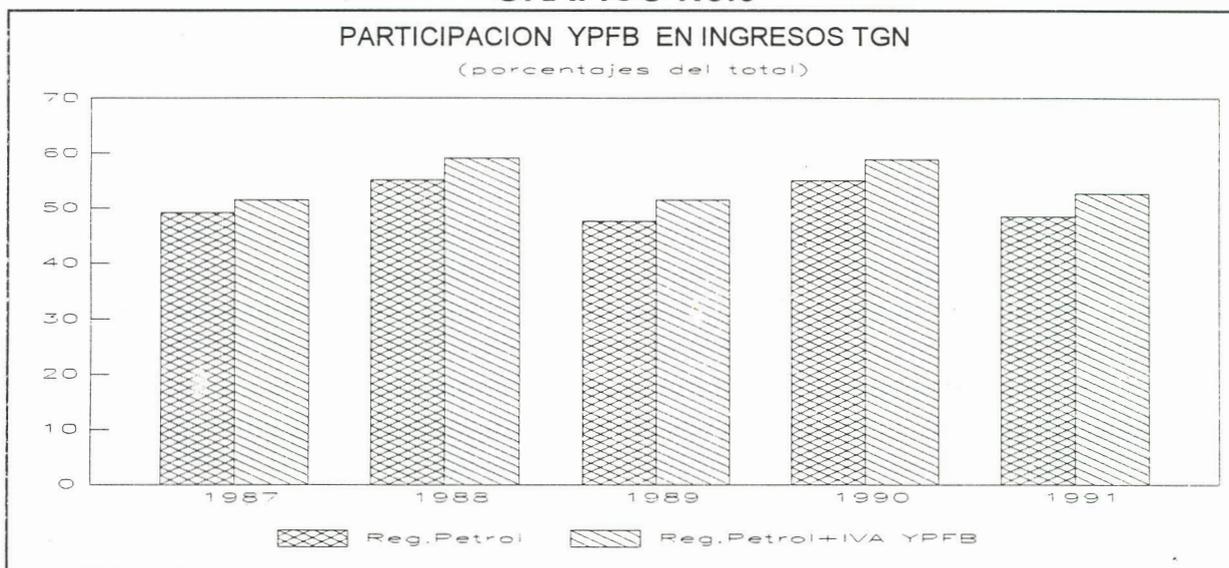
### CUADRO No. 5

INGRESOS CORRIENTES DEL S.P.N.F. (Participación porcentual)								
	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991
INGRESOS TRIBUTARIOS	10,46	11,21	21,08	32,26	31,16	24,21	24,29	23,82
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1,46	3,26	3,37	3,67	2,15	1,66	1,82	1,49
VENTA Bs.y Serv.	85,12	80,85	75,55	62,85	64,23	70,01	70,38	71,61
OTROS	2,96	4,68	0,00	1,22	2,46	4,13	3,51	3,08
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base a: UDAPE, **Estadísticas Económicas de Bolivia** Nos.2 y 3.

La importancia de la utilización de las transferencias e impuestos aplicados al sector hidrocarburos se mediatiza, en la anterior descripción, debido a que, por un lado, los impuestos a los derivados del petróleo se contabilizan al interior de los ingresos tributarios, mientras que las otras transferencias se hallan implícitas en el rubro de ventas internas y externas de todo el sector público. Por esta razón, el análisis del comportamiento y estructura de los ingresos fiscales se debe realizar observando las cuentas del Tesoro General de la Nación (TGN). De esta manera, observamos que (ver Cuadro No. 6) el rubro de Regalías Petroleras ocupa el lugar preeminente de los ingresos corrientes que financia al fisco, situación que se agudiza aún más si se toma en cuenta la parte correspondiente a los impuestos indirectos aplicados al valor agregado y las transacciones de hidrocarburos internamente, y que constituyen alrededor del 20% de los impuestos recaudados efectivamente por el TGN (ver Gráfico No. 6).

### GRAFICO No.6



Fuente: UDAPE, **Estadísticas Económicas de Bolivia** No.3.

## CUADRO No.6

MOVIMIENTO DE INGRESOS DEL T.G.N. (Porcentajes del PIB)								
AÑO	INTERNA	ADUANERA	COMUNIC.	CONSULAR	MINERAS	PETROLERAS	VARIOS	TOTAL
1.984	1,25	0,71	0,01	0,12	0,48	0,45	0,21	3,25
1.985	1,09	1,12	0,01	0,36	0,29	6,02	1,26	10,15
1.986	2,34	1,33	0,01	0,20	0,02	4,21	3,20	11,31
1.987	3,14	1,67	0,01	0,00	0,06	5,78	1,08	11,75
1.988	3,52	1,34	0,01	0,00	0,07	6,59	0,42	11,95
1.989	3,61	1,12	0,00	0,00	0,13	5,99	1,70	12,56
1.990	3,77	0,94	0,00	0,00	0,08	6,87	0,84	12,50
1.991	4,36	0,85	0,00	0,00	0,04	7,17	2,34	14,76

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base BCB, Boletines Estadísticos.

Todo lo anterior demuestra palmariamente la fragilidad del saneamiento alcanzado por las finanzas públicas. En sentido estricto, demuestra que el equilibrio fiscal depende esencialmente del financiamiento por fuentes no genuinas de ingresos, inicialmente definidas como "provisionales", como son las transferencias de YPFB y, en menor medida, de otras empresas estatales. El riesgo de desequilibrios proviene, naturalmente, de las características a que está sujeta la producción de hidrocarburos y de la propia marcha del modelo que tiende a transferir todo activo estatal a manos privadas, lo que se suma a la inflexibilidad característica de los gastos corrientes del Estado. Adicionalmente, el costo de succionar recursos a la empresa del petróleo y, de esta manera, debilitar su capacidad para cubrir sus actividades de exploración y explotación, se convierte en un peligro latente. Esta además referir el costo que significan estas transferencias para la población, sujeta al traspaso automático de todo incremento a los precios de los bienes y servicios de consumo masivo.

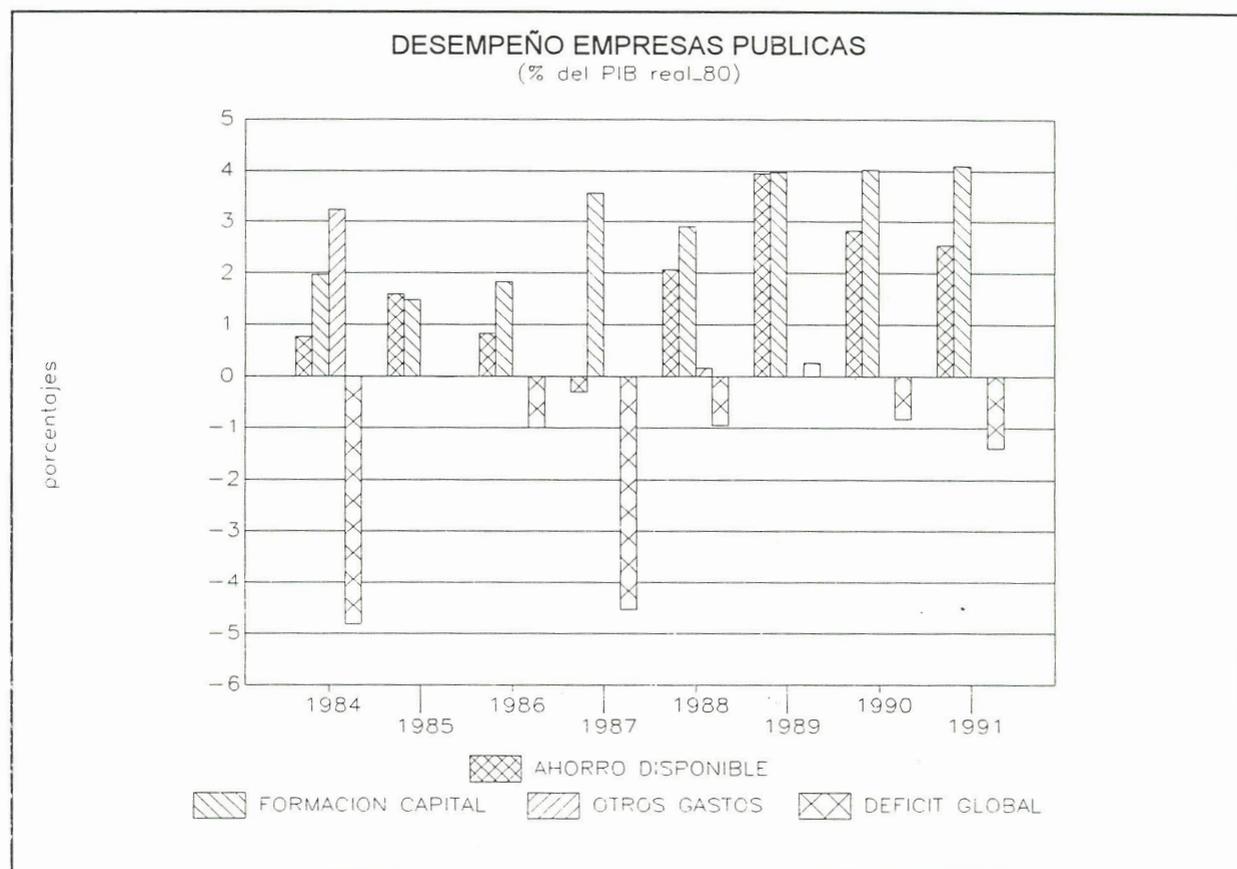
La precariedad de la política de ingresos fiscales también se refleja en la lógica aplicada a la reforma de los impuestos, haciendo recaer éstos principalmente sobre el consumo y no sobre los ingresos y utilidades, hecho que conlleva, de antemano, un sesgo de inequidad. El propósito de ampliar el universo tributario ha sido truncado por la resistencia tenaz de los sectores sociales afectados, campesinos e informales, que se caracterizan por la extrema debilidad en sus recursos. De esta forma, las autoridades han optado por incrementar los impuestos de mayor eficacia y más significativos, IVA e IT, cuidando no romper la regla del programa que sugiere no afectar las utilidades y beneficios de los sectores empresariales, particularmente de aquellos considerados funcionales al modelo. Las consideraciones respecto a la necesidad de incrementar la presión tributaria, que según los datos alcanza a poco más de 7% del PIB, no toma en cuenta que las transferencias de YPFB, bajo el título de excedentes, son en realidad un

impuesto que eleva dicha relación a aproximadamente el 11%. De todas maneras, el efecto combinado de reducción de las fuentes, por efecto de la privatización, y el aumento de ingresos indirectos regresivos, puede agudizar los efectos sociales y la consiguiente oposición social.

### 3.1.2. Transferencias de las empresas públicas

La permanencia de una política de ingresos fiscales basada en las transferencias de las empresas públicas, mediante la retención de sus excedentes financieros, además de significar precariedad para el equilibrio de las finanzas públicas, redundando en perjuicios para las empresas públicas. De hecho, lo más grave reside en la decisión permanente de financiar gastos corrientes, principalmente de la administración central, con recursos provenientes de actividades productivas, más aún si estas últimas se refieren a recursos no renovable de características estratégicas para la economía.

**GRAFICO No. 7**

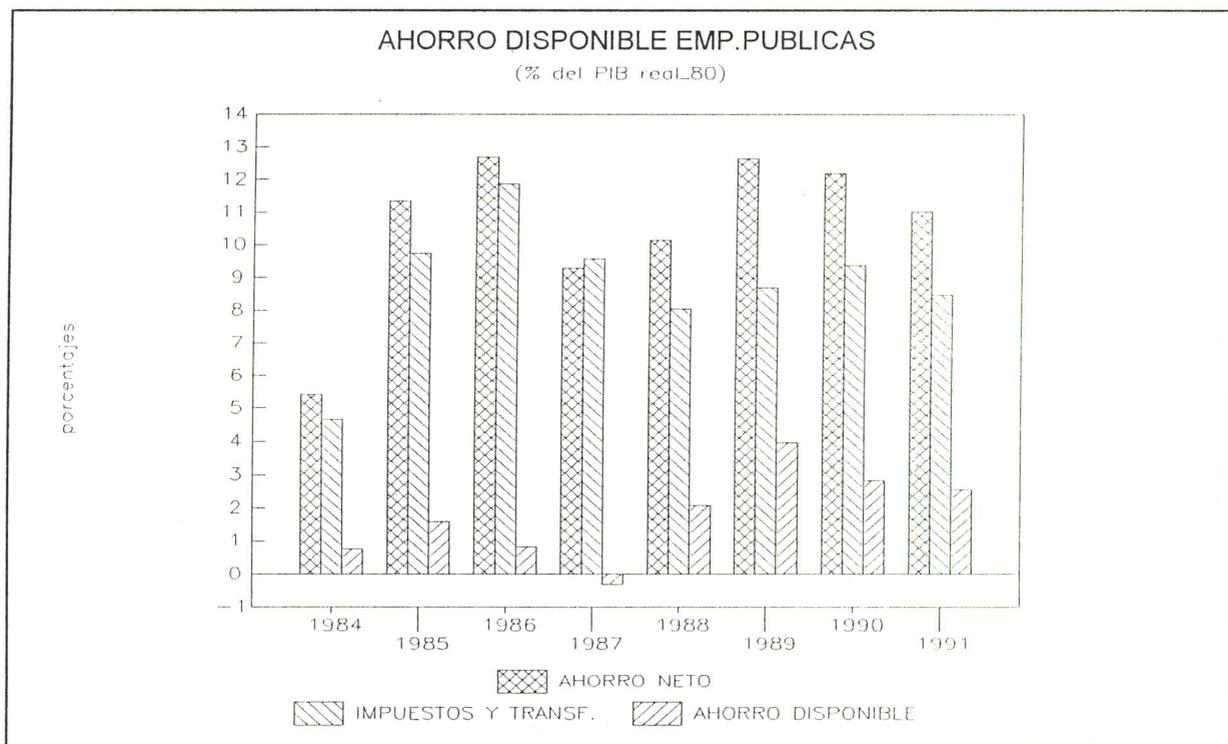


Fuente: UDAPE Estad.Eco.de Bolivia Nos.2 y 3.

De acuerdo a los Gráficos No.7 y No.8, la situación de las empresas públicas, más exactamente su déficit total, se explica por el peso abrumador de las transferencias e impuestos que deben erogar para financiar los gastos de la administración del Estado. Los excedentes importantes, ahorro neto, obtenidos a partir de su actividad productiva -sea de servicios o bienes- se reducen drásticamente por efecto de los impuestos y transferencias. Así, el ahorro disponible de las empresas es apenas 20% o menos de su ahorro neto para el período, e inclusive se convierte en negativo el año 1987.

De esta manera, la insuficiencia de recursos propios, insuficiencia aparente debido a la política fiscal, se suma al flujo limitado de recursos de capital -negativos en 1985 y 1987-, para traducirse finalmente en déficit permanentes. Este fenómeno puede ser explicado por la intencionalidad explícita del PAE respecto a las actividades productivas de naturaleza estatal que, sin embargo, chocan con la necesidad perentoria de contar con recursos y preservar la estabilidad. Paradójicamente, la disminución de las capacidades financieras de las empresas viene acompañada por la presencia todavía fundamental de la inversión pública a nivel global de la economía. Esta orientación general se traduce, finalmente, en la dependencia cada vez mayor de los recursos externos para financiar las inversiones públicas, principalmente en forma de créditos directos a las empresas y de donaciones extranjeras para enfrentar gastos sociales.

### GRAFICO No.8



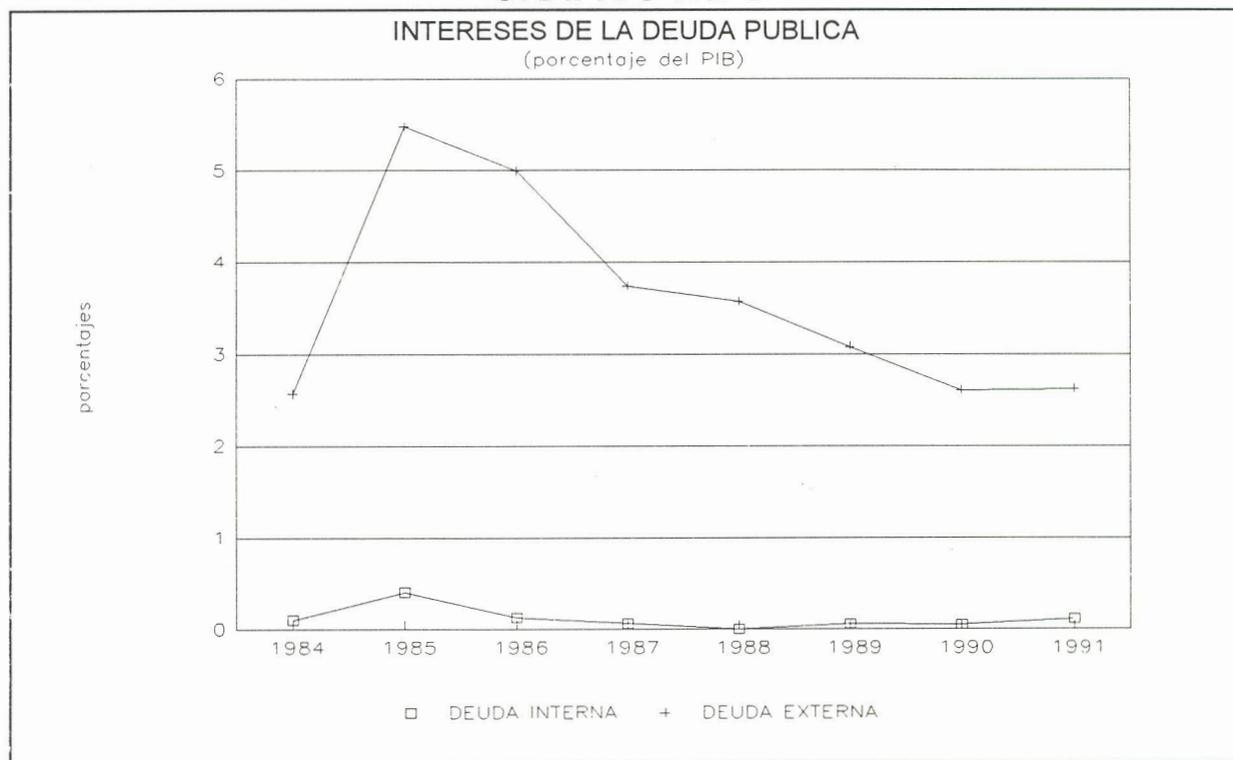
Fuente: UDAPE Est.Eco.de Bolivia Nos.2 y 3.

### 3.1.3. Características del gasto corriente

Pese a la tendencia hacia la disminución de los gastos corrientes del sector público no financiero, éstos mantienen todavía un elevadísimo nivel, pues se sitúan en más del 25% del PIB, correspondiendo un tercio de esta cifra a los gastos del gobierno general durante todo el período, lo que demuestra el peso relativo predominante de los gastos administrativos no ligados a la actividad productiva.

La estructura porcentual de los gastos corrientes del SPNF muestran una participación mayoritaria y permanente de las remuneraciones, aunque su comportamiento responde estrechamente al proceso estabilizador, pues su participación se reduce desde un 45% en 1984 hasta un 32% en 1985, y un 26% en 1986, para luego, en 1988, recuperar el escalón de los 40% y mantenerse en el trienio final del período. Asimismo, las compras de bienes y servicios mantienen un promedio anual de 30% del total de gastos corrientes para todo el período, lo que muestra la inflexibilidad de algunos rubros y la importancia relativa menor de la reducción del gasto para el mantenimiento de la estabilidad. El rubro de pago de intereses, como puede apreciarse en el Gráfico No.9, revela un desarrollo interesante que ilustra el comportamiento de la política económica respecto al financiamiento externo y a la fidelidad a las disposiciones de los organismos financieros.

**GRAFICO No. 9**



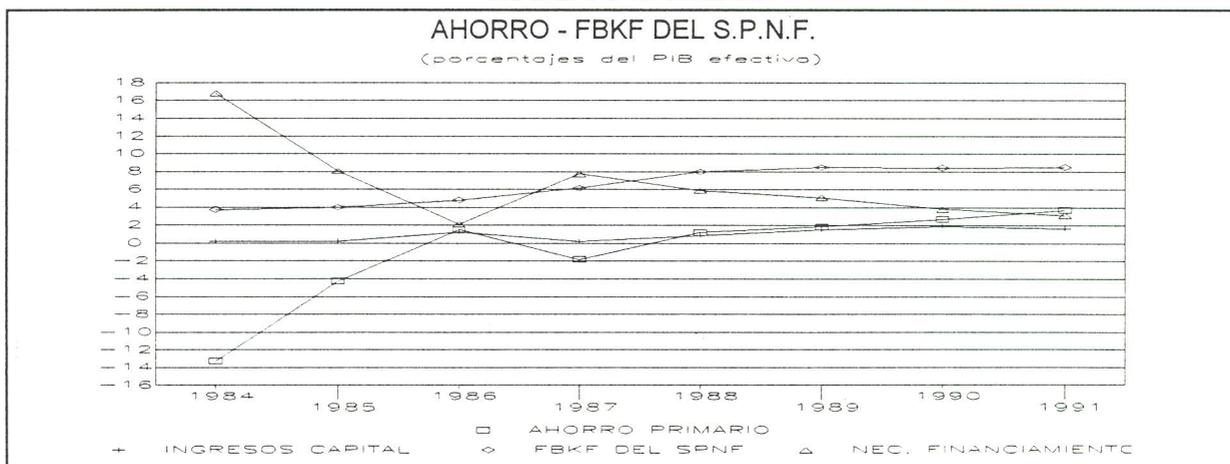
Fuente: UDAPE Est.Eco.de Bolivia Nos. 2 y 3.

Desde un nivel de 2.6% del PIB, que representaba el pago de intereses de la deuda externa en 1984, se eleva hasta un 5.5% en 1985, bajando a un 5% en 1986, y reduciéndose paulatinamente llega al nivel inicial del 2.6% en 1991. Esta trayectoria revela los esfuerzos gubernamentales, particularmente de la gestión Paz Estenssoro, para facilitar el flujo de capitales extranjeros mediante la regularización de pago de intereses, que en el marco del diseño del PAE en nuestro país, resulta una condición irreversible. Otro tanto se puede decir del pago de intereses de la deuda interna, aunque la diferencia de ésta reside más bien en los esfuerzos fiscales por facilitar la administración de sus recursos mejorando su posición frente a los acreedores internos, que asumen un papel importante en períodos de iliquidez fiscal.

### 3.1.4. Ahorro público e inversión

Un resultado importante de la aplicación de políticas de reforma estructural en el ámbito fiscal está referido a las posibilidades de generar ahorro público que se dirija hacia la inversión. De acuerdo a los datos consignados en los flujos financieros del SPNF, se ha presentado una mejoría en su situación, de modo de permitirle cierta capacidad para enfrentar los gastos de capital, formación bruta de capital, en los distintos sectores. Esta además decir que las líneas que siguen se refieren a la situación del sector para enfrentar los gastos de inversión real únicamente<sup>7</sup>, obviando la presencia de otros gastos que se contabilizaron independientemente y que fueron significativos en 1984 y 1985, distorsionando agudamente la relación que aquí se considera, y obscureciendo significativamente la explicación del elevado déficit global.

**GRAFICO No.10**



Fuente: UDAPE Estadísticas Económicas de Bolivia Nos. 2 y 3.

<sup>7</sup> Los Cuadros estudiados de flujo financiero del sector público incluyen como gastos de capital a la **inversión real** (compra de maquinaria y equipo, construcciones e instalaciones), la inversión financiera y la reposición de capital.

En el Cuadro No.7 y Gráfico No.10 se puede advertir la tendencia hacia la reducción de las necesidades de financiamiento respecto a la inversión real únicamente, que baja sostenidamente desde un 16.8% del PIB en 1984, hasta un 3.1% del PIB en 1991. En este tránsito, se produce una caída vertical el año 1986, cuando se reduce a un 2.1% del PIB, como producto del sobreajuste de las cuentas fiscales, que le permitieron un ahorro importante -un tercio de los gastos de capital-, y de la presencia de un monto similar por concepto de donaciones (ver Gráfico No.11). Exceptuando el año 1987, la mejoría relativa del SPNF para cubrir sus gastos de inversión provinieron de la generación de un ahorro primario positivo, aunque muy reducido frente a los gastos de capital efectivo, que mejora sustancialmente en 1991. Los ingresos de capital, constituidos mayoritaria y abrumadoramente por donaciones, han crecido durante los primeros cuatro años, para estabilizarse alrededor del 1.5% del PIB, es decir, significando un 20% de los gastos de inversión como promedio.

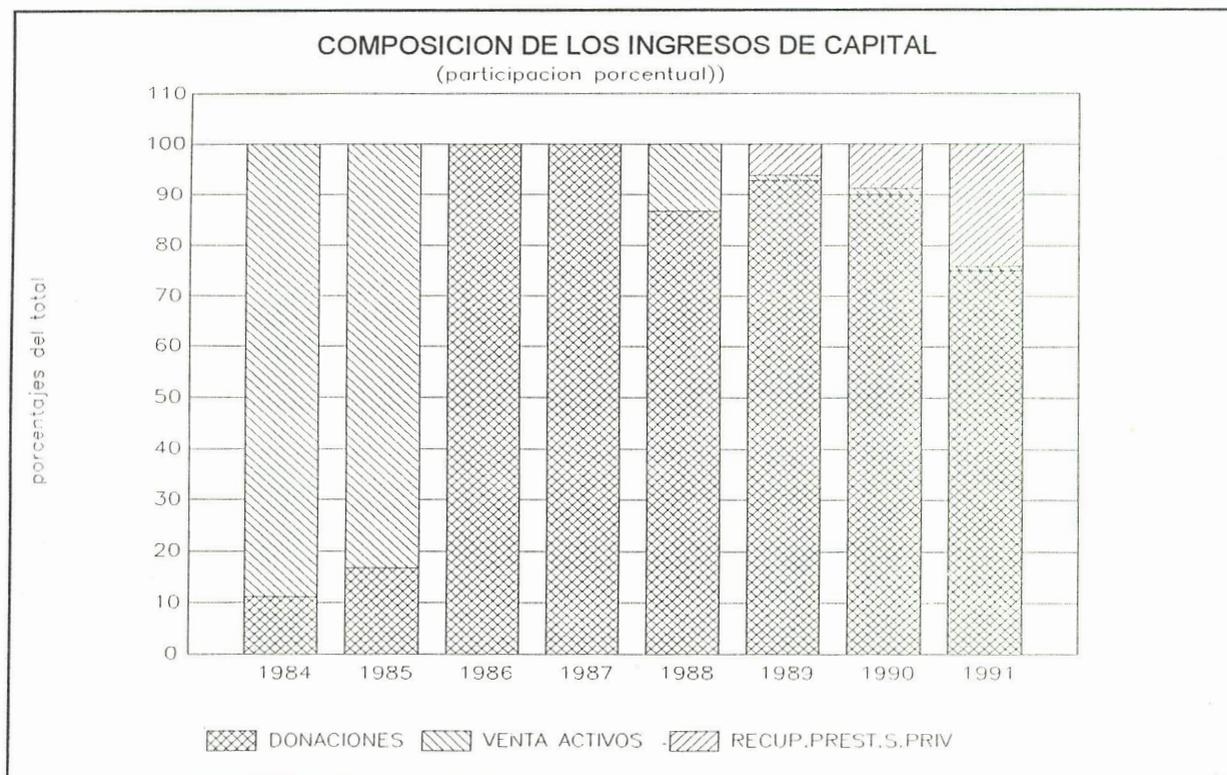
### CUADRO No.7

<b>AHORRO-INVERSION DEL S.P.N.F.</b> <b>(porcentajes del PIB)</b>								
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
AHORRO PRIMARIO	-13,25	-4,26	1,48	-1,81	1,22	1,87	2,71	3,73
INGRESOS DE CAPITAL	0,19	0,19	1,2	0,21	0,88	1,52	1,90	1,66
INVERSION PUBLICA	3,72	3,98	4,8	6,13	7,97	8,5	8,42	8,52
NEC. FINANCIAMIENTO	16,78	8,05	2,12	7,73	5,87	5,11	3,81	3,13

Fuente: Cuadro No.1.

La importancia de considerar el ahorro y la inversión de las empresas públicas radica en que éstas mantienen su importancia en la actividad económica productiva. La inversión de las empresas públicas es de aproximadamente el 50% del total de la inversión pública a partir de 1986, lo que puede deberse a la reducción relativa de las inversiones realizadas por el gobierno general en materia social y de otros servicios a partir de la instrumentación del Ajuste. Con todo, la inversión de las empresas públicas ha ido aumentando notablemente, pasando de menos de 2% del PIB, hasta más del 4% del PIB en los dos últimos años del período considerado. Las necesidades de financiamiento a partir del ahorro disponible, que resulta luego de las transferencias al resto del sector público no financiero, son significativamente menores que las observadas en el caso consolidado, pese a que los ingresos netos de capital han estado por debajo del 0.4% del PIB, e inclusive han sido nulos o negativos entre 1986 y 1987.

## GRAFICO No.11



Fuente: UDAPE Estad.Eco.de Bolivia Nos.2 y 3.

En síntesis, a partir del comportamiento de las cuentas fiscales se puede concluir que el sector público ha generado ahorro a partir de los rendimientos positivos de las empresas productivas, aunque de manera insuficiente, para posibilitar el desarrollo de inversiones. Queda claro también que estas posibilidades se ven limitadas por la persistencia de un alto nivel en los montos destinados a gastos corrientes y por la persistencia de la decisión oficial de financiarlos no mediante ahorro genuino, esencialmente impuestos, sino acudiendo a ganancias de su actividad productiva.

### 3.1.5. Magnitud del déficit y su financiamiento

Como hemos visto, el déficit del sector público no financiero se ha reducido sustancialmente a partir de la aplicación del PAE, respondiendo así a su orientación general de mantener una política fiscal estabilizadora. Los rasgos importantes ya señalados son la reducción de los gastos corrientes y el incremento de los ingresos, principalmente por concepto de transferencias e impuestos a la venta de hidrocarburos. Entre los primeros se mantiene la inflexibilidad de gastos, como las remuneraciones, las compras de bienes y servicios y el pago de la deuda pública interna y externa en proporciones semejantes a 1984.

La composición del financiamiento neto del déficit nos muestra la importancia creciente de los recursos externos. El Cuadro No.8 es, en este sentido, bastante ilustrativo, pues los recursos provenientes del extranjero pasan a ser mayoritarios en 4 de los seis años de Ajuste analizados. Particularmente importante es la participación de este tipo de financiamiento el año 1986, cuando se opta por cubrir con recursos foráneos la totalidad del déficit, permitiendo inclusive que el financiamiento interno sea negativo, es decir, ampliando su cobertura a obligaciones con acreedores internos.

### CUADRO No.8

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT GLOBAL DEL S.P.N.F. (Porcentajes del PIB)								
	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991
Financ. Interno	25,49	6,29	(3,79)	5,28	1,73	3,13	1,42	0,18
Financ. Externo	2,99	5,15	6,61	2,53	4,75	2,08	2,54	3,27

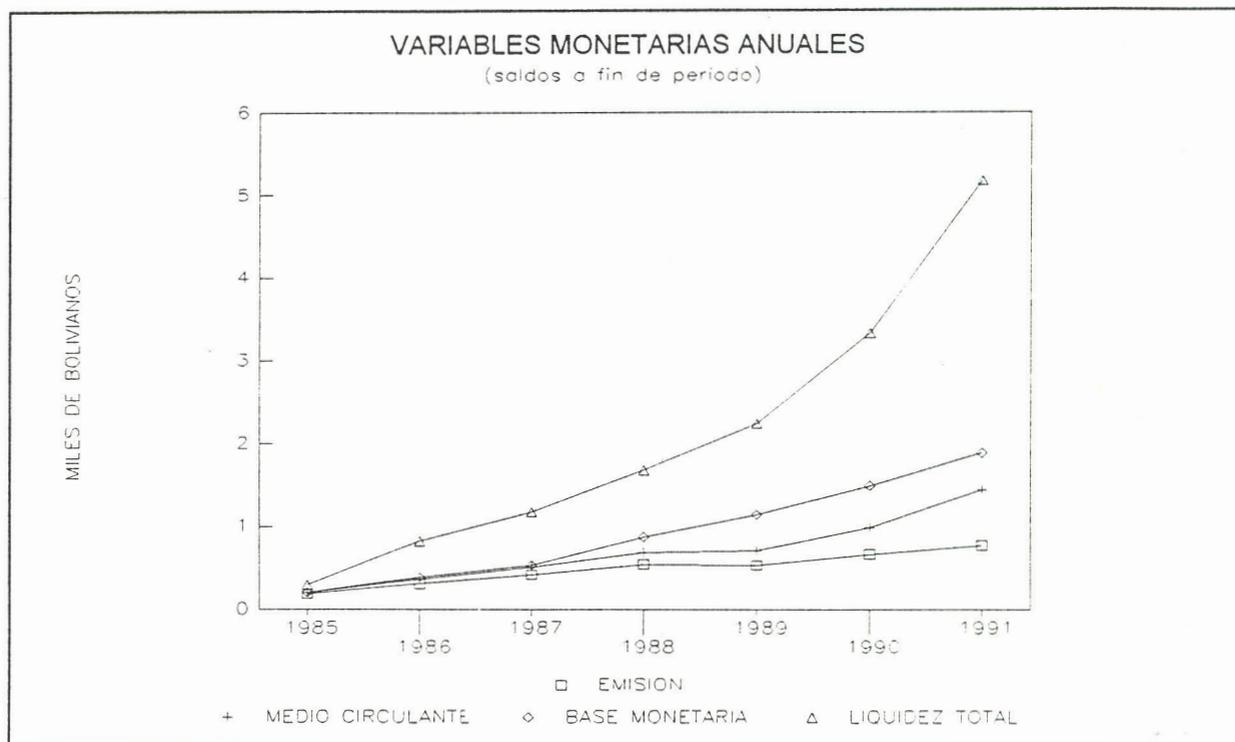
Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base UDAPE, **Estadísticas Económicas de Bolivia** Nos.2 y 3.

## 3.2. El manejo monetario de la estabilidad

### 3.2.1. Desmonetización de la economía

En el período de mantenimiento de la estabilidad y de aplicación de reformas estructurales, la política monetaria ha mantenido los rasgos esenciales que tuvo en la primera etapa de detención del proceso hiperinflacionario. El crecimiento de la cantidad de dinero, como instrumento de política económica, ha seguido subordinado al objetivo de mantenimiento del nivel general de precios y ha desterrado la concepción de utilizarlo como propiciador de la actividad económica interna. De esta manera, tanto el crecimiento de la base monetaria como de la emisión han estado permanentemente ligados a la existencia de respaldo real, reservas internacionales, relegando el crédito al sector público y respondiendo únicamente a las necesidades de financiamiento identificadas y determinadas por el programa monetario y el presupuesto fiscal.

## GRAFICO No.12



Fuente: Banco Central de Bolivia.

La medida M1/PIB, explicativa de la monetización de la economía, presenta, como lo ilustra el Gráfico No.12, una tendencia a la recuperación a partir de 1986, como resultado de la concepción gubernamental de que el proceso de estabilidad ha sido definitivamente cumplido y de que es menester pasar a la etapa de recuperación y crecimiento económico.

Esta tendencia se ve contrastada por el crecimiento sostenido y más acelerado de la base monetaria y, en mayor grado aún, de la liquidez total. Este fenómeno explica, entonces, la situación de restricción monetaria de la economía, cuya dinámica interna responde necesariamente a la existencia de un nivel apropiado de moneda nacional como medio de pago y medida de cuenta.

Las razones para este comportamiento se las puede hallar en la revisión de los Cuadros No.9 y No.10 y en el Gráfico No.13, que refleja la presencia de una tendencia de crecimiento menor del multiplicador monetario  $mm$ , respecto a la de la BM. Es decir, que la dinámica menor de la tasa de crecimiento de M1 se debe a que el ritmo de crecimiento de  $mm$  es relativamente menor al aumento de la tasa de incremento de la base monetaria. Siendo  $mm$  el elemento discrecional del gobierno para crear dinero, la razón

de su comportamiento reside en la trayectoria de sus determinantes: la relación  $r=R/D+A^8$  y la relación  $a=A/D^9$ , ambas controlados por las decisiones del sistema bancario. Esto es, que la diferencia entre las magnitudes del medio circulante, medida por excelencia de la monetización de la economía, y la base monetaria y la liquidez total, se deben al manejo monetario restrictivo del gobierno. El conocimiento oficial acerca de las necesidades de circulante del público y su interés de mantener un nivel limitado de consumo, determinan que sea el comportamiento del sistema financiero, facilitado por la liberalización de este mercado, el que decida los niveles de liquidez total de la economía y el ritmo de crecimiento de dinero.

**CUADRO No.9**

<b>VARIABLES MONETARIAS ANUALES</b> (miles de bolivianos)				
<b>Saldo a fin:</b>	<b>EMISION</b>	<b>MEDIO CIRCULANTE</b>	<b>BASE MONETARIA</b>	<b>LIQUIDEZ TOTAL</b>
1985	183,590	198,679	201,193	290,320
1986	306,999	363,304	384,165	822,127
1987	414,143	508,437	533,473	1,174,506
1988	541,930	684,769	874,917	1,682,692
1989	530,450	706,303	1,142,979	2,244,609
1990	668,121	988,376	1,495,111	3,338,531
1991	75,433	1,446,783	1,891,472	5,171,048

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base BCB, **Boletines Estadísticos**.

La explicación que hemos hallado en la revisión de las variables monetarias, particularmente de  $r$  y  $a$ , es que la conducta del sistema bancario encuentra un beneficio relativo en el mantenimiento de reservas bancarias en el BCB, frente al beneficio que brinda el interés interbancario por su liquidez. Es decir, que la presencia de mayores reservas bancarias limita la cantidad de billetes y monedas en poder del público, influyendo en las decisiones oficiales de emitir moneda. De esta manera, el financiamiento de las actividades económicas depende esencialmente de la liquidez total, es decir, de la cantidad de dinero menos líquido, como son los depósitos a plazo y las cuentas de ahorro. A ello, sin duda, ha contribuido la política cambiaria que ha modificado el papel de las divisas, que han asumido todas las funciones del dinero, y la política de liberalización financiera de autorización de cuentas bancarias denominadas en dólares, aspecto al que nos referiremos con mayor amplitud en el siguiente acápite.

<sup>8</sup>  $r = \text{Reservas bancarias/Depósitos vista} + \text{Cuasidinero}$ .

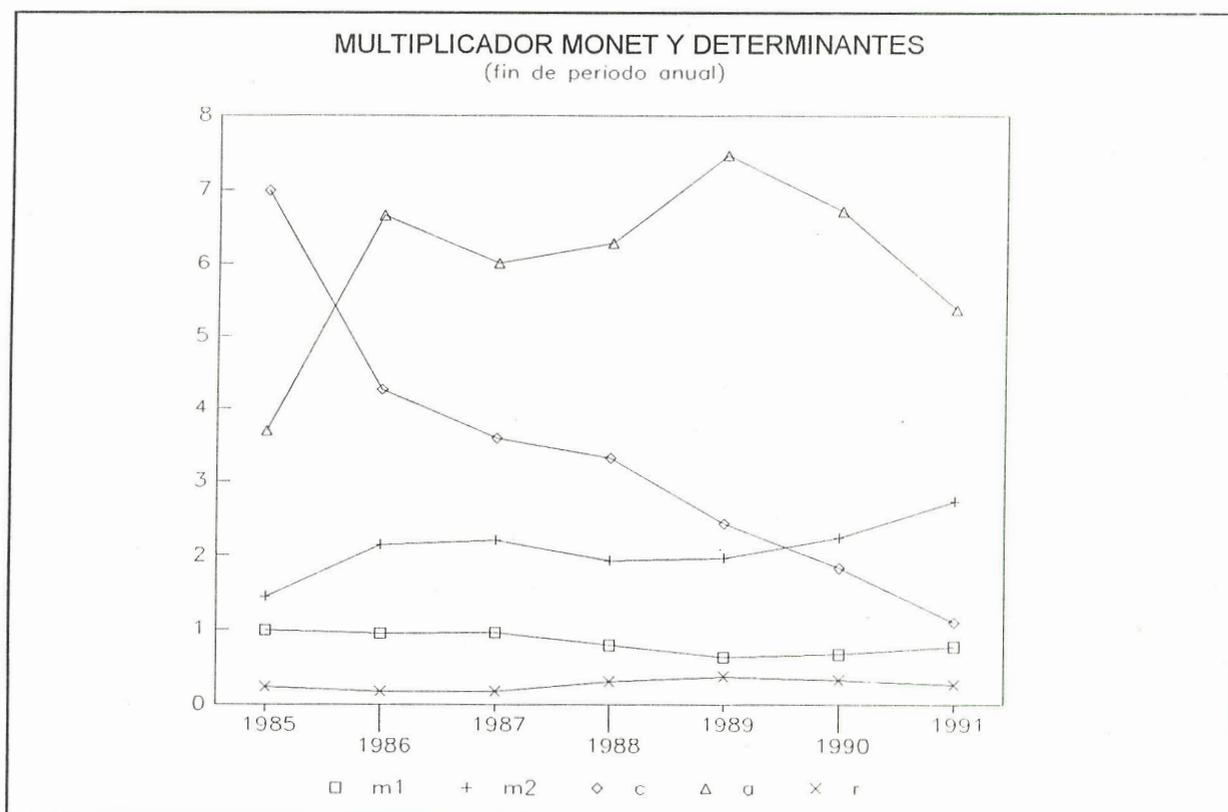
<sup>9</sup>  $a = \text{Cuasidinero/Depósitos vista}$ .

**CUADRO No.10**

MULTIPLICADORES MONETARIOS ANUALES					
Saldo a fin de:	MULTIPLICADORES		DETERMINANTES DE MULTIPLICADORES		
	$m1=M1/BM$	$m2=M2/BM$	$c=C/D$	$a=A/D$	$r=R/(D+A)$
1985	0,98750	1,44299	6,99224	3,68643	0,23496
1986	0,94570	2,14004	4,27055	6,65626	0,17014
1987	0,95307	2,20162	3,58303	6,00192	0,17500
1988	0,78267	1,92326	3,31522	6,28862	0,30160
1989	0,61795	1,96382	2,42859	7,46736	0,36844
1990	0,66107	2,23297	1,82766	6,72360	0,31717
1991	0,76490	2,73387	1,08750	5,37358	0,25757

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base BCB, Boletines Estadísticos.

**GRAFICO No.13**



Fuente: Banco Central de Bolivia.

### 3.2.2. Dolarización y precio del dinero

El proceso de la desmonetización de la economía, reducción de stock de dinero, está ligado, como hemos visto más arriba, al fenómeno de la dolarización, que significa la sustitución de activos financieros. A partir de la aplicación del PAE, que implicó la liberalización en las áreas cambiaria y financiera, se ha venido produciendo una sustitución de la moneda nacional como medio de pago y unidad de cuenta (autorizado por el D.S. 21060).

Los elementos determinantes para esta preferencia por mantener activos financieros denominados en moneda extranjera o con mantenimiento en valor, son fundamentalmente dos: el nivel del tipo de cambio real, y la diferencia entre las tasas de interés reales locales y las vigentes en mercados internacionales.

El comportamiento del índice del tipo de cambio real con base en el último cuatrimestre de 1985, ilustrado en el Cuadro No. 11, muestra su caída continua hasta 1989, lo que se tradujo en la expectativa de una modificación futura pendiente que se verifica recién desde 1990, aunque no modifica la opción de las personas por mantener su riqueza en dólares debido a la desconfianza que parte del comportamiento de la inflación local y la devaluación administrada que se ve más adelante.

**CUADRO No.11**

INDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL (1) (Base Oct-Dic/85 = 100)						
1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
119,87	93,49	72,95	78,77	75,45	112,82	124,48

(1) Multilateral= 8 principales socios comerciales de Bolivia.

Fuente: Elab. CEDLA-UAE en base UDAPE, *Estadísticas Eco. de Bolivia* No.3

El otro aspecto que interesa, es el nivel de las tasas de interés del sistema bancario y las tasas internacionales. Para el caso, se ha elaborado el Cuadro No.12, en el que se percibe la diferencia absoluta a partir de 1986 entre las tasas del mercado financiero local y la tasa libor a 1 año, que explicaría la tendencia a mantener cuentas en moneda extranjera proveniente de repatriaciones de capital. Esta tendencia en favor de la moneda extranjera permanece hasta el fin del período en niveles bastante elevados.

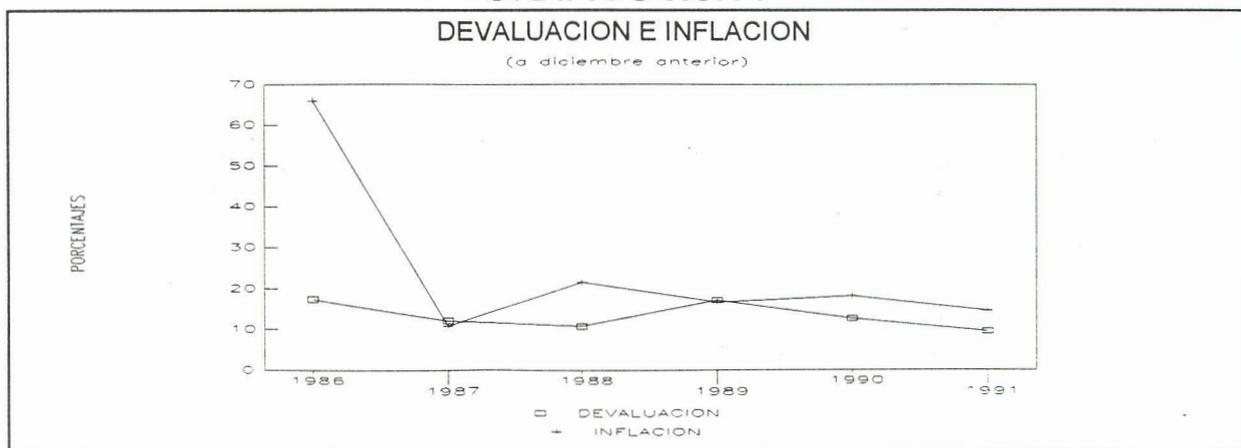
CUADRO No.12

TASAS DE INTERES NOMINALES MONEDA EXTRANJERA (promedio anuales)			
	TASA PASIVA ME	TASA LIBOR PROM.	DIFERENCIA %
1985	11,20	9,06	2,14
1986	14,97	6,94	8,03
1987	15,56	7,55	8,01
1988	14,95	8,34	6,61
1989	15,06	9,33	5,73
1990	13,64	8,42	5,22
1991	10,56	6,34	4,22

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE, en base Banco Central de Bolivia

Ahora bien, recordando el papel que se atribuye a la política cambiaria en el programa de estabilización y que persiste en la etapa actual de reformas, podemos arribar a la conclusión de que el rezago cambiario respecto a la inflación es una tendencia obligada debido al papel rector de la divisa en el nivel de precios. En este aspecto, es interesante observar el Gráfico No.14 para reconocer la irrelevancia de la política devaluatoria para corregir el precio relativo del dólar en nuestra economía, pues una vez definida, el resultado es un mero traslado de sus efectos sobre los precios de los bienes internos. Así pues, la política económica, dominada por los objetivos estabilizadores, redundando en la dolarización extrema, es decir, en la pérdida de soberanía del Estado para operar con la creación de dinero e influir en el nivel de actividad económica.

GRAFICO No.14



Fuente: Banco Central de Bolivia.

Este fenómeno se vuelca de manera concreta sobre el ámbito financiero nacional, provocando la dolarización de los créditos, con la consiguiente dificultad de traducir la liquidez de los bancos en inversión real. A esta situación coadyuva la disposición relativa a la liberalización de los créditos refinanciados, que no ha cumplido el papel que se les había asignado en la amplitud de la competencia para efectos de reducir los niveles de las tasas de interés, y que simplemente ha significado ampliar la cartera en dólares del sistema financiero.

Un resultado trascendental de la política económica, particularmente del manejo monetario, es el alto costo del dinero. Las altas tasas de interés vigentes en el sistema financiero reflejan, por un lado, el mantenimiento de una política de corte restrictivo, en la medida en que se mantiene el ritmo de crecimiento de la emisión y se incorporan mecanismos de mercado abierto para absorber liquidez, que influyen en los niveles de las tasas de interés. Por otro, revelan el carácter especulativo de la banca privada y su ineficiencia; y, finalmente, confirman la falta de credibilidad de las personas en la moneda nacional.

**CUADRO No.13**

TASAS DE INTERES REALES Y SPREADS BANCARIOS								
	TASAS REALES MN		TASAS REALES ME		ENC.LEG	ENC.LEG	PREADS BANCARIOS	
	ACTIVAS	PASIVAS	ACTIVAS	PASIVAS	MN	ME	MN	ME
1985	-95,98	-97,46	-97,18	-97,32	10	0	11,08	0,13
1986	-0,11	-19,63	29,76	22,28	8	0	19,53	7,49
1987	29,37	19,93	23,92	13,62	10	10	6,5	7,91
1988	14,88	5,18	15,18	6,92	10	10	8,21	6,74
1989	19,62	3,62	20,30	12,19	10	10	14,04	6,07
1990	17,74	2,07	19,26	11,66	10	10	13,9	5,68
1991	20,42	3,95	15,91	8,48	10	10	14,44	5,84

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE con base en Boletines BCB Nos. 261 y 273.

Como se puede apreciar en el Cuadro No.13, a partir de 1985 se va desarrollando una tendencia al alza de las tasas reales de interés en el sistema financiero, gracias a las medidas de liberalización de ese mercado y a la detención del proceso hiperinflacionario. Desde 1987 estas tasas pasan a ser reales positivas, aunque en el caso de las que rigen para el dólar lo son ya desde 1986, hecho que se explica por la presencia de una fuerte devaluación anual mayor a la tasa de inflación, y la inexistencia de encaje legal para depósitos en dólares.

Los niveles de las tasas de interés son particularmente altas: 29.76% anual de tasa de interés activa para moneda extranjera en 1986 y 29.37% anual de tasa activa para

moneda nacional. El primer hecho que hay que destacar, es la diferencia entre las tasas reales, tanto activas como pasivas, vigentes para los dos tipos de moneda, siendo evidente la permanente diferencia a favor de las tasas para moneda extranjera, exceptuando el primer y último años de la serie considerada. El segundo aspecto, es que la diferencia favorable de las tasas pasivas para moneda extranjera explicarían, excepto en 1987, la preferencia por el mantenimiento de activos financieros denominados en dólares.

La permanencia de este fenómeno de alto costo del dinero, que se traduce en condiciones negativas para la actividad económica productiva, al imposibilitar que el ahorro se traduzca en inversión efectiva, parece deberse principalmente a la combinación de los rasgos generales de la política económica, que persiste en considerar como prioritaria la conservación de una estabilidad asentada en el control de la demanda agregada vía restricción fiscal y monetaria, con las particularidades del sistema financiero nacional, signado por su estrechez y su carácter esencialmente especulativo.

Como vemos en el Cuadro citado, los spreads bancarios tienen un nivel muy alto, siendo inclusive, en el caso de los créditos en moneda nacional, hasta seis veces la tasa pasiva que reciben los depositantes, aún sin considerar el efecto beneficioso de la remuneración del encaje legal por parte del BCB a los bancos privados. Los argumentos que pueden dar cuenta de esta actitud de las instituciones bancarias se refieren a la pesadez de su estructura y a la posición oligopólica de las mismas.

Realizando un breve análisis de la situación de la banca privada, podemos advertir (ver Cuadro No. 14) la presencia de altísimos niveles de gastos que prácticamente anulan el resultado operativo o ganancia de los bancos, proveniente de los ingresos financieros y operativos. Es particularmente interesante ver la magnitud de los gastos administrativos, que se descuentan luego de obtener el resultado operativo bruto, y que concluyen dejando saldos negativos o positivos muy pequeños como resultado neto de los bancos. De esta manera, las ganancias del sistema bancario privado (nacional y extranjero) se explican por "ingresos extraordinarios" no identificados que no figuran en el Cuadro anterior.

#### CUADRO No.14

GANANCIAS BANCA PRIVADA				
(miles de bolivianos)				
	1.988	1.989	1.990	1.991
INGRESOS FINANCIEROS	266,885	736,385	974,786	1,303,458
INGRESOS OPERATIVOS	67,720	82,936	123,185	128,410
GASTOS FINANCIEROS	200,209	650,211	875,091	1,086,250
GASTOS OPERATIVOS	97	15,622	34,903	34,160
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	134,299	153,488	187,977	311,458
GASTOS ADMINISTRACION	118,940	153,688	196,235	265,118
RESULTADO OPERATIVO NETO	15,359	(200)	(8,258)	46,340

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base Superintendencia de Bancos, boletines informativos.

Pese a esto, confrontando los ingresos brutos por operaciones financieras y otras, el resultado de las ganancias de los bancos privados es bastante considerable, pues significan en el período, en promedio, el 70% de su patrimonio neto, lo que revela una posición rentable extraordinaria, opuesta radicalmente a los resultados netos obtenidos, si tomamos como ciertos los gastos incurridos en cada gestión por este grupo de bancos, y que estarían demostrando una ineficiencia considerable.

Esta situación de la banca privada se completa con las características de su cartera propia que alcanza, en promedio para el período, el 65% del total de recursos captados del público, es decir que, aunque la liquidez de los bancos privados es muy alta, está imposibilitada de volcarse a la inversión por la presencia de actitudes especulativas de la banca y por mecanismos de la política monetaria destinada a congelar los recursos para evitar presiones inflacionarias. Así, tenemos que las inversiones temporarias de los bancos privados, compuestas fundamentalmente por depósitos a plazos, aunque han bajado en los últimos dos años, son alrededor de un 5.25% de su cartera directa total (promedio para el período), lo que muestra que una parte del ahorro es destinada a obtener ganancias financieras y no a cubrir requerimientos de inversiones productivas. Del mismo modo, el mecanismo del encaje legal absorbe una parte creciente del dinero líquido de los bancos, pasando de 16.6% de M1 (medio circulante) en 1987, a 43.4% de M1 en 1991, lo que muestra el carácter depresor de este mecanismo en la perspectiva del mantenimiento de la estabilidad de precios.

En este mismo marco, a partir de 1988 la política económica ha venido incorporando mecanismos de mercado abierto destinados a absorber la liquidez de los bancos y, paralelamente, a brindar una cobertura de emergencia a las reservas internacionales del BCB, consideradas como el parámetro guía del manejo monetario. Sin embargo, la utilización de estos mecanismos deviene en costos que influyen negativamente a la posición fiscal, pues se convierten en una especie de déficit (déficit cuasi-fiscal). En este sentido, haciendo uso de una metodología convencional<sup>10</sup>, se ha estimado este costo (ver Cuadro No. 15) que muestra un comportamiento al alza debido a la mayor demanda de estos valores por bancos y sujetos privados. De esta manera, al efecto de alza de las tasas e interés que implica mantener estos valores fiscales (deuda pública), para efectos de absorber la sobrelíquidez bancaria, se le debe sumar el efecto del costo que ellos devengan para el Estado.

---

<sup>10</sup> En lo esencial la metodología ha sido tomada de Ramírez, Juan R., "Los certificados de depósitos y la política económica", en **UDAPE, Análisis Económico** Volumen 4. La Paz, Junio 1992. La misma consiste, fundamentalmente, en el cálculo del Descuento (D) devengado por los CD's corrientes, menos los Ingresos por moneda extranjera (Ime) que obtiene el BCB en el exterior por sus depósitos en dólares, que realiza utilizando parte de las divisas absorbidas del público.

**CUADRO No.15**

<b>DEFICIT CUASI-FISCAL DE LOS CD's</b> <b>(en dólares)</b>				
<b>Período</b>	<b>DESCUENTO</b>	<b>INGRESO ME</b>	<b>DEF.CUASIFISCAL</b>	<b>D.CF/PIB (%)</b>
<b>1.988</b>	8,152,058	1,425,688	6,726,370	0,13
<b>1.989</b>	9,578,429	1,173,454	8,404,975	0,15
<b>1.990</b>	20,495,391	1,424,421	19,070,969	0,34
<b>1.991</b>	31,267,100	4,960,089	26,307,011	0,43

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base boletines BCB y Superintendencia de Bancos.

**3.3. Permanencia de la política cambiaria**

Como hemos mencionado antes, la política cambiaria mantuvo sus características esenciales referidas al sostenimiento de un tipo de cambio del dólar real, **único y flexible**, determinado por el mercado aunque administrado por el Banco Central de Bolivia (BCB).

Durante el período de análisis (1985-1991), esta orientación permitió eliminar las distorsiones que afectaban a amplios sectores productivos y favorecían a otros, principalmente a los importadores. Desde que se liberaliza este mercado, se rompe la tendencia especulativa del mercado negro, que era en la práctica el único referente válido para los agentes económicos, posibilitando la existencia de un sólo tipo de cambio para todos los demandantes. Además, la depreciación inicial de la moneda nacional permitió la corrección de los precios relativos de los bienes y servicios transables.

Aunque este rol estuvo inicialmente ligado a objetivos de estabilización, se prolonga hasta hoy debido a las características de nuestra economía, como son su extrema apertura al comercio y economía mundiales y su dependencia de fuentes de divisas escasas, principalmente exportaciones de materias primas. En otras palabras, al enfrentar escasez de divisas para cubrir sus necesidades de insumos, bienes de capital y bienes de consumo importados, la política cambiaria debe conjugar dos aspectos fundamentales: por una parte, debe permitir un manejo racional de los precios relativos internos y externos, de manera que induzcan la producción de transables; por otra, debe mantener un control permanente sobre el comportamiento de la oferta de divisas, atendiendo a su relación con las expectativas inflacionarias.

De esta manera, la permanencia de las características de la política cambiaria está sujeta a la magnitud del ingreso de divisas provenientes de la actividad exportadora, de

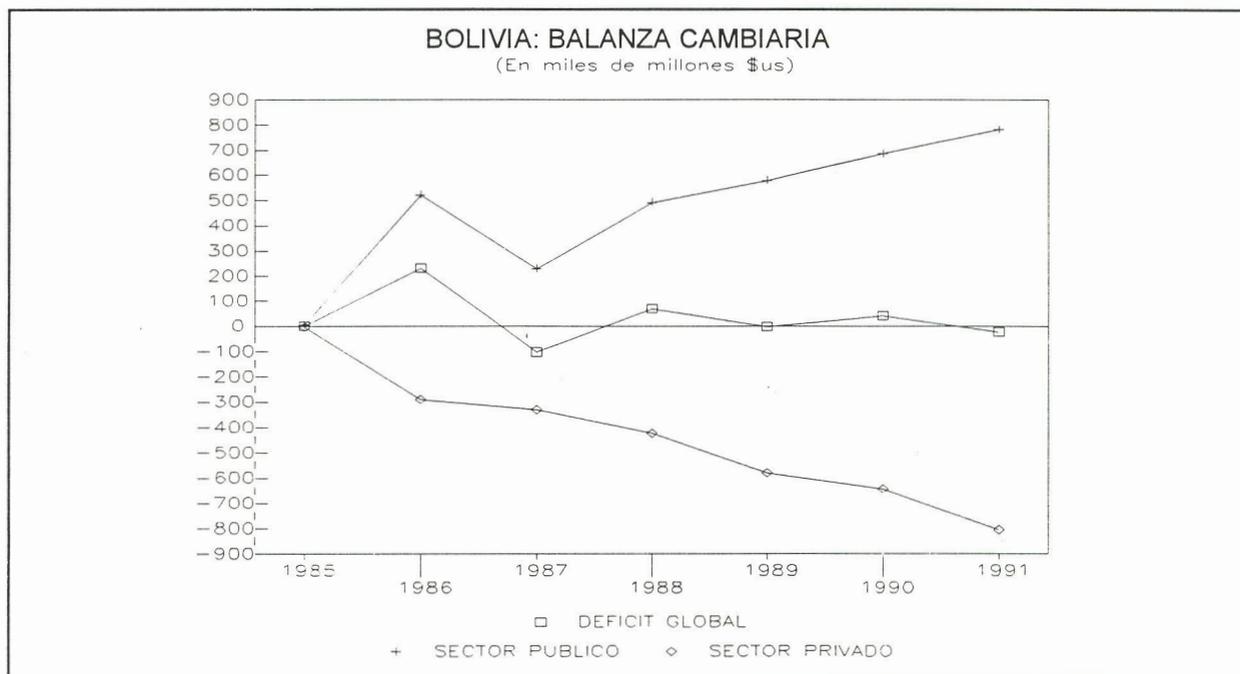
los recursos de capital internacionales, principalmente, y de otros instrumentos que utilizan las autoridades monetarias.

**CUADRO No.16**

RESUMEN BALANZA CAMBIARIA (En millones \$us)							
	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991
<b>INGRESOS</b>	850,7	1,159,5	682,4	1,076,8	1,385,5	1,933,3	1,764,6
<b>S.PUBLICO</b>	782,1	1,034,7	539,0	930,6	1,177,5	1,653,6	1,569,2
<b>S.PRIVADO</b>	68,6	124,8	143,4	146,2	208,0	279,7	195,4
<b>EGRESOS</b>	851,2	927,8	784,9	1,008,8	1,387,7	1,892,4	1,786,6
<b>S.PUBLICO</b>	778,1	513,5	310,0	439,4	600,0	968,5	787,2
<b>S.PRIVADO</b>	73,1	414,3	474,9	569,4	787,7	923,9	999,4
<b>DEFICIT</b>	(0,5)	231,7	(102,5)	68,0	(2,2)	40,9	(22,0)
<b>S.PUBLICO</b>	4,0	521,2	229,0	491,2	577,5	685,1	782,0
<b>S.PRIVADO</b>	(4,5)	(289,5)	(331,5)	(423,2)	(579,7)	(644,2)	(804,0)

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base Boletines Estadísticos BCB.

**GRAFICO No.15**



Fuente: Banco Central de Bolivia.

En el Cuadro No.16 y el Gráfico No.15 observamos un comportamiento oscilante del saldo de divisas del país, aunque con evidentes reducciones en su intensidad. En los tres primeros años (1986-1988) resalta el cambio abrupto del saldo, pasando de ser positivo en 231 millones de dólares en 1986, a -102 millones en 1987, y nuevamente a un saldo positivo de 68 millones de dólares. Esta tendencia se explica, fundamentalmente, por la caída en los ingresos del sector público, tanto de los provenientes de exportaciones como de los desembolsos de deuda externa. Entre 1989 y 1991, la pendiente de la curva de déficit se hace más suave, respondiendo al incremento paulatino de las exportaciones públicas, a la mejora en los desembolsos y al incremento extraordinario de rubros dependientes del manejo monetario, como son el encaje legal, los CEDES y otros. Un hecho que destaca es el déficit permanente del sector privado -paralelo al superávit permanente del sector público-, que resulta del alza constante de las importaciones de bienes, cuyo valor, en 1991, llega a ser 13 veces el valor de las importaciones de 1985, en tanto que sus exportaciones únicamente se triplican en todo el período.

El análisis más detallado de la evolución de los ingresos de divisas (ver Cuadro No.17) permite apreciar la importancia de sus diferentes componentes. Llama la atención la reducción en términos absolutos y relativos de las exportaciones y el comportamiento oscilante, aunque tendencialmente creciente (excepto 1991), de los recursos provenientes del exterior en forma de créditos. Sin embargo, lo destacable es el aumento considerable del rubro Otros, en el que se incluyen los que ingresan por ventanillas del BCB y aquellos que provienen de venta de CEDES, Encaje Legal, Captaciones y otras actividades financieras internas del Banco Central.

### CUADRO No.17

RESUMEN INGRESO DE DIVISAS (En millones de dólares)							
	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991
<b>VALORES ABSOLUTOS</b>							
Recursos externos	166,8	357,4	138,6	337,9	363,5	388,5	262,7
Exportaciones	675,1	605,0	362,3	519,4	470,6	601,3	551,8
Otros *	8,8	197,1	181,5	219,5	551,4	943,5	950,1
<b>Total</b>	<b>850,7</b>	<b>1,159,5</b>	<b>682,4</b>	<b>1,076,8</b>	<b>1,385,5</b>	<b>1,933,3</b>	<b>1,764,6</b>
<b>VALORES RELATIVOS</b>							
Recursos externos	19,6	30,8	20,3	31,4	26,2	20,1	14,9
Exportaciones	79,4	52,2	53,1	48,2	34,0	31,1	31,3
Otros *	1,0	17,0	26,6	20,4	39,8	48,8	53,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Incluye mecanismo de Convenio de Crédito Recíproco público y privado.

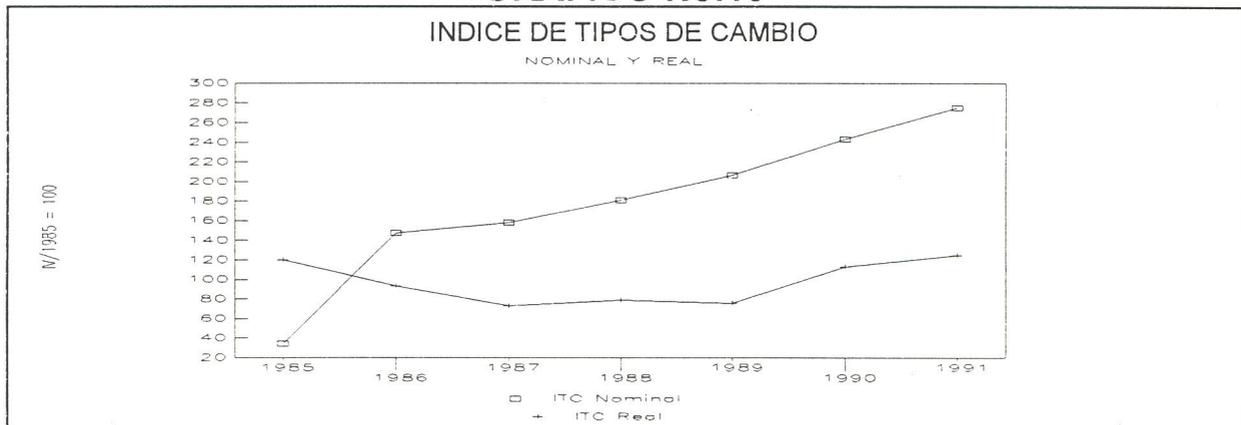
Fuente: Elaboración CEDLA-UAE con base en **Boletines Estadísticos BCB**.

Este comportamiento resalta la importancia que adquieren en la balanza cambiaria los instrumentos monetarios destinados a propósitos estabilizadores, puesto que responden al criterio de mantener la liquidez bancaria en un nivel acorde con la magnitud de medios de pago de equilibrio y asegurar un nivel mínimo de reservas internacionales.

Es preocupante, también, que exista una especie de sustitución de fuentes genuinas, como son las exportaciones, por aquellas que responden a organismos financieros internacionales, pues a la par que demuestra una creciente dependencia financiera, plantea la fragilidad de los recursos (y por lo tanto del manejo cambiario), sujetos al comportamiento del mercado internacional de capitales, lo que obviamente resta libertades a la política económica e implica cargas para el futuro. En este sentido, es importante destacar que pese a la ampliamente propagandizada campaña de reducción de la deuda externa, ésta y su correspondiente servicio mantienen aún niveles alarmantes, pues representan, en 1991, el 59.8% del PIB y el 3.2% del PIB, respectivamente, frente al 37.6% del PIB y el 4% del PIB en que se situaban en 1984.

Ahora bien, en lo que interesa a esta parte del trabajo, es importante considerar al comportamiento de las fuentes de divisas y su relación con el movimiento del tipo de cambio como un determinante fundamental de la política cambiaria. El Gráfico No.16 refleja la dinámica diferenciada de los tipos de cambio real y nominal. Este último muestra una política de devaluación nominal sostenida y creciente en el período, excepto el año 1991, en que el ritmo de devaluación disminuye. Contrariamente, el índice del tipo de cambio real refleja un comportamiento cambiante, de modo que se observa una caída sostenida en los primeros 3 años, una leve recuperación en 1988, y una recuperación importante en los dos últimos años. Este índice real, calculado por UDAPE sobre la base de los tipos de cambio de nuestros principales socios comerciales, permite obtener un acercamiento más preciso a la medida del precio de los transables, incluyendo los elementos influyentes que provienen de las políticas económicas de esos países.

**GRAFICO No.16**



Fuente: UDAPE y Banco Central de Bolivia

Si consideramos que, en teoría, el nivel del tipo de cambio real es uno de los factores fundamentales que determinan la actitud de los productores y demandantes de bienes transables, su dinámica debería reflejarse en el movimiento de las fuentes y usos de divisas ligados al comercio exterior.

Como comentamos líneas arriba, la tendencia de las importaciones es hacia un alza permanente, paralela a la caída persistente de las exportaciones. Viendo el Cuadro No.18, se confirma este comportamiento. Abstrayéndonos de otros elementos que pudieran determinar aquél, podemos decir que, aunque el movimiento del tipo de cambio real y el de las exportaciones guardan cierta correspondencia, no sucede nada parecido en el caso de las importaciones, pues éstas muestran un movimiento regular de incremento incluso en períodos de crecimiento del tipo de cambio real, que supuestamente deberían inducir una disminución de la demanda de importaciones por el efecto precio.

**CUADRO No.18**

<b>BALANZA COMERCIAL DE BOLIVIA</b>							
<b>(En millones de dólares)</b>							
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>EXPORTACIONES</b>	672,5	637,8	569,5	600,2	821,7	926,5	848,6
<b>IMPORTACIONES</b>	690,9	674,0	766,3	590,5	619,9	702,7	992,3
<b>BLZA. COMERCIAL</b>	(18,4)	(36,2)	(196,8)	9,7	201,8	223,8	(143,7)

Fuente: Base de Datos Müller y Asociados.

Aunque esta es una manera muy general de abordar estas relaciones, brinda algunas pautas para conjeturar que el manejo cambiario de la actual política económica responde más bien a propósitos de estabilización que a razones de impulso exportador.

En efecto, si incorporamos otros elementos fundamentales para la orientación de la política cambiaria hacia el impulso exportador, como son la situación de los términos de intercambio y los rasgos de la política comercial, el nivel ideal del tipo de cambio de equilibrio necesario se modifica radicalmente.

Habiéndose registrado una caída permanente y pronunciada de la relación de precios de intercambio (55% de 1980 a 1991), y al haberse dispuesto una temprana liberalización comercial a efectos de coadyuvar el proceso estabilizador de precios mediante el facilitamiento del abastecimiento de bienes, que se reflejó en una pérdida de competitividad de algunos sectores productores de transables, y eliminado el CRA como subsidio a las exportaciones, parece obvio que el nivel del tipo de cambio real está

todavía lejos de su nivel de **equilibrio**, es decir, del nivel que efectivamente precisa el impulso exportador y de sustitución de importaciones que propugna el modelo.

De otro modo, también podría plantearse, como lo hace J.A.Morales<sup>11</sup>, que la importancia del tipo de cambio real para esos propósitos se relativiza ante la existencia de ciertas características nacionales. Esto vendría a reforzar el actual manejo cambiario relevando más bien otro tipo de instrumentos de la política económica. En este sentido, Fernando Candia<sup>12</sup>, por ejemplo, destaca la importancia de la recomposición y cambio de orientación del gasto fiscal hacia bienes importables (inversión), para inducir una corrección de los precios relativos que favorecen actualmente a los precios internos debido al volumen mayoritario de las compras locales del gobierno. Sin embargo, esta posibilidad estaría prácticamente vedada por la orientación fundamental del PAE, que es la de retraer cada vez más la participación estatal en la actividad económica.

Por todo ello, podemos afirmar que, dadas las características señaladas de la importancia del tipo de cambio como referente para el nivel de precios (por otro lado, también está la ineficacia de la devaluación como corrector de los precios relativos y la traslación de su efecto a los precios internos), cuantía y composición de los ingresos y egresos de divisas (en los que destaca la creciente importancia de los instrumentos monetarios estabilizadores), la política cambiaria en el futuro inmediato conservará su rasgo esencial de coadyuvante en el control de la estabilidad de precios, limitando de esta manera su importancia como instrumento del modelo exportador vigente y repercutiendo sobre algunas variables importantes, como la tasa de interés (por efecto de los CD's) y la magnitud del crédito a los sectores productivos.

---

<sup>11</sup> Morales, J.A., en **Reformas estructurales y crecimiento económico en Bolivia**, UCB-IISEC, La Paz, 1991, plantea la discusión acerca de la influencia efectiva del tipo de cambio real en el caso boliviano, debido a las características de nuestro comercio exterior (inelasticidad de las exportaciones de bienes primarios al tipo de cambio), la influencia de las políticas económicas de nuestros socios comerciales, el impacto inflacionario que tendrían devaluaciones mayores a las actuales, y plantea que a lo mejor sería más importante la estabilidad y el carácter predecible del tipo de cambio nominal, a efectos de facilitar los planes de inversión de los empresarios, que un tipo de cambio real inciertamente alto.

<sup>12</sup> Candia, Fernando. "Principales condicionantes del crecimiento de la economía boliviana", en **Bolivia: ajuste estructural, equidad y crecimiento**. BAREMO, La Paz, 1991.

## **II. LA ESTABILIDAD Y LAS CONDICIONES PARA LA ACTIVIDAD ECONOMICA**

### **1. CONDICIONES FINANCIERAS DERIVADAS DE LA ESTABILIDAD**

Una de las áreas fundamentales del programa de reforma estructural es la del financiamiento. Debido al propósito básico que inspira al modelo, el sistema financiero debe cumplir el rol de canalizador de los recursos financieros hacia el sector empresarial privado, como protagonista del desarrollo económico.

En el caso particular de nuestro país, hasta 1985 el sistema financiero estuvo dirigido a ratificar el papel de promotor del desarrollo que asumió el Estado. A partir de la liberalización de los distintos mercados, con la promulgación del D.S. 21060, se atribuye al sistema financiero un rol subordinado al objetivo de potenciar a la empresa privada. En agosto de 1985 se establecen las primeras medidas de liberalización del mercado del dinero, eliminando toda restricción a las personas e instituciones sobre la realización de actividades financieras -instituyendo de esta forma un sistema de multibanca-, a la vez que autoriza las operaciones en dólares por parte de cualquier agente financiero. El elemento central de la reforma en esta área fue la liberalización de las tasas de interés, que pasan a determinarse por las fuerzas del mercado, con excepción de las tasas de los créditos refinanciados del BCB.

Sin embargo, no es sino hasta 1987, con el D.S. 21660, que se emprenden medidas de mayor profundidad destinadas a superar el anterior estado de cosas. En este decreto trascendental se adoptan medidas dirigidas a potenciar al sistema bancario privado, reduciendo la participación de los bancos estatales en operaciones crediticias comerciales y de fomento. Medidas como la autorización para capitalizar los bancos con bonos de deuda pública y privada y la ampliación de la relación de endeudamiento interno y externo, hasta un total de 15 a 1, tienen la misma orientación.

Aunque estas medidas, junto a la creación del Fondo de Emergencia para la Reactivación Económica (FERE), intentan modificar la situación de debilidad del sistema, de modo que pueda cumplir el rol de financiador de la reactivación económica, se percibe la

ausencia de medidas más profundas para modificar el carácter oligopólico del sistema financiero. En este sentido, posteriores disposiciones legales pretenden cubrir estas deficiencias restituyendo todas las funciones de la Superintendencia de Bancos (marzo y mayo de 1988), contratando un crédito del Banco Mundial por 70 millones de dólares para financiar la reforma estructural del sistema financiero (julio y diciembre de 1988), estableciendo un Fondo de Garantía, ampliando la palanca financiera de 20 a 1 (D.S. 22407 de enero de 1990), autorizando la subasta de los créditos de desarrollo del BCB y el funcionamiento de nuevas Instituciones Intermedias Crediticias (ICI's), en agosto de 1990, y permitiendo la creación de Casas Bancarias (febrero de 1991), aunque sólo sea como intención.

En este trabajo abordaremos el análisis de las condiciones financieras derivadas de las políticas económicas, describiendo la situación de la banca privada, nacional y extranjera, habida cuenta de las orientaciones del modelo sobre la limitación de la participación estatal en la economía.

**CUADRO No.19**

<b>BOLIVIA: SISTEMA BANCARIO (Participación porcentual) *</b>				
	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>
<b>ACTIVOS TOTALES **</b>				
Bancos Privados Nacionales	77,76	81,76	83,81	91,30
Bancos Privados Extranjeros	3,21	2,26	1,94	1,85
Bancos Estatales	19,01	15,97	14,23	6,84
<b>DEPOSITOS **</b>				
Bancos Privados Nacionales	91,32	93,50	94,19	94,51
Bancos Privados Extranjeros	1,82	1,70	1,31	1,50
Bancos Estatales	6,85	4,78	4,49	3,97
<b>CARTERA NETA **</b>				
Bancos Privados Nacionales	85,51	87,17	89,14	95,67
Bancos Privados Extranjeros	1,12	1,13	0,81	1,07
Bancos Estatales	13,35	11,69	10,04	3,24

\* La diferencia en los totales se debe a redondeo. \*\* Saldos a diciembre.

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base Superintendencia de Bancos, **Boletines Informativos**.

Como se puede observar en el Cuadro No.19, la participación estatal en el sistema bancario del país ha caído, en los últimos cuatro años, hasta en un 70%, considerando sus activos y cartera, y en un 50% considerando los depósitos. También demuestra la creciente hegemonía de los bancos privados nacionales, que por sí solos constituyen más del 90% del sistema. Pese a esta orientación, el PAE no ha podido eliminar la

participación fundamental del Estado en el financiamiento del desarrollo, como lo confirma la estructura de la cartera del sistema (ver Cuadro No.21), que revela la importancia trascendental (62.47%) de los créditos del BCB de largo plazo, destinados a actividades productivas.

**CUADRO No.20**

BOLIVIA: SISTEMA BANCARIO (Tasas de crecimiento)				
	1988	1989	1990	1991
DEPOSITOS	35,70	47,67	54,52	63,75
CARTERA	35,57	40,66	44,14	52,54
ACTIVOS	28,50	40,52	33,92	38,50

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base boletines Superintendencia de Bancos.

Las medidas de liberalización, lanzadas tempranamente, dieron lugar al crecimiento inusitado del sistema bancario como proceso sostenido y permanente (ver Cuadro No.20), pero que tuvo, y tiene, evidentes desproporciones entre el ritmo de crecimiento de los depósitos y el de la cartera, lo que nos permite concluir que el exceso de liquidez de los bancos ha sido canalizado hacia otras actividades financieras rentables provistas por el nuevo escenario económico. Este desarrollo, sin embargo, significó también la quiebra de varias entidades bancarias. Así, en 1987 el BCB dispuso la liquidación de 4 bancos privados: Banco de Crédito Oruro SA, Banco de la Vivienda SAM, Banco Potosí SA y Banco del Progreso Nacional SAM. En 1989 la Superintendencia de Bancos decidió la liquidación del Banco Latinoamericano de Desarrollo SA. Comprendiendo la magnitud de esta situación, el Banco Mundial, en 1988, decidió apoyar la reestructuración del sistema financiero boliviano mediante el Crédito FSAC-BO-1925 por 70 millones de dólares, que incluía la aplicación de regulaciones para la supervisión bancaria y el establecimiento de la Superintendencia de Bancos como el órgano principal de control<sup>13</sup>. No obstante, esta intención se vio frustrada debido a la presencia de

<sup>13</sup> En el memorándum que acompañó la negociación de otros 35 millones de dólares del crédito en 1991, los funcionarios del BM señalan el fracaso de sus esfuerzos debido a la "dificultad de llevar a cabo programas discrecionales para lidiar con temas como éstos, altamente politizados". En este mismo documento se señalan las características prevalecientes del sistema bancario que, aunque observa avances en cuanto a desregulación de las tasas de interés y la subasta de los créditos de desarrollo del BCB, se resumen en: alta composición de los depósitos denominados en dólares y de corto plazo -lo que se refleja en créditos caros y también de corto plazo-, elevadas tasas de interés pasivas y activas (atribuidas al "riesgo país", al alto nivel de morosidad y elevados costos operativos), procedimientos inadecuados y presencia de colusión de banqueros con grupos económicos empresariales. Ver: Banco Mundial. *Memorándum Banco Mundial del Vice presidente de Operaciones, Moeam Qureshi al Vice Presidente de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Shahid Husain, del 3 de enero de 1991.*

elementos que hacen a la naturaleza no-competitiva de la banca.

De esta manera, podemos adelantar que la imposibilidad de que el sistema financiero cumpla un rol dinamizador del crecimiento se debe a características estructurales de la banca, agudizadas por las consecuencias de la aplicación del PAE. En efecto, las características centrales de la banca privada en Bolivia son: **la concentración de su propiedad y su relación con grupos económicos dominantes, debilidad patrimonial, ineficiencia traducida en altos costos y procedimientos inadecuados para calificar sus operaciones**, conjunto de condiciones que derivan en una actitud especulativa. Paralelamente, la política estabilizadora demanda instrumentos de absorción del dinero que permiten incentivar esas tendencias de la banca mediante compra de papeles oficiales y medidas de excepción como la reducción del encaje legal y su remuneración temporal, etc. Finalmente, con la desregulación del mercado financiero se permite la canalización de abundantes recursos contratados por el Estado hacia la banca privada, reduciendo al mínimo los requisitos para las operaciones financieras.

De acuerdo a información de la Memoria 1989 de la Superintendencia de Bancos, la concentración de la propiedad de la banca privada reside en la participación predominante de pocos socios en las estructuras societarias de los bancos privados nacionales y la presencia, tanto de accionistas como de miembros de los directorios, de grupos de empresas industriales y financieras coligadas. Esta situación, lógicamente, introduce un elemento distorsionador en el mercado financiero, al producir discrecionalidad e incompetitividad en la asignación de recursos para la inversión<sup>14</sup>.

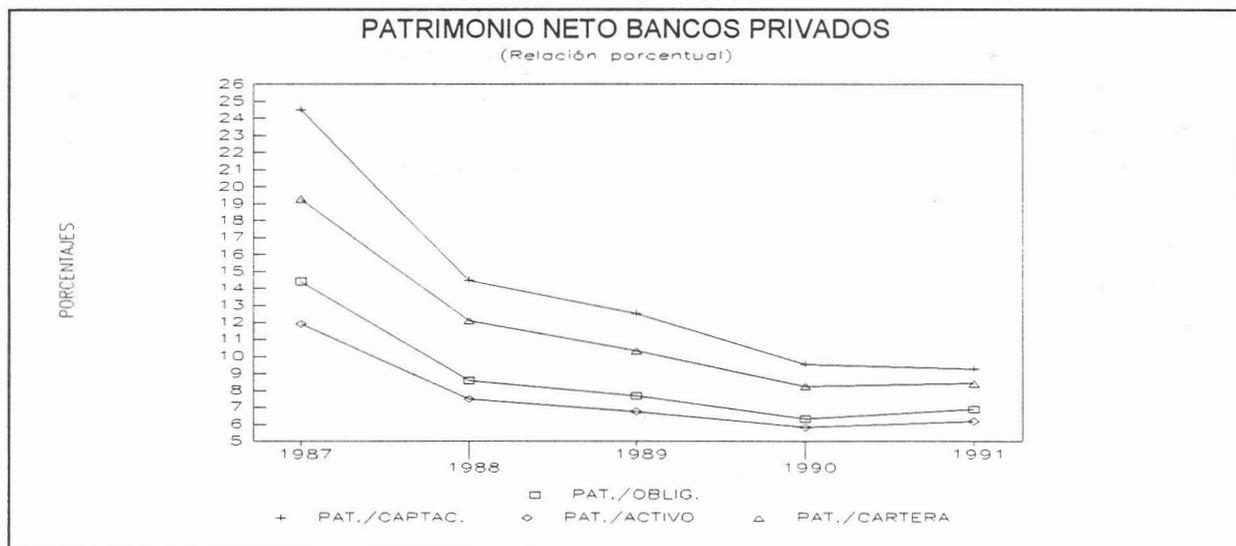
La debilidad del sistema bancario privado se traduce en los bajos índices patrimoniales referidos a sus operaciones. Así, la relación patrimonio/obligaciones que se muestra en el Gráfico No.17 tiene una tendencia negativa en el período 1987-1990, reforzada por las disposiciones gubernamentales que autorizan una mayor relación de endeudamiento (20 a 1), enfrentándose a la necesidad objetiva de capitalizar los bancos. Del mismo modo, las relaciones del patrimonio con las captaciones, el total de activos y la cartera total son también descendentes, lo que está mostrando que las entidades bancarias no responden fortaleciéndose frente a las obligaciones que asumen y a la magnitud de las operaciones que desarrollan. En realidad, estos datos están revelando que el sistema

---

<sup>14</sup> Al respecto, es interesante la información que proporciona el Banco Mundial en el documento **Bolivia From Stabilization to Sustained Growth, Report No.9763-BO**, de octubre de 1991, donde se revela que la presencia de empresas coligadas distorsiona la asignación de recursos, ocasionando que las empresas que tienen alguna presencia en una o más instituciones financieras obtengan el 37.5% de los créditos bancarios de mediano y largo plazo y el 24.5% de los créditos de corto plazo, frente al 16.5% y 19.5%, respectivamente, que logran las empresas ajenas a dicha relación.

bancario privado opera con insuficiente respaldo real, agraciado por la política económica en vigencia y por la rentabilidad derivada de su posición oligopólica y las altas tasas de interés presentes en el mercado.

### GRAFICO No.17



Fuente: Superintendencia de Bancos, Boletines Estadísticos.

Otras variables que confirman esta situación paradójica, alejada de las verdaderas condiciones de competitividad, son las referidas a la estructura y al financiamiento de la cartera directa total de la banca. Aunque la cartera en mora ha ido reduciéndose como porcentaje de la cartera total directa, pasando de un 12.97% en 1987 a un 5.88% en 1991, el peso de este concepto es todavía abrumador si se lo relaciona con el patrimonio neto del sistema bancario privado: 83.84% promedio para los cinco años del período mencionado, llegando a la alarmante relación de 107.22% del patrimonio en 1990. Este aspecto estaría ligado a la incapacidad del sistema bancario privado para aplicar adecuadas normas y procedimientos de calificación de cartera, distorsionada aún más por la presencia de relaciones de colusión con empresas y grupos empresariales, que incorpora elementos de riesgo mediante la asignación discriminatoria de recursos, muchas veces sin el aval técnico correspondiente.

Paralelamente, el financiamiento de la cartera denota una presencia todavía importante de recursos provenientes de fuentes estatales, extranjeras e internas al sistema financiero. En 1987 los recursos no-propios alcanzaban al 35% de la cartera total, para constituir, en 1991, el 25%, aunque en los años intermedios llegaron a constituir hasta más del 48% de la cartera total. Aquí, es pertinente recordar la importancia que adquiere el financiamiento del BCB para los créditos de largo plazo que otorga el sistema bancario

a sectores productivos, con lo que se confirma la influencia aberrante de las políticas de estabilización sobre el uso del ahorro financiero, pues el volumen mayoritario de los recursos de ese origen (captaciones) son destinados a créditos de corto y mediano plazo para sectores de servicios (ver Cuadro No.21). Adicionalmente, se debe considerar el elevado margen de ganancia para los bancos privados, que posibilita la decisión de subastar los créditos refinanciados del BCB bajo el supuesto liberal de eliminar toda distorsión en el mercado como forma de democratizar el crédito. Este margen se presenta en la diferencia entre las tasas de interés promedio de créditos refinanciados del BCB para la banca y las de ésta para los prestatarios finales, que en 1991 fue de 8.33% para tasas nominales anuales con mantenimiento de valor.

**CUADRO No.21**

<b>CARTERA POR PLAZO, DESTINO Y ORIGEN</b>								
<b>(Miles de Bolivianos)</b>								
<b>AI31/12/1992:</b>	<b>CORTO PLAZO</b>	<b>%</b>	<b>MED.PLAZO</b>	<b>%</b>	<b>LARGO PLAZO</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>PRODUCTIVOS *</b>	1,497,964	100,00	1,495,426	100,00	740,659	100,00	3,734,149	122,72
<b>Recursos propios</b>	1,372,758	91,64	1,043,781	69,80	229,747	31,02	2,646,286	70,87
<b>Recursos B.C.B.</b>	77,842	5,20	392,346	26,24	462,705	62,47	932,893	35,25
<b>Otros recursos</b>	47,364	3,16	59,299	3,97	48,207	6,51	154,870	16,60
<b>SERVICIOS BASICOS **</b>	112,788	100,00	137,005	100,00	28,081	100,00	277,874	100,00
<b>Recursos propios</b>	112,240	99,51	136,610	99,71	20,088	71,54	268,938	96,78
<b>Recursos B.C.B.</b>	367	0,33	317	0,23	7,771	27,67	8,455	3,04
<b>Otros recursos</b>	181	0,16	78	0,06	222	0,79	481	0,17
<b>OTROS SERVICIOS ***</b>	1,851,306	100,00	1,439,533	100,00	341,834	100,00	3,632,673	100,00
<b>Recursos propios</b>	1,801,507	97,31	1,383,699	96,12	267,396	78,22	3,452,602	95,04
<b>Recursos B.C.B.</b>	40,876	2,21	47,475	3,30	66,098	19,34	154,449	4,25
<b>Otros recursos</b>	8,923	0,48	8,359	0,58	8,340	2,44	25,622	0,71
<b>TOTAL</b>	<b>3,462,058</b>		<b>3,071,964</b>		<b>1,110,574</b>		<b>7,644,596</b>	

\* Agropecuaria, Minas y canteras, Manufactura y Construcción.  
 \*\* Electricidad, gas y agua, Transportes y comunicaciones.  
 \*\*\* Comercio, Bancos y seguros, y Servicios comunales.

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base Boletín No.53 , Superintendencia de Bancos.

A pesar de la importancia de lo anotado, son, sin duda, los efectos de la política económica, particularmente de la liberalización temprana de los mercados -en un escenario de rigideces estructurales prevaleciente-, y el manejo monetario estabilizador los que incorporan elementos de constricción y riesgo al sistema bancario. Nos referimos a la influencia reflejada en la concentración de los depósitos y su derivación en concentración y volatilidad de los créditos ya mencionada.

De acuerdo a información de la Superintendencia de Bancos sobre la estructura de los depósitos (ver Cuadro No.22), aunque se ha producido un ascenso en el plazo promedio, éstos aún se concentran mayoritariamente en depósitos menores a 90 días (93.87% del total en 1988, 76.69% en 1991), siendo prácticamente insignificante el porcentaje de depósitos con plazos mayores a un año (0.28% del total en 1991).

**CUADRO No.22**

<b>COMPOSICION DE DEPOSITOS A PLAZO FIJO (Porcentajes de total)</b>				
<b>Diciembre de:</b>	<b>1.988</b>	<b>1.989</b>	<b>1.990</b>	<b>1.991</b>
Hasta 30 días	48,83	45,46	36,11	24,01
Hasta 60 días	17,54	13,47	16,28	12,14
Hasta 90 días	27,50	34,47	35,38	40,54
Hasta 180 días	4,05	4,26	8,72	15,88
Hasta 360 días	1,67	1,53	3,39	7,16
Más de 360 días	0,42	0,81	0,12	0,28

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base Boletines Superintendencia de Bancos.

Resalta también la concentración de los montos depositados en rangos superiores a \$US 50.000, que suman más del 37% del total y que pertenecen a menos del 0.5% del número de depositantes, frente a sólo el 5% del monto total correspondiente al 83.7% de los depositantes, para el año 1991 (ver Cuadro No.24), hecho que grafica la vulnerabilidad a que está expuesta la banca frente a un eventual retiro de fondos similar a la ocurrida en vísperas de la asunción del nuevo gobierno, en 1989. Se suma a esta situación la tendencia a la "dolarización" extrema de los depósitos -a la que se hizo referencia en un anterior acápite-, que se refleja en el Cuadro No.23, donde se establece que el 98% de ellos están denominados en dólares o moneda nacional con mantenimiento de valor.

Esta situación repercute en la capacidad del sistema bancario para otorgar créditos, limitándola a aquellos de corta duración y alto costo, introduciendo mayor riesgo para la solidez de los bancos. Obviamente, este es un círculo vicioso generado por la incertidumbre acerca de la solidez de la economía y las necesidades de ahorro interno.

**CUADRO No.23**

<b>COMPOSICION DEPOSITOS A PLAZO FIJO POR TIPO DE MONEDA (En porcentajes)</b>					
<b>Diciembre de:</b>	<b>1.987</b>	<b>1.988</b>	<b>1.989</b>	<b>1.990</b>	<b>1.991</b>
<b>MONEDA NACIONAL</b>	3,00	1,33	0,70	0,70	1,17
<b>MONEDA EXTRANJERA</b>	88,00	90,68	90,41	91,24	88,53
<b>MONEDA NACIONAL CMV</b>	9,00	7,98	8,89	8,07	10,30

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base **Boletines Superintendencia de Bancos.**

**CUADRO No.24**

<b>BANCOS PRIVADOS: CONCENTRACION DEPOSITOS *</b> (Porcentajes del total)			
<b>A diciembre de:</b>	<b>1.989</b>	<b>1.990</b>	<b>1.991</b>
<b>POR MONTO</b>			
> \$US 200.000	18,75	18,11	13,53
> \$US 100.000	11,09	11,40	11,61
> \$US 50.000	15,72	16,34	12,89
> \$US 40.000	7,14	6,40	4,51
> \$US 30.000	6,46	6,27	5,47
> \$US 20.000	8,79	8,90	9,20
> \$US 10.000	11,96	11,98	13,06
> \$US 5.000	8,54	8,82	9,78
> \$US 1.000	8,68	8,93	12,50
> \$US 500	1,32	1,32	2,39
< = 500	1,55	1,52	5,05
<b>POR NUMERO DE DEPOSITANTES</b>			
> \$US 200.000	0,11	0,13	0,05
> \$US 100.000	0,20	0,25	0,11
> \$US 50.000	0,54	0,71	0,25
> \$US 40.000	0,38	0,43	0,14
> \$US 30.000	0,45	0,57	0,22
> \$US 20.000	0,86	1,11	0,51
> \$US 10.000	1,80	2,72	1,27
> \$US 5.000	2,85	3,54	1,89
> \$US 1.000	8,56	10,92	7,35
> \$US 500	5,33	5,05	4,48
< = 500	78,93	74,57	83,72

\* Depósitos de Ahorro y Plazo Fijo

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base **Boletines Superintendencia de Bancos.**

La concentración de la cartera de los bancos privados, tanto por los montos como por el número de prestatarios, está ilustrada en el Cuadro No.25. La alarmante desproporción entre los montos del crédito y la cantidad de prestatarios denuncia el riesgo evidente a que están expuestas las operaciones financieras y la presencia de una tendencia, inherente al modelo, a la concentración de los ingresos y el correspondiente incremento de la capacidad de influencia de algunos grupos económicos. Esta situación es también evidencia de las limitaciones en el acceso al crédito de pequeños prestatarios, debido a las garantías requeridas por los bancos.

**CUADRO No.25**

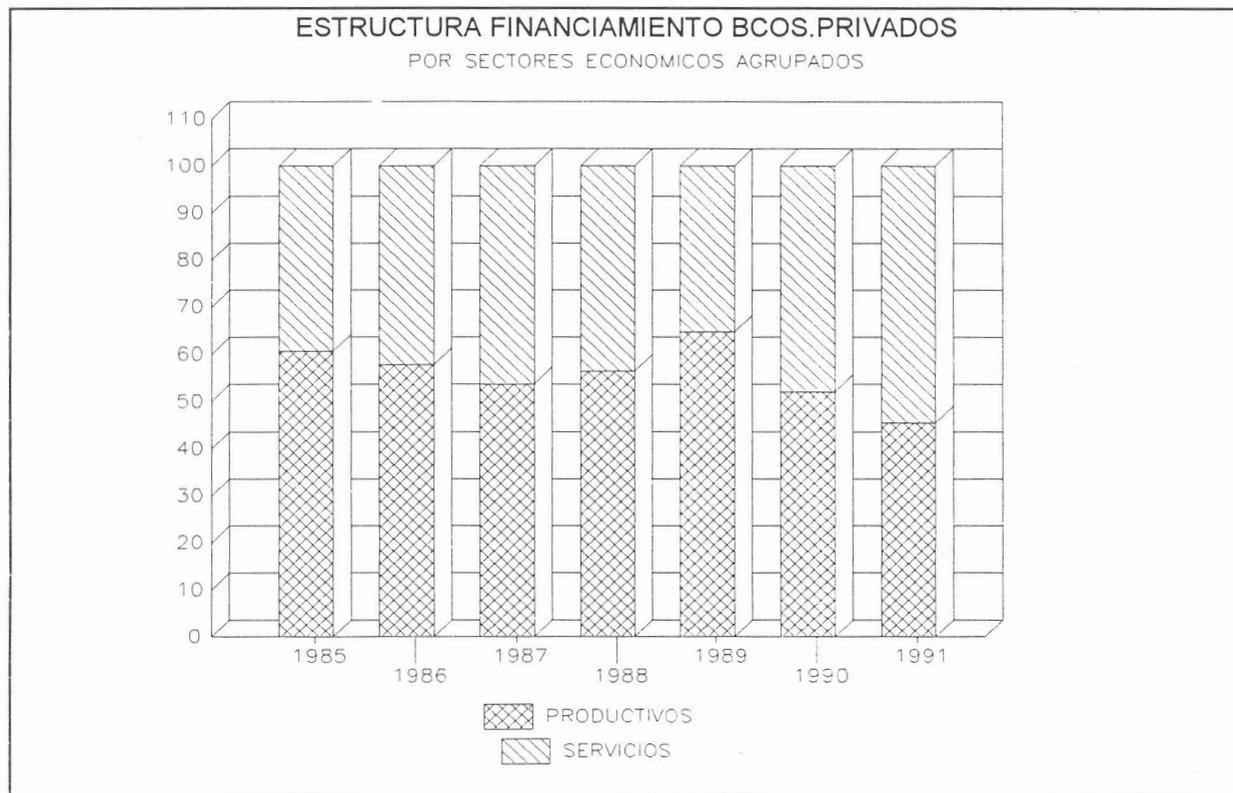
<b>SISTEMA BANCARIO PRIVADO: CONCENTRACION DE LA CARTERA</b>			
<b>(Porcentajes)</b>			
<b>Diciembre de:</b>	<b>1.989</b>	<b>1.990</b>	<b>1.991</b>
<b>POR MONTO</b>			
>1.500.000 \$us	7,22	9,42	14,21
>1.000.000 \$us	4,37	5,40	4,99
> 750.000 \$us	3,44	5,00	5,68
> 500.000 \$us	6,06	7,74	7,66
> 250.000 \$us	13,17	13,36	13,83
> 100.000 \$us	19,81	18,47	15,62
> 75.000 \$us	5,47	4,89	4,72
> 50.000 \$us	6,55	6,10	5,34
> 25.000 \$us	10,42	9,27	8,47
> 10.000 \$us	10,81	9,40	9,40
< 10.000 \$us	12,68	10,97	10,08
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>POR NUMERO DE PRESTATARIOS</b>			
>1.500.000 \$us	0,05	0,08	0,12
>1.000.000 \$us	0,07	0,07	0,10
> 750.000 \$us	0,07	0,10	0,17
> 500.000 \$us	0,61	0,25	0,39
> 250.000 \$us	0,69	0,70	0,97
> 100.000 \$us	2,19	2,17	2,19
> 75.000 \$us	1,11	1,02	1,26
> 50.000 \$us	1,88	1,86	2,01
> 25.000 \$us	5,11	5,79	5,33
> 10.000 \$us	11,74	10,91	13,01
< 10.000 \$us	76,48	77,04	74,43
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE en base Boletines Superintendencia de Bancos.

Aunque el comportamiento y situación descritos líneas arriba contienen elementos recurrentes y atribuibles a condiciones estructurales del mercado financiero, es evidente que las medidas económicas inherentes al PAE agudizaron sus rasgos irregulares. En esta medida, es cuestionable la aplicación prematura de las desregulaciones asumidas sobre la base de un mercado financiero poco desarrollado y en presencia de un sistema bancario privado altamente concentrado y con comportamientos oligopólicos.

De esta forma, las condiciones prevalecientes para la actividad económica global y particularmente para la inversión productiva, luego de la aplicación de medidas incompletas de reforma, son poco auspiciosas. La presencia de altas tasas de interés y la naturaleza volátil de los créditos ofrecidos, derivados tanto de la política económica vigente como de la incapacidad de la banca privada para modificar sus características de ineficiencia, no permiten ampliar las perspectivas de un mayor crecimiento económico basado en el financiamiento interno. De hecho, el impulso a inversiones productivas, naturalmente de maduración en el mediano y largo plazos, sigue siendo asumido por el Estado mediante la canalización de recursos obtenidos en el exterior, frente a una estructura de préstamos de la banca privada crecientemente favorable a los sectores terciarios o de servicios, según se aprecia en el Gráfico No.18.

### GRAFICO No.18



Fuente: Base Datos Müller y Asoc.

Finalmente, cabe mencionar que la intención de asegurar una mayor eficiencia en la asignación de los créditos de fomento con la subasta, tanto vía reducción de las tasas de interés, como mediante el mayor acceso de los prestatarios (eliminando la discrecionalidad política de las entidades fiscales), no ha tenido lugar precisamente por la ausencia de condiciones previas de competencia en el sistema bancario privado. Otras medidas diseñadas al respecto, como la autorización para establecer nuevas ICI's, han chocado con la oposición de la Asociación de Bancos (ASOBAN) y la insuficiente legislación bancaria, quedando postergadas hasta la promulgación de la nueva Ley de Bancos<sup>15</sup>.

Esta necesidad de los créditos de fomento y desarrollo dirigidos a las actividades productivas de sectores económicos particulares ha propiciado la emergencia de un conjunto de instituciones privadas que canalizan recursos financieros y servicios de capacitación para el fortalecimiento organizativo hacia asociaciones de productores, y de una serie de entidades "informales", basadas en criterios sui generis referidas a las garantías y condiciones de los préstamos.

Entre las primeras, generalmente ONG's, se desarrollan diversos tipos de programas de apoyo crediticio a microempresarios, comerciantes y productores agrícolas. Dichos programas cubren financiamiento para compra de capital fijo y financiamiento de capital de operación, complementando estos servicios con asesoramiento técnico, apoyo en la comercialización de la producción y el abastecimiento de insumos. Según se extrae de algunos trabajos que sintetizan algunas experiencias<sup>16</sup>, las características de dichos programas de crédito son: tasas de interés semejantes a las comerciales bancarias e incluso levemente mayores, plazos variables desde 2 meses hasta 10 años, dependiendo del tipo de crédito, líneas de crédito principalmente para actividades comerciales y, en menor medida, productivas y de servicios, montos promedio muy pequeños que corresponden a la orientación básica de financiar capital de trabajo, tipo de garantías solidarias, individuales e hipotecarias.

Aunque estas características revelan las serias limitaciones que dichas instituciones enfrentan para constituirse en una alternativa eficaz en el mercado financiero nacional,

---

<sup>15</sup> En abril de 1993, coincidiendo con la redacción de este capítulo, se promulgó la nueva Ley de Bancos e Instituciones Financieras, que incorpora varias modificaciones referidas a: regulación de los indicadores mínimos de patrimonio, capital y reservas, limitación a la concentración de cartera, reducción del encaje legal, reglamentación de sanciones y prohibiciones, autorización para establecimientos de nuevas entidades, etc., que pretenden incentivar la competencia en el mercado financiero.

<sup>16</sup> Ver: CEDLA, **Taller Seminario**: "Proyecto de ley artesanal y aspectos económicos y organizativos del sector. La Paz, marzo de 1991. También, Rivas, Hugo. "Crédito para el desarrollo: ¿Qué pueden hacer las IPDS?", en **Revista UNITAS** No.4. La Paz, diciembre de 1991. Finalmente, "Las ONG's y el crédito", en **Economía para Ejecutivos** No.33, Moreno Muñoz/Price Waterhouse, La Paz, marzo de 1993.

en la medida en que no representan precisamente instituciones de intermediación del ahorro interno dado que la mayoría de ellas depende de recursos externos donados o créditos concesionales, las experiencias han arrojado algunos resultados interesantes. Nos referimos, particularmente, a la ampliación y diversificación de servicios, incorporando novedosas modalidades como el crédito para asociaciones y las garantías solidarias; a su bajo nivel de mora, producto de un trabajo integral con los prestatarios y el conocimiento exhaustivo de las características del "sector informal"; a la aplicación de criterios y normas que resguardan sus activos, como ser operaciones con tasas de interés reales positivas, etc., que revelan la presencia de condiciones financieras importantes en sectores a los que la gran banca privada no presta atención.

En el mismo sentido, el Estado ha venido propiciando el establecimiento de Fondos de Desarrollo en algunos sectores, aunque limitando su cobertura a ciertas actividades en estado particularmente crítico, como son las desarrolladas por los pequeños productores campesinos, y otras, cuya priorización es resultado de decisiones políticas del gobierno.

## 2. MODIFICACIONES EN EL PAPEL DEL ESTADO

A partir de agosto de 1985, el Estado boliviano, como se ha descrito en capítulos anteriores, ha ido retrayéndose en las distintas áreas en que estuvo presente. Aunque es siempre difícil acotar las fronteras de la influencia estatal en la economía, utilizando medidas convencionales como el consumo público, la inversión y los ingresos fiscales respecto al PIB (ver Cuadro No.28), se puede advertir su todavía preponderante importancia. Así, el gasto estatal significa en promedio, para los últimos 5 años, más del 19% del PIB. Más aún, el gasto en inversión que realiza el Estado es todavía del 60%, aproximadamente, de todo el gasto en inversión del país <sup>17</sup>. La presencia estatal en la economía también se revela importante considerando su aporte en la generación del producto, particularmente en sectores exportadores de materias primas -tal como estuvo signada por el modelo anterior. En 1991 la participación estatal en la producción de minerales se acercaba al 22%, en tanto que en las exportaciones era aproximadamente 40% del total sectorial. En el sector hidrocarburos, el Estado aporta con más del 80% de los productos primarios, y con el 100% de refinados, siendo en las exportaciones de gas donde se nota la reducción de su participación, pues se ha reducido a menos de la mitad del total, por efectos de la privatización paulatina del sector. La importancia del Estado en el sector externo también se puede ilustrar considerando su aporte en la generación de divisas, que en el año 1991, alcanza al 89% de los ingresos consignados en la balanza cambiaria del Banco Central.

---

<sup>17</sup> La inversión pública está mayoritariamente concentrada en infraestructura (transportes, comunicaciones y energía), y en sectores extractivos (hidrocarburos y minería).

CUADRO No.26

PARTICIPACION ECONOMICA ESTATAL (Porcentajes del PIB)				
	1978	1989	1990	1991
Consumo público	11,78	11,49	11,65	11,4
Inversión pública	14,01	8,18	7,56	7,88
Inv.pública /Inv.total (%)	70,36	59,92	59,34	58,11
Ingresos tributarios		6,76	7,04	7,1
Gasto público total	25,79	19,6	19,21	19,28
Divisas del total (%)		84,98	85,53	88,92

Fuente: Elaboración CEDLA-UAE, en base INE, BCB y UDAPE.

En el caso de la generación de empleo, el Estado, pese a la reducción abrupta de sus planillas en la minería y en empresas industriales, todavía tiene una presencia importante, pues significa el 17% de la población ocupada de las principales 4 ciudades. Dicha cifra resalta más si la oponemos al 20% de empleo "empresarial" privado, que sería el típicamente capitalista, y el 62% de empleos en sectores atrasados como son el semiempresarial, el familiar y el doméstico<sup>18</sup>.

Estos ratios, aunque son un ejemplo de la importancia relativa que aún conserva el sector público, no nos permiten observar las importantes consecuencias de la acción estatal sobre otros ámbitos dominados por el sector privado. Durante varias décadas, la participación hegemónica del Estado en los países de la región, contra la que se ha levantado la reforma neoliberal, no se limitó a influir sobre el nivel del producto o el ritmo de su crecimiento, sino que abarcó conceptos más genéricos como desarrollo económico-social, etc. Por ello, no es correcto reducir el análisis de la participación estatal, ni la evaluación de su pertinencia, a la influencia que tiene la participación económica del Estado respecto al crecimiento del producto.

Partiendo de concepciones opuestas a la vigente teoría económica, se propició la intervención estatal en dos aspectos fundamentales: la regulación y la intervención propiamente económica. El primero se refiere al **papel normativo-regulador**, traducido en disposiciones jurídicas dirigidas a garantizar las condiciones generales para la producción, la circulación y la reproducción de la fuerza de trabajo, de modo de lograr

<sup>18</sup> Las cifras fueron elaboradas por la Unidad de Estudios Urbanos del CEDLA, sobre la base de información de las Encuestas Integradas de Hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadística.

un desarrollo sostenido del capitalismo. El segundo aspecto, está ligado a la **intervención estatal económica directa**, referida a la estructuración de un aparato productivo de propiedad estatal, e **indirecta**, referida a la generación de condiciones económicas para la producción mediante el uso de instrumentos de política económica.

Las características señaladas de dicha intervención derivaban, a su vez, de una particular concepción de la realidad de los países latinoamericanos, que relievaba la presencia de problemas estructurales como la heterogeneidad productiva, la inestabilidad de los mercados de materias primas y la caída tendencial de los términos del intercambio, la escasez de ahorro interno y la debilidad de la empresa privada para invertir, la estrechez del mercado interno asentada en una demanda restringida por la desigual distribución del ingreso, etc.

En nuestro país, el PAE<sup>19</sup> intenta modificar radicalmente la fisonomía de la sociedad, relegando al Estado a un segundo plano en todo los ámbitos, subordinándolo completamente a las fuerzas del mercado, bajo la justificación del fracaso del modelo de desarrollo anterior y atribuyéndole la crisis reciente. Así, a partir de agosto de 1985, y con más fuerza desde 1989, se ha aplicado una serie de instrumentos jurídicos y de política económica como la Ley de Reforma Tributaria, la Ley de Hidrocarburos, la Ley SAFCO, la Ley de Inversiones, la Ley de Privatizaciones, etc., y otros menores, destinados a liberalizar la economía, desregulando los mercados y eliminando paulatinamente la intervención del Estado.

El referido papel normativo-regulador del Estado ha sido cuestionado de modo absoluto al reivindicarse la supremacía del derecho individual sobre todo interés colectivo o "nacional". Para ello, el PAE ha sacado provecho de la asimilación de esta idea inherente al capitalismo, con la vigencia de la democracia representativa y su ordenamiento jurídico correspondiente. En realidad, a partir de la identificación de los principios democráticos de libertad e igualdad con los principios de libertad de mercado se ha ratificado la preeminencia del interés personal utilitario, de la rentabilidad y de la racionalidad económicas. De esta manera, con el objeto de eliminar las regulaciones y normas que correspondían a una intervención deliberada del Estado, se ha borrado toda referencia a las características particulares de la economía y la sociedad bolivianas que residían en la concepción de desarrollo anterior.

Los principios o ideas rectoras de esta reforma se hallan en todas las disposiciones fundamentales que ha llevado a cabo el PAE. Las libertades reconocidas a la disposición

---

<sup>19</sup> Ver: Aguirre, A., et.al., op.cit.

de los beneficios del capital local o extranjero, al establecimiento de contratos entre sujetos iguales, a la fijación de precios de los factores o vigencia plena de la competencia capitalista, a la universalidad de los tributos, etc., son una prueba del alcance de la reforma del papel regulador del Estado.

Respecto a la intervención económica, propiamente dicha, la reforma ha apuntado, primero, a reducir la capacidad estatal de influir mediante el uso de instrumentos de política económica sobre el nivel de beneficios del capital y la fijación de precios (interés, salarios, tipo de cambio, etc.), aunque ha mantenido -incluso, ampliado- su capacidad de definir los ingresos fiscales mediante la imposición de tributos, el uso de la deuda pública y la asignación de los gastos estatales. Esta intervención, respondiendo fielmente a los principios genéricos, ha estado dirigida a lograr condiciones óptimas para el desarrollo de la empresa privada, traduciéndose en reducción de costos, cobertura de necesidades sociales y suministro de servicios complementarios.

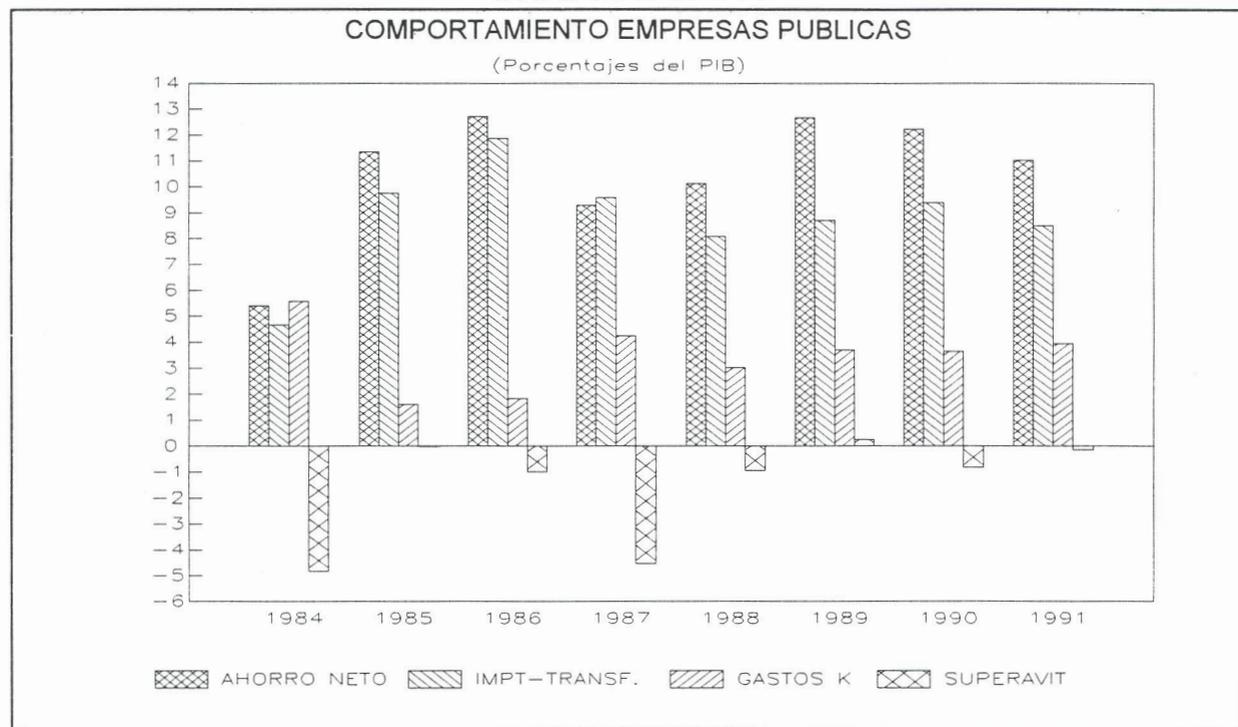
En este aspecto, ha sido invalorable el uso discrecional de las políticas fiscales y monetarias<sup>20</sup> para brindar condiciones generales favorables a la acumulación de capital, inclusive mediante tratamientos tributarios favorables o mediante manejos monetarios que posibilitaron la generación de rentas. Por lo mismo, es en este ámbito, sin duda, en el que se puede reconocer con más precisión el nuevo rol estatal subsidiario que pretende el PAE.

En segundo lugar, las reformas estructurales del PAE han estado dirigidas hacia la reducción paulatina de la presencia estatal en la esfera productiva mediante el proceso de liquidación y privatización de las empresas estatales, paralelo a la reorientación de la acción fiscal hacia el gasto social. Aunque el mismo, hasta 1991, no había mostrado avances significativos, está claro que la orientación se ha basado en la confianza respecto a la dinámica empresarial privada y, primordialmente, a la intervención privilegiada del capital foráneo. En la medida en que el crecimiento y diversificación del mercado interno ha dejado su lugar a la dinámica esperada de la demanda externa, tanto en lo que se refiere al abastecimiento de los bienes y servicios necesarios como en lo que respecta al impulso renovador del aparato productivo (reconversión), el abandono de las funciones productivas del Estado pasa por la presencia cada vez mayor de la empresa privada capitalista.

---

<sup>20</sup> Algunas conclusiones, al respecto, pueden extraerse de la descripción y los resultados de la aplicación de estas políticas, detallados en capítulos anteriores de este trabajo.

### GRAFICO No.19



Fuente: UDAPE, Estadísticas Económicas de Bolivia Nos. 2 y 3.

De manera generalizada se ha enarbolado el argumento de la ineficiencia y, en consecuencia, del déficit de las empresas públicas, como justificativo para su privatización, que parece no ser una razón suficiente si se toma en cuenta los problemas estructurales presentes, a los cuales pretende responder la intervención estatal. El Gráfico No.18 muestra que la situación de aquellas, en general, no es precisamente crítica. El resultado deficitario final se explica más por la presencia de un alto nivel de impuestos y transferencias, antes que por ahorros corrientes negativos. El peso de estas obligaciones derivadas de las políticas de estabilización recurrentes limita totalmente la eficiencia empresarial, reduciendo su rol al de financiadoras del gasto del gobierno, hecho que se puede comprobar, además, por la reducción relativa en la participación de los gastos de capital a partir de 1985. Finalmente, en un análisis más pormenorizado se podrá advertir la diferente posición de cada empresa pública. Así, entre las denominadas "nacionales", excepto COMIBOL, el comportamiento no ha sido precisamente deficitario, aunque es innegable el manejo prebendal y politizado de estos entes, que explica su comportamiento irregular alejado de la eficiencia empresarial, lo que se reflejó en la paradoja de gastos corrientes en bienes y servicios mayores a los gastos en maquinaria y equipo.

Lo que debe quedar claro, sin embargo, es que la argumentación de los administradores del PAE no se asienta precisamente en la evaluación puramente técnica de los

resultados financieros de las empresas públicas; de hecho, el proceso privatizador tiene su justificativo esencial en el principio dogmático de la “indiscutible” eficiencia privada y de la “demostrada” ineficiencia estatal. Correspondientemente, se debe responder a ese criterio oponiendo ese comportamiento empírico y rescatando los objetivos originales que se propuso la intervención estatal directa. Más relevante que el resultado financiero de las empresas públicas<sup>21</sup> es la evaluación completa acerca del rol que les tocaba jugar como generadoras de dinamismo para el mercado interno, la atenuación de la dependencia de los mercados externos y la superación de problemas sociales emergentes de las características estructurales del país. En este sentido, cobra importancia la recuperación de conceptos no superados como la rentabilidad social, las externalidades de la intervención económica del Estado, etc., y no únicamente el avalúo de sus activos y el flujo de caja actualizado, al momento de calificar las empresas públicas como privatizables.

Ahora bien, la retirada ordenada del Estado no ha sido compensada hasta el momento por una actitud agresiva del sector empresarial privado, auxiliado por las modificaciones previstas del entorno internacional. Prueba de ello es la permanente emergencia de demandas sociales, incluso empresariales, por la reposición de ciertas acciones estatales específicas, entre ellas la exigencia de una presencia activa en el fomento a algunas actividades productivas, particularmente exportadoras. También está presente, cada vez con mayor insistencia, la demanda por acciones estatales dirigidas a superar escollos derivados de mercados imperfectos: presencia pública en la intermediación financiera a fin de posibilitar el acceso al crédito por parte de los pequeños productores campesinos e informales, intervención de la capacidad de endeudamiento público externo para generar competencia en el mercado financiero mediante la obtención de créditos internacionales. En el área social, estas demandas se han traducido en la necesidad de dotación de servicios públicos esenciales como la salud y la educación, habida cuenta de la ausencia del fenómeno de “rebalse” promocionado por la economía de mercado.

En resumen, las condiciones para emprender un proceso de desarrollo económico y social no han sido alcanzadas con la implementación del PAE y, por el contrario, ciertas características estructurales, identificadas por los propiciadores del intervencionismo estatal, se han visto agudizadas por las medidas iniciales inherentes al programa. Nos referimos, en particular, a la agudización de la concentración del ingreso y su

---

<sup>21</sup> Aún hoy, la administración del PAE requiere de las empresas públicas, resultados -en sentido estricto- no necesariamente “eficientes”, como lo demuestra la priorización del financiamiento fiscal, antes que la capitalización de las empresas y el aumento de su competitividad basada en una auténtica reconversión, sino en el uso extendido del señoreaje.

correspondiente efecto contractivo de la demanda, que no ha sido superado por los efectos de la vigencia de la llamada "libertad económica". Más aún, parece que el rol estatal de generador de condiciones para el empresario "buscador de rentas", no es incompatible con la política privatista del neoliberalismo sino, más bien, su máspreciado aliado.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

De la descripción y el análisis previos se pueden extraer dos conclusiones fundamentales de carácter general: i) la instrumentación de la política económica durante el período 1985-1991 estuvo signada por la priorización de medidas diferenciadas de acuerdo a objetivos de diferente alcance temporal. Esto quiere decir, que el manejo de los instrumentos de política estuvieron dirigidos primero a contener el proceso hiperinflacionario y, posteriormente, a mantener la estabilidad de precios alcanzada, como requisito para profundizar el proceso de reformas estructurales diseñadas desde un comienzo; y ii) en este tránsito, la reestructuración del rol del Estado como asignador de recursos, ya sea mediante su participación directa en el proceso productivo o mediante la adecuación de las reglas de juego, se constituyó en una de las tareas más importantes para estructurar una economía de libre mercado.

Una consideración esencial que se desprende de estas dos conclusiones está referida a la extensión en el uso de los instrumentos fundamentales de estabilización de precios, aún en el período de ajuste estructural propiamente dicho. Este fenómeno derivó en resultados muy particulares que se resumen en la ausencia de condiciones óptimas para alcanzar un crecimiento económico sostenido, tal cual propugna el Programa de Ajuste Estructural (PAE) boliviano.

Pese al éxito obtenido en la detención del proceso hiperinflacionario, logrado en base a la combinación de instrumentos dirigidos en la lógica de restricción de la demanda interna, no se modificaron las condiciones objetivas derivadas de la propia estructura de la economía nacional, ni tampoco la conducta de la empresa privada identificada por el PAE como el actor principal del modelo. En este marco, la reestructuración del papel del Estado no alcanza la profundidad esperada, principalmente por la postergación de la privatización -derivada de la incapacidad gubernamental, pero principalmente de la oposición social-, y por la permanencia de las características del manejo presupuestario.

Sin embargo, tampoco está ausente la influencia negativa de la aplicación temprana de algunas medidas de reforma estructural, asumidas complementariamente a las medidas típicas de restricción monetaria, ajuste fiscal y corrección cambiaria. Aquí, es preciso referirse a la incongruencia práctica de la aplicación de desregulaciones en algunos

mercados -fundamentalmente la apertura comercial-, en ausencia de modificaciones previas en otros, principalmente en el mercado financiero. Los resultados efectivos fueron la pérdida de eficacia de algunos instrumentos destinados a impulsar el crecimiento económico e, inclusive, la contradicción entre objetivos de la política económica.

Podemos decir que el objetivo de mantener la estabilidad de precios, cumpliendo metas preestablecidas por los organismos financieros, mediante el uso continuado de instrumentos restrictivos, ocasionó situaciones críticas como la excesiva dolarización de la economía, el alto costo del crédito, el atraso cambiario modificado sólo al finalizar el período, la presencia de déficit cuasifiscal y la precariedad de los ingresos fiscales. Esto se agudizó aún más al presentarse un círculo vicioso, caracterizado por la contradicción entre insuficiencia de ingresos fiscales (riesgo inflacionario) y la restricción sostenida y gradual aplicada a las empresas públicas, fuente principal de su financiamiento, con el objetivo ulterior de privatizarlas. Del mismo modo, el control rígido de la paridad cambiaria se sumó -al menos temporalmente- a otras causas que impiden la solución del desequilibrio externo, manteniéndose el precario balance que posibilita un flujo importante de capitales externos en forma de créditos y la reestructuración de la deuda externa pública.

Adicionalmente, el objetivo declarado de la estabilización de influir en el comportamiento de los agentes económicos mediante el reforzamiento de su confianza en la marcha de la economía, no parece haberse cumplido, como lo muestra el comportamiento de los ahorristas y la presencia, aún importante, de la aversión al riesgo por parte de los capitalistas. Obviamente, la inhibición del Estado, en el marco del PAE, de asumir medidas regulatorias en el mercado financiero se tradujo en la profundización de las actitudes especulativas de los banqueros. A esto es, precisamente, a lo que hacemos referencia cuando hablamos de la incapacidad de la política económica vigente para modificar las limitaciones estructurales de la economía y las inveteradas actitudes de los empresarios nacionales.

## **BIBLIOGRAFIA**

- AGUIRRE, Alvaro, et.al. **La intencionalidad del Ajuste en Bolivia**. CEDLA, Serie Programa de Ajuste Estructural No.3. La Paz, 1993.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. **Boletín Estadístico**. Varios números. **Boletín del Sector Externo**. Varios números.
- BANCO MUNDIAL. **Memorándum del Vice-presidente de Operaciones al Vice-presidente de la Oficina Regional para América Latina y El Caribe**. s/l, enero 3 de 1991. **Bolivia from Stabilization to Sustained Growth**. Report No. 9763-BO, s/l, octubre de 1991.
- CANDIA, Fernando. "Principales condicionantes del crecimiento de la economía, Boliviana", en **Bolivia: ajuste estructural, equidad y crecimiento**. BAREMO, La Paz, 1991.
- CEDLA **Taller seminario: "Proyecto de ley artesanal y aspectos económicos y organizativos del sector"**. La Paz, marzo de 1991.
- FREDIANI, Ramón. **Desregulación y privatización de empresas públicas en Bolivia**. Investigaciones externas CIEDLA, Buenos Aires, 1990.
- FRENKEL, Roberto. **Ajuste y estabilización: revisión de algunas experiencias latinoamericanas**. CEDES. Documento Cedes/45. Buenos Aires, agosto de 1990.
- HEMMING, R. y MARISOOR, A. "La privatización: ¿una solución?", en **Revista Finanzas y Desarrollo**, septiembre de 1988.
- HONORABLE CONGRESO NACIONAL. **Proyecto de Ley No. 192**. La Paz, marzo de 1993.
- ILDIS "Evaluación de la nueva política económica", en **Foro Económico N.º. 12**. La Paz,

junio de 1986. "La nueva política económica" 1era. Parte, en **Foro Económico No. 5**. La Paz, septiembre de 1985.

MENDEZ, Armando. "La dolarización de la economía boliviana: un proceso creciente de largo plazo". Mimeo UDAPE, La Paz, 1987.

MORALES, Juan Antonio. **Reformas estructurales y crecimiento económico en Bolivia**. Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-económicas. Documento de trabajo 04/91. La Paz, abril de 1991. "La inflación y la estabilización en Bolivia", en M. Bruno, et.al. (comp.) **Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México**. Serie Lecturas El Trimestre Económico No. 62. México, 1988.

MORENO MUÑOZ/PRICE WATERHOUSE. **Economía para Ejecutivos No. 33**. La Paz, marzo de 1993.

RAMIREZ, Juan Ramón. "Los certificados de depósitos y la política económica", en **UDAPE Análisis Económico v.4**. La Paz, junio de 1992.

SOLIMANO, Andrés. "La inflación y los costos de estabilizar: aspectos conceptuales, casos históricos y experiencias recientes", en **El Trimestre Económico**, Vol. LVI(4), No. 224. México, 1989.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS. **Boletín Estadístico**. Varios números.

UDAPE **Estadísticas Económicas de Bolivia**, Nos. 2 y 3.

UNITAS **Revista UNITAS No.4**. La Paz, diciembre de 1991.

## **PUBLICACIONES DEL CEDLA**

### **I. TEMAS ECONOMICOS**

#### **Serie: Análisis**

Villegas, Carlos. **Reactivación económica en Bolivia: Análisis del D.S. 21660.** La Paz, CEDLA, 1987. 59 p.

Aguirre, Alvaro; Pérez, José Luis y Villegas, Carlos. **NPE: Recesión económica.** La Paz, CEDLA, 1990. 171 p.

Aguirre, Alvaro; Del Granado, Hugo; Irigoyen, Igor; Vega, Oscar y Villegas, Carlos. **Privatización en Bolivia: Mitos y realidades.** La Paz, CEDLA, 1991. 235 p.

#### **Serie: Estudios e Investigaciones**

Villegas, Carlos; Aguirre, Alvaro. **Excedente y acumulación en Bolivia: 1980-1987.** La Paz, CEDLA, 1989. 248 p.

#### **Serie: Documentos de Trabajo**

Aguirre, Alvaro; Villegas, Carlos. **Deuda externa y política de ajuste en Bolivia.** La Paz, CEDLA, 1990. 52 p.

Dorado A., Hugo. **El modelo de mediano y largo plazo de Banco Mundial. Proyección para la economía boliviana.** La Paz, CEDLA, 1991. 64 p.

## II. TEMAS URBANOS

### Libros

CEDLA-FLACSO. **El sector informal urbano en Bolivia.** 2a. ed. La Paz, CEDLA, 1988. 325 p.

Peres, Antonio; Casanovas, Roberto; Escóbar de Pabón, Silvia y Larrazábal, Hernando. **Informalidad e ilegalidad: Una falsa identidad.** La Paz, CEDLA, 1988. 288 p.

### Serie: Estudios e Investigaciones

Casanovas, Roberto; Escóbar de Pabón, Silvia. **Los trabajadores por cuenta propia en La Paz: Funcionamiento de las unidades económicas, situación laboral e ingresos.** La Paz, CEDLA, 1988 103 p.

Casanovas, Roberto; Rojas, Antonio. **Santa Cruz de la Sierra: Crecimiento urbano y situación ocupacional.** La Paz, CEDLA-CIDCRUZ, 1988. 84 p.

Escóbar de Pabón, Silvia; Ledo, Carmen. **Urbanización, migraciones y empleo en la ciudad de Cochabamba.** La Paz, CEDLA-CIDRE, 1988. 103 p.

Beijaard, Frans. **Los conventillos: Vivienda en alquiler en el centro de La Paz.** La Paz, CEDLA, 1988. 78 p.

Escóbar de Pabón, Silvia. **Crisis, política económica y dinámica de los sectores semiempresarial y familiar: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz 1985-1989.** La Paz, CEDLA, 1990. 171p.

### **Serie: Propuestas y Debate**

**CEDLA-CSTAB. Anteproyecto de ley de regulación y promoción de la actividad artesanal.** La Paz, CEDLA, 1986. 74 p.

### **Manuales**

**Bautista, Darío Alberto. Tallado en madera: Manual práctico.** La Paz, CEDLA, 1990. 105 p.

### **Cuadernos Populares**

#### **Serie: Artesanía, Participación y Cambio**

**CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. Problemática del sector artesanal.** La Paz, CEDLA, 1989. 24 p. -- ( No. 1).

**CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. Funcionamiento de los talleres artesanales.** La Paz, CEDLA, 1989. 28 p. -- (No.2).

**CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. Las organizaciones artesanales.** La Paz, CEDLA, 1989. 39 p. -- ( No. 3).

**CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. Lineamientos de política para el desarrollo del sector artesanal.** La Paz, CEDLA, 1990 26 p. -- ( No. 4).

**CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. Proyecto de ley de regulación y promoción de la actividad artesanal.** La Paz, CEDLA, 1990. 34 p. -- (No. 5).

### **Videos**

**CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. Los caminos de la unidad (proceso unitario de las organizaciones artesanales).** La Paz, CEDLA, 1990.

CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. **Los artesanos**. La Paz, CEDLA, 1990.

### III. TEMAS RURALES

#### Libros

Larrazábal, Hernando; Pita, Edgar y Toranzo, Carlos. **Artesanía rural boliviana**. La Paz, CEDLA-ILDIS, 1988. 384 p.

Urioste, Miguel. **La economía del campesino altiplánico en 1976**. La Paz, CEDLA, 1989. 238 p.

FIDA - CEDLA. **Propuesta para una estrategia de desarrollo rural de base campesina: Informe de la misión especial de programación a la República de Bolivia**. La Paz, CEDLA, 1989. 2 vol.

#### Serie: Estudios e Investigaciones

Schulze M., Juan Carlos. **Investigación aplicada para el mejoramiento de cultivo de papa**. La Paz, CEDLA, 1989. 22 p.

Quiroga T., José Antonio. **Coca, cocaína: Una visión boliviana**. La Paz, AIPE PROCOM; CEDLA, 1990. 129 p.

Pacheco B., Pablo. **Integración económica y fragmentación social: El itinerario de las barracas en la amazonía boliviana**. La Paz, CEDLA, 1992. 295 p.

#### Serie: Documentos de Trabajo

Fernández, Javier; Pacheco, Pablo y Schulze, Juan Carlos. **Marco de interpretación de la cuestión agraria en Bolivia**. La Paz, CEDLA, 1991. 98p.

**Talleres Cedla**

Urioste, Miguel. **Segunda reforma agraria: Campesinos, tierra y educación popular.** 2a. ed., La Paz, CEDLA, 1988. 291 p. -- (No. 1)

Bilbao la Vieja, Antonio. **El norte paceño y San Buenaventura: Desafiando la esperanza.** La Paz, CEDLA, 1987. 177p. -- (No. 2)

Ormachea, Enrique. **Beni y Pando: Latifundio y minifundio en el norte boliviano.** La Paz, CEDLA, 1987. 153 p. -- (No. 3)

Bojanic, Alan. **Tenencia y uso de la tierra en Santa Cruz: Evaluación de la estructura agraria en el área integrada de Santa Cruz.** La Paz, CEDLA, 1988. 213 p. -- (No. 4)

Schulze, Juan Carlos; Casanovas, Roberto. **Tierra y campesinado en Potosí y Chuquisaca.** La Paz, CEDLA, 1988. 282 p. -- (No. 5)

Urioste, Miguel. **Resistencia campesina: Efectos de la política económica neoliberal del Decreto Supremo 21060.** La Paz, CEDLA, 1988. 258 p. -- (No. 6).

Gutiérrez, José Félix. **Tenencia y uso de la tierra en el departamento de Tarija.** La Paz, CEDLA, 1989. 245 p. -- (No. 7)

Calla, Ricardo; Pinelo, José Enrique; Urioste, Miguel. **CSUTCB: Debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades.** La Paz, CEDLA, 1989. 468 p. (No. 8)

**Estudios Microregionales**

Soriano López, Rodolfo. **Diagnóstico socio-económico: Alto Beni Area 4.** La Paz, AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990. 95 p. -- (No. 1).

Casanovas, Mauricio; Pacheco, Pablo y Velasco, Consuelo. **Diagnostico socio-económico de la provincia Gualberto Villarroel.** La Paz, AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990. 94 p. -- (No. 2)

Abrego. Ma. Guadalupe; Gaya, Edgar; Claure, Eduardo. **El impacto de la migración y la producción de coca en la zona de colonización Yapacaní - Puerto Grether.** La Paz, AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990. 189 p. -- (No. 3)

Tellería G., Gloria. **Perfil socio-económico de la provincia Zudáñez.** La Paz, AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990 189 p. -- (No. 4).

Tellería G., Gloria. **Perfil socio-económico de la provincia Chayanta.** La Paz, AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990. 187 p. -- (No. 5)

## **Cuadernos Populares**

### **Serie: Tierra y Poder Campesino**

CEDLA-CENSED. **Segunda reforma agraria.** La Paz, 1987. 32 p. --(No. 1)

CEDLA-CENSED. **Desafiando la esperanza.** La Paz, 1987. 28 p. -- (No. 2)

CEDLA-CENSED. **Beni y Pando: Latifundio y minifundio.** La Paz, 1988. 32 p. --  
(No. 3)

CEDLA-CENSED. **Santa Cruz: Uso y tenencia de la tierra.** La Paz, 1988. 28 p. -  
- (No. 4)

CEDLA-CENSED. **Potosí: Tierra y pobreza campesina.** La Paz, 1988. 28 p. --  
( No. 5)

CEDLA-CENSED. **Chuquisaca: Tierra y pobreza campesina.** La Paz, 1989. 28 p. --  
-- (No. 6)

CEDLA-CENSED. **Tarija: Uso y tenencia de la tierra.** La Paz, 1989. 28 p. --  
(No.7) **Serie: Resistencia Campesina**

**CEDLA-CENSED. La nueva política económica y sus efectos en la economía campesina.** La Paz, 1990. 27 p. -- (No. 1).

**CEDLA-CENSED. Movimiento campesino, legislación y políticas agrarias.** La Paz, 1990. 32 p. -- (No. 2)

**Serie: Cuadernos de Formación Sindical**

**Aguirre, Alvaro. Crisis de la economía boliviana.** Riberalta, CEDLA, 1988. 25 p. -- (No. 1)

**Fernández, Javier. Crédito agrícola y campesinado.** Riberalta, CEDLA, 1988. 29 p. -- (No. 2)

**Ormachea, Enrique. Sindicalización de sirgueros y zafreros de la castaña empatronados.** Riberalta, CEDLA, 1988. 27 p. -- (No. 3)

**Fernández, Javier. Anteproyecto de ley general de desarrollo agrario - Proyecto de ley agraria fundamental de la CSUTCB.** Riberalta, CEDLA, 1988. 30 p. -- (No. 4)

**Gamarra Hurtado, Rubén. Nociones básicas del derecho y la titulación de tierras.** Riberalta, CEDLA, 1988. 50 p. -- (No. 5)

**Fernández, Javier. Aspectos generales sobre la descentralización de la educación y la salud.** Riberalta, CEDLA, 1988. 26 p. -- (No. 6)

**Gamarra, Rubén. Qué es el convenio colectivo de trabajo.** Riberalta, CEDLA, 1988. 14 p. -- (No. 7)

**Durán, Teófilo. Realidad regional amazónica.** Riberalta, CEDLA, 1989. 20 p. -- (No. 8)  
**Ormachea, Enrique. Estado, clases sociales y democracia.** Riberalta, CEDLA, 1989. 9 p. -- (No. 9)

**Larrazábal, Hernando. ¿Cómo organizar un congreso campesino?.** Riberalta, CEDLA, 1989. 15 p. -- (No. 10)

CSUTCB. **Estatuto orgánico Coraca**. Riberalta, CEDLA, 1989. 11 p. -- (No. 11)

Fernández, Javier. **Guía para identificar necesidades y elaborar proyectos productivos**. Riberalta, CEDLA, 1989. 43 p. -- (No. 12)

Fernández, Javier; Pacheco, Pablo **La amazonía boliviana: Una región en conflicto**. Riberalta, CEDLA, 1990. 35 p. -- (No. 13)

Pacheco, Pablo. **La situación socio-económica de los trabajadores asalariados de la goma y la castaña**. Riberalta, CEDLA, 1990. 29 p. -- (No. 14)

### **Serie: Fortalecimiento Sindical**

Pacheco, Pablo. **Trabajadores asalariados agroforestales: El futuro organizativo del asalariado rural en la amazonía boliviana**. Riberalta, 1990. 22 p. (No. 1)

CEDLA.Unidad de Estudios Rurales. **Ley general del trabajo**. Riberalta, 1990. 22 p. (No. 2)

Pacheco,Pablo. **Las negociaciones obrero-patronales**. Riberalta, 1990. 16p.(No.3)

Fernández, Javier. **La organización y desarrollo de un congreso sindical de trabajadores agroforestales, fabriles y quebradores de castaña**. Riberalta, 1990. 12 p. (No. 4)

Cabrerizo, Luis Antonio. **Nueva política económica y sector agropecuario**. Riberalta, 1991. 14 p. (No. 5)

Pacheco, Pablo. **El trabajador de la barraca es o no un asalariado**. Riberalta, 1991. 20 p. (No. 6)

Fernández, Javier y Pacheco, Pablo. **La quebradora de castaña es o no una asalariada**. Riberalta, 1991, 10 p. (No. 7)

#### **IV. PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

##### **Serie: Estudios e Investigaciones**

Dorado, Hugo; Grebe, Horst y Villegas, Carlos. **Transformaciones en la economía mundial e instituciones financieras multilaterales.** La Paz, CEDLA, 1992. 151 p. -- (No. 1)

Lazarte, Jorge y Pacheco, Mario Napoleón. **Bolivia: Economía y Sociedad 1982-1985.** La Paz, CEDLA, 1992. 173 p. -- (No. 2)

CEDLA. **La intencionalidad del ajuste en Bolivia.** La Paz, CEDLA, 1992. 253p. -- (No. 3)

Montaño, Gary y Villegas, Carlos. **Industria Boliviana : entre los resabios del pasado y la lógica del mercado.** La Paz, CEDLA, 1993. 337 p. -- (No. 4)

##### **Serie: Documentos de Trabajo**

Larrazábal, Hernando. **Políticas y Sector Informal Urbano.** La Paz, CEDLA, 1992. 68 p. -- (No. 1)

Toro, Graciela. **Políticas y Sector Agropecuario.** La Paz CEDLA, 1992 120 p. -- (No. 2)

Montaño, Gary y Villegas, Carlos. **Políticas y Sector Industrial.** La Paz, CEDLA, 1992. 72 p. -- (No. 3)

Arze Vargas, Carlos. **Políticas de estabilización y reformas del Estado en el Programa de Ajuste Boliviano.** La Paz, CEDLA, 1993. --(No.4)

Dorado A. Hugo. **Ahorro e inversión en el Proceso de Ajuste Estructural en Bolivia.** La Paz, CEDLA , 1993 . -- (No.5)

Eguino L., Huascar. **El comportamiento de los ingresos laborales en el periodo de aplicación del Programa de Ajuste Estructural.** La Paz, CEDLA, 1993. --(No.6)

**centro de estudios para el  
desarrollo laboral y  
agrario**

El CEDLA es una Institución Privada de Desarrollo Social fundada el 21 de enero de 1985, su personería jurídica está reconocida en la R.S. 199912 de 22 de julio del mismo año.

**DIRECCION**

c. Abdón Saavedra N° 2180  
Casilla de Correo N° 8630  
Teléfonos : 354175 - 360223  
Correo Electrónico: cdp!unbol!cedla  
La Paz - Bolivia