

**Fundación Milenio**

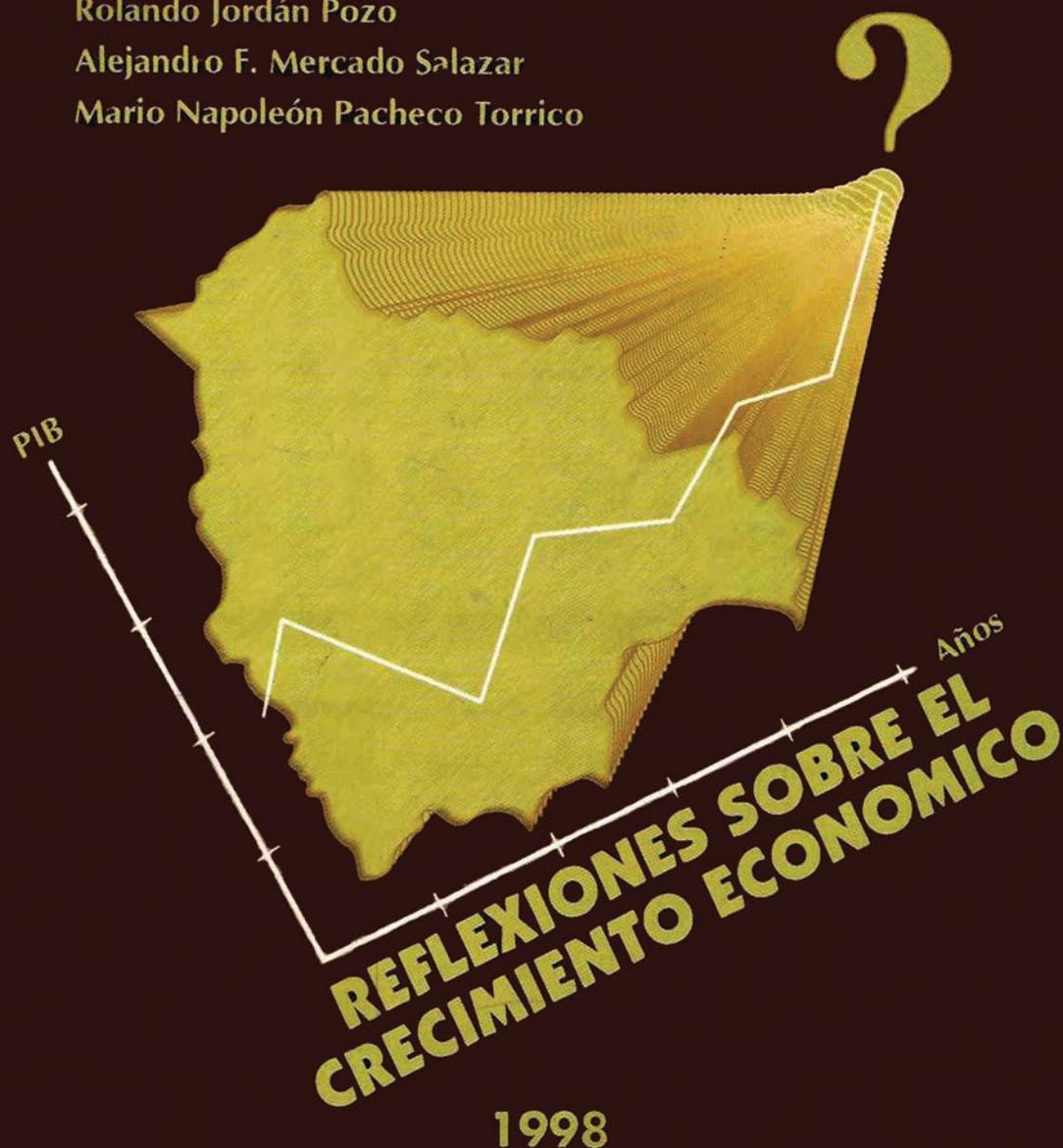
Serie: Temas de la modernización

José Baldivia Urdininea

Rolando Jordán Pozo

Alejandro F. Mercado Salazar

Mario Napoleón Pacheco Torrico



# APUNTES SOBRE LAS TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA, 1986-1997

---

*Mario Napoleón Pacheco\**

“ Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se querían realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible”.

*Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación.*

Documento de discusión para el taller: “Balance de los factores determinantes del crecimiento económico”. Organizado por la Fundación Milenio. Huatajata (La Paz), entre el 5 y el 6 de junio de 1998.

\* Economista, Coordinador de la Fundación Milenio y docente de la Universidad Católica y de la Universidad Mayor de San Andrés.

## INTRODUCCIÓN

La economía boliviana, de la misma forma que el resto de las economías en América Latina, experimentó en la primera mitad de los 80' un persistente desequilibrio en las variables macroeconómicas básicas, impulsado por la contracción del crédito externo y por el shock negativo en los términos del intercambio. Internamente los problemas se originaban en el agotamiento del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones. Los desequilibrios se expresaron en una recesión profunda del aparato productivo, un descontrolado déficit fiscal financiado con los préstamos del Banco Central, una aguda inestabilidad en el tipo de cambio, una brecha cambiaria significativa y una alta inflación que derivó en hiperinflación.

En el contexto de la crisis económica se desplegaron pugnas distributivas y duros conflictos políticos que deterioraron la situación social y derivaron en el acortamiento del periodo presidencial del Dr. Hernán Siles Zuazo (1982-1985).

En el segundo semestre de 1985 se aplicó una rígida política de estabilización, acompañada con el inicio de un proceso de reformas estructurales que se orientó hacia el restablecimiento del mercado como el mecanismo asignador de recursos, mediante la desregulación de los precios, la supresión de las barreras comerciales y el cambio del rol del Estado en el proceso económico. El contenido de las medidas establecidas en el D.S. 21060, mostraba que la intencionalidad no solamente fue lograr la estabilización, sino que se orientaba hacia la transformación radical del modelo de desarrollo vigente desde los años 40'.

Los esfuerzos para mantener la estabilidad macroeconómica y la aplicación de las primeras reformas, caracterizan el último tramo de la década de 1980. De 1989 a 1993, si bien se mantuvo la estabilidad precariamente, no se avanzó en el proceso de reformas. Estas fueron poderosamente impulsadas entre 1994 y 1997.

Luego de doce años de la aplicación de las políticas de estabilización y del inicio de las medidas de ajuste estructural, el desempeño económico en relación al control inflacionario es óptimo; empero, respecto al crecimiento los resultados no son buenos considerando el enorme esfuerzo que ha realizado el país para estabilizar y modernizar sus instituciones. Por lo tanto, es necesario plantear la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores determinantes que no permiten que el país ingrese a una senda de crecimiento alta y sostenida?

El tiempo transcurrido desde agosto de 1985, parece ser suficiente como para realizar una evaluación de la economía boliviana, intentando encontrar por lo menos algunas respuestas a la pregunta anterior. No obstante, es pertinente aclarar que entre las reformas de segunda generación desplegadas entre 1994-1997 y el presente, el tiempo es aún corto.

El examen deberá enfocar las relaciones entre la estabilización y la generación de las condiciones necesarias para el crecimiento, tomando en cuenta los resultados del desempeño económico, de manera que se puedan identificar los problemas que enfrenta la economía boliviana.

El trabajo se divide en cinco partes. En la primera se examina el carácter global de la crisis, en la segunda el vínculo entre la estabilidad y el crecimiento en el periodo 1986-1993, en la tercera se analizan las relaciones entre las reformas implementadas entre 1994-1997, la estabilidad y el crecimiento. Se plantean algunas hipótesis explicativas sobre el crecimiento en la cuarta parte y, en la última, se presentan las conclusiones.

Agradezco los comentarios de Horst Grebe, Rolando Jordán y Alejandro Mercado. Así como a los participantes del taller sobre crecimiento económico realizado, en Huata Jata entre el 5 y el 6 de junio de 1998. Sin embargo, soy completamente responsable del enfoque y de los criterios incluidos en el trabajo.

## 1. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA CRISIS

En la primera mitad de los años 80', la economía boliviana ingresó a una fase agudamente depresiva acompañada de un proceso altamente inflacionario, impulsada por la ineficiencia de la política económica, que derivó en una hiperinflación, entre 1984 y 1985, la primera en el mundo originada hasta ese momento en causas no bélicas.

La situación de la economía boliviana se explicaba a partir de factores estructurales y coyunturales, estos últimos de origen interno y externo.

Los factores estructurales se refieren al agotamiento del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones vigente desde los 40' e impulsado fuertemente a partir de los 50'. La sustitución de importaciones mediante la diversificación económica, tuvo como objetivo impulsar la producción de bienes de consumo básico, principalmente de origen agropecuario, así como también bienes primarios como el petróleo y sus derivados.

En el ámbito industrial, sí bien se careció de una política de desarrollo sectorial, el Estado apoyó el crecimiento de este sector mediante políticas monetarias y fiscales laxas que expandieron la demanda agregada. La política cambiaria fue utili-

---

El planteamiento inicial del proceso de diversificación económica se encuentra en el Plan Bohan elaborado en 1943. El primer Gobierno del MNR (1952-1956), rescató el contenido del Plan Bohan y lo convirtió en el fundamento de su propuesta de desarrollo económico, al respecto ver: Walter Guevara. *Plan inmediato de política económica del Gobierno de la Revolución Nacional*. La Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1955.

zada para abaratar el costo de las importaciones de bienes de capital y de insumos industriales, de manera que el tipo de cambio se mantuvo fijo por extensos periodos.<sup>2</sup> Esta orientación en la gestión cambiaria, con un claro sesgo antiexportador, determinó la descapitalización del sector minero, en especial de la COMIBOL.<sup>3</sup> La política arancelaria adquirió una orientación proteccionista, de manera que se complementó el esfuerzo de sustituir importaciones.

El balance de la vigencia por más de cuarenta años del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, muestra aspectos positivos y negativos que se examinarán a continuación.

El desarrollo del proceso permitió producir un conjunto de bienes de consumo básico y, en algunos casos, generar excedentes para la exportación, ese fue el caso del algodón, del petróleo y de otros bienes producidos en el sector de la agricultura comercial. Empero, un aspecto que debe investigarse es el de la eficiencia en la producción de estos bienes. Asimismo, se logró incorporar a la economía nacional a la región de Santa Cruz y convertirla en un polo de desarrollo.

El lado negativo de la balanza, evidencia que no se produjeron cambios significativos en la estructura productiva, advirtiéndose un crecimiento del sector de servicios no básicos. La relativa diversificación de la canasta exportable, no tuvo la suficiente fuerza como para reemplazar a la minería, como la fuente principal de generación de divisas necesarias para el financiamiento de las importaciones de los bienes de consumo que no produce el país, para la importación de productos intermedios y bienes de capital y las destinadas al cumplimiento de los compromisos internacionales de carácter financiero.

La continuidad en la importación de bienes intermedios y de capital, fundamentales para el funcionamiento de la economía, revelaba la permanencia del encadenamiento del sector exportador y la dinámica del modelo sustitutivo de importaciones, en la medida en que las importaciones de bienes de capital e insumos industriales constituyeron un mecanismo de presión para el desequilibrio del sector externo. La consecuencia fue la dependencia del modelo respecto del sector exportador; por lo

<sup>2</sup> De 1957 a 1971 el tipo de cambio fue de \$b. 12 por un dólar, de 1972 a 1978 \$b. 20, de 1979 a 1981 \$b. 24.51. Entre 1982 y 1985 la fijación del tipo de cambio oficial estuvo por debajo del tipo de cambio de mercado, evidenciando la existencia de una significativa brecha cambiaria. En agosto de 1985, la brecha cambiaria llegó a un nivel inédito: El tipo de cambio oficial promedio para la venta fue de \$b. 75.000 y el de mercado \$b. 1.149.354.

<sup>3</sup> En cuanto a la COMIBOL el análisis puede encontrarse en: CEMYD. *Desempeño y colapso de la minería nacionalizada en Bolivia*. La Paz, Imprenta Corcel. 1991. Un examen de las pérdidas cambiarias de la minería mediana de 1982 a 1985 está en: Mario Napoleón Pacheco. "Notas para evaluar la contribución económica de la minería mediana, 1960-1987". En: Manuel Contreras y Mario Napoleón Pacheco. *Medio siglo de minería mediana en Bolivia, 1939-1989*. La Paz, Asociación Nacional de Mineros Medianos. 1989.

tanto, mientras el sector exportador continuase generando las divisas necesarias y baratas, el modelo seguiría funcionando<sup>4</sup>.

Los factores de coyuntura internos tienen que ver con el contenido de la política económica en los años 70' y en la primera mitad de los 80'.

En la década de 1970, el contexto externo favorable en el ámbito financiero y en los precios de las materias primas, determinó un extraordinario ingreso de divisas al país, las mismas que fueron mal asignadas. También debe considerarse el pésimo diseño de la política económica en los setenta y de 1980 a 1985<sup>5</sup>.

La extraordinaria disponibilidad de divisas, no se tradujo en el despliegue de un proceso de inversiones orientadas a cambiar el perfil productivo del país. El destino de dichos recursos fue el ensanchamiento del consumo importado y el crecimiento de los sectores de servicios.

La característica de la política fiscal fue la expansión del gasto público. Este fue financiado en gran medida con los ingresos provenientes del sector externo. La política expansiva del gasto determinó recurrentes déficit fiscales que fueron creciendo gradualmente. Por ejemplo, en 1975 el déficit del sector público consolidado respecto del PIB fue de 6.2 por ciento y en 1978 llegó a 13.3 por ciento. Esta brecha fiscal fue financiada con crédito externo y con préstamos del Banco Central.<sup>6</sup> La consecuencia fue originar presiones inflacionarias a partir de 1977.

Si bien el contenido de la gestión fiscal fue un factor determinante en el desencañamiento de la crisis, no constituyó un fenómeno nuevo considerando que a partir de los años cincuenta, los gastos fiscales siempre fueron mayores a los ingresos generándose, en consecuencia, déficit recurrentes financiados inicialmente por la cooperación externa, proveniente de Estados Unidos, y luego por el crédito del Banco Central.

Respecto al marco externo, las favorables condiciones en el precio de los productos que exporta el país, así como las financieras vigentes en los 70', cambiaron desde 1980.

El agudo proceso inflacionario impulsado por los shocks petroleros de 1973-1974 y de 1979 que experimentaron los países industrializados, obligó a la aplicación de

---

<sup>4</sup> Un análisis del contenido y los resultados del estilo de desarrollo impulsado desde los años 50', puede encontrarse en: Rolando Jordán. "La crisis económica actual y sus posibles soluciones". En: Rolando Jordán. Et. al. *La crisis económica y sus posibles soluciones*. La Paz, UCB. 1982. (Mimeo).

<sup>5</sup> Un examen de la asignación ineficiente de los recursos y de la pésima calidad de la política económica en los años 70', se encuentra en: Horst Grebe. "El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual". En: René Zavaleta. *Bolivia hoy*. México, Siglo XXI. 1983.

<sup>6</sup> J. Le Nay y J. Mazier. *La economía boliviana en crisis (1970-1979) Balance y proposiciones*. La Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (noviembre, 1979), pp. 58-64.

drásticas políticas monetarias contractivas que ocasionaron una nueva recesión económica que deprimió la demanda de productos básicos y, en consecuencia, su precio. Por otra parte, el contenido de estas medidas determinó el aumento de las tasas de interés internacionales, aspecto que desató la crisis de la deuda externa y paralizó el flujo de recursos hacia América Latina a partir de la moratoria mexicana de 1982, motivando que estos se dirijan más bien hacia los países industrializados, en una coyuntura en la que comenzó un shock negativo en los términos del intercambio.

En síntesis a partir de 1980 el contexto externo adverso se expresó en el deterioro de los términos del intercambio, que implicó un menor ingreso de divisas y en el aumento del servicio de la deuda externa que motivó un incremento en el egreso de divisas. Ocasionándose desequilibrios significativos en las cuentas corriente y de capital de la balanza de pagos. (Ver cuadro 1)

A partir de 1980, el deterioro del sector externo debilitó los ingresos del Estado, puesto que el grueso de las recaudaciones fiscales se originaban en las transacciones con el resto del mundo. Empero, no se realizaron los ajustes necesarios y el Gobierno del Dr. Hernán Siles Zuazo, profundizó el proceso de crisis mediante la ineficiente conducción de la política económica y cediendo a las demandas de la Central

## CUADRO 1

### PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

INDICADORES	1982	1983	1984	1985
PIB (tasa de crecimiento):%	-3.9	-4.0	-0.2	-1.7
Inflación (promedio):%	123.5	275.6	1,281.3	11,749.6
Déficit sector público/PIB:%	14.2	17.9	26.5	10.8
Términos de intercambio:(1980=100)	97.5	101.5	100.5	94.4
Saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente/PIB:%	-5.4	-8.3	-0.1	-7.9
Saldo de la deuda externa pública/PIB:%	34.8	56.5	41.7	68.8
Servicio de deuda externa pública/exportaciones de bienes y servicios:%	31.3	38.4	42.1	33.1

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Central de Bolivia y del Instituto Nacional de Estadística.

Obrera Boliviana. La consecuencia fue una pérdida gradual del control sobre las variables macroeconómicas básicas y la generalización de la incertidumbre en el ambiente económico.<sup>7</sup> (Ver cuadro 1)

La profundización de los desequilibrios económicos y la crisis social determinaron que en el primer semestre de 1985 se logre un acuerdo político mediante el cual se acortaba el periodo presidencial en un año y se convoque a elecciones presidenciales, como un requisito previo a la adopción de una política de estabilización.

En este marco, el nuevo Gobierno presidido por el Dr. Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), aplicó una rígida y ortodoxa política de estabilización y ajuste simultáneamente al inicio de un proceso de reformas liberales. Estas desregularon los mercados de bienes y el sistema financiero; asimismo, se implementó una política comercial liberal y se estableció la libre contratación de la mano de obra.

## 2. ESTABILIDAD MACROECONOMICA Y EL CRECIMIENTO ENTRE 1986 y 1993

A partir de la aplicación del D.S. 21060, la inflación fue disminuyendo como resultado del achicamiento y congelación del gasto público corriente y de inversión, así como de un efectivo control monetario que permitió suprimir los préstamos del Banco Central al Gobierno. Estas políticas contractivas determinaron la reducción de la demanda agregada.

En el plano fiscal, se dispuso un aumento en el precio de los hidrocarburos así como en los precios de los bienes y servicios producidos por el Estado. Se dispuso la transferencia de las recaudaciones provenientes de la venta de los hidrocarburos hacia el Tesoro General de la Nación. Posteriormente se implementó una reforma tributaria que simplificó los impuestos. Estas medidas determinaron aumentos importantes en los ingresos fiscales.

Se suprimieron los controles sobre los precios internos y sobre las tasas de interés para eliminar las distorsiones existentes, de manera que sean los mecanismos del mercado los que fijen los precios.

La política cambiaria se constituyó en el instrumento fundamental de la estabilización, debido a la percepción que el descomunal déficit fiscal, financiado con los préstamos del Banco Central, había originado un excesivo grado de liquidez que presionó fuertemente a los precios. Estos, a su vez, se alineaban al tipo de cambio

---

<sup>7</sup> Existen varios trabajos que analizan el periodo 1982-1985. Entre los principales podemos citar a: Juan Antonio Morales. *Precios, salarios y política económica durante la alta inflación de 1982 a 1985*. La Paz, ILDIS. 1987. Horst Grebe: "Notas críticas sobre la gestión económica de la UDP". En: Horst Grebe. Et. al. *Repensando el país*. La Paz, Movimiento Bolivia Libre. 1987. También puede consultarse: Jorge Lazarte y Mario Napoleón Pacheco. *Bolivia: Economía y sociedad 1982-1985*. La Paz, CEDLA. 1992.

de mercado donde, por la gran brecha cambiaria existente con relación al tipo de cambio oficial, la especulación empujaba hacia arriba el precio de la divisa. En ese sentido, la gestión cambiaria fue el instrumento clave para el control de las expectativas inflacionarias. En consecuencia, se implementó un nuevo sistema de fijación del tipo de cambio de flotación administrada por el Banco Central, de manera que el tipo de cambio fue utilizado como ancla de la inflación.

También se anularon los controles sobre el comercio exterior y se redujeron significativamente los aranceles. Las medidas de cambio estructural se expresaron en la disolución y descentralización de varias empresas estatales, la desregulación de mercados, la liberalización del comercio exterior y la libre contratación de la mano de obra. En el área financiera se autorizó las operaciones en dólares y se suprimieron los controles sobre las tasas de interés.<sup>8</sup>

El resultado de las medidas fue muy positivo en términos del control inflacionario, lográndose a fines de 1989 una inflación de dos dígitos. El déficit fiscal se redujo considerablemente y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue disminuyendo. Otro factor positivo fue recobrar la confianza del público en el sistema financiero, que se expresó en el aumento de los depósitos en el sistema bancario. A diciembre de 1985 los depósitos alcanzaron a US\$ 86,5 millones y en 1989 a US\$ 589,0 millones. El hecho es significativo tomando en cuenta la desdolarización dispuesta en noviembre de 1982, que prohibía las operaciones en dólares y que ocasionó un alto grado de desconfianza y de desintermediación financiera.

No obstante, los indicadores de inestabilidad macroeconómica, fueron extremadamente altos entre 1986 y 1989. Particularmente llama la atención el crecido valor de la desviación estándar de la tasa de interés real superior al nivel del tipo de cambio real, que solamente permitía realizar inversiones con alta rentabilidad en el corto plazo (Ver cuadros 2 y 3)

En gran medida el fenómeno ocurre debido a que en el periodo inmediatamente posterior a la estabilización continuaron las altas tasas de interés negativas. En consecuencia, el logro de tasas de interés positivas tuvo el costo de elevar el nivel de estas. Por lo tanto, fue lógico que la tasa de inversión fuera muy baja, así como la tasa de crecimiento del producto. Sin embargo, es importante recalcar, la reversión de la tendencia negativa en el crecimiento después de seis años. A partir de 1987 la tasa de crecimiento fue positiva.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Un buen análisis del contenido de la política de estabilización se encuentra en: Juan Antonio Morales. "Estabilización y nueva política económica en Bolivia". En: *El Trimestre Económico*. Número Especial. México. (septiembre, 1987). También en: Oscar Antezana, *Análisis de la nueva política económica*. La Paz, Editorial los Amigos del Libro. 1988.

<sup>9</sup> Entre 1978 y 1986, la fase recesiva del ciclo, la tasa de crecimiento promedio del PIB fue de -1.4 por ciento y de 1987 a 1988, fase de recuperación, el promedio del crecimiento alcanzó a 2.4 por ciento. Ver: Mario Napoleón Pacheco. *Notas sobre el crecimiento económico en Bolivia. Una perspectiva de largo plazo* (1950 - 1997). (Mimeo).

## CUADRO 2

## INDICADORES DE INESTABILIDAD

INDICADORES	1986-1989	1990-1993	1994-1997
<i>Índice de precios al consumidor:</i>			
Desviación estándar	21.87	3.44	2.20
Media	28.67	13.07	9.48
<i>Tipo de cambio real (a):</i>			
Desviación estándar	5.39	4.18	3.57
Media	70.78	105.15	123.27
<i>Tasa de interés real (b):</i>			
Desviación estándar:	14.01	3.84	2.85
Media	12.04	16.41	12.14

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Central de Bolivia.

Se mide la volatilidad utilizando la desviación estándar, considerando que esta es una medida de dispersión. Por lo tanto, una desviación estándar alta significa que la variable fluctúa erráticamente, lo que es sinónimo de una alta inestabilidad.

(a) 1990=100. En el segundo periodo solamente se considera 1987-1989.

(b) Tasa de interés activa en dólares

La entrada a los 90' se producía auspiciosamente, considerando las características de la trayectoria económica de los 80'. Por lo tanto, las tareas fundamentales eran la preservación de la estabilidad macroeconómica, el impulso al crecimiento económico y continuar con el proceso de reformas estructurales abierto por el gobierno de Paz Estenssoro.

En el Gobierno del Lic. Jaime Paz Zamora (1989-1993) se avanzó muy poco en el proceso de reformas.<sup>10</sup> En la gestión macroeconómica, sí bien se mantuvo la estabilidad ésta fue precaria, la implementación gradual de una política fiscal laxa no permitió disminuir la tasa inflacionaria que continuó en los dos dígitos. Asimismo, el aumento del gasto fiscal que fue mayor al crecimiento de los ingresos fiscales, ocasionó un incremento gradual en el déficit que fue financiado en parte con el crédito externo de carácter concesional. Es importante hacer notar, que se recurrió en varias oportunidades al incremento de los precios de los hidrocarburos para aumentar los ingresos fiscales. (Ver cuadro 3)

<sup>10</sup> Las principales medidas fueron de carácter legal: Una ley de inversiones, nuevos Códigos de minería y de hidrocarburos, se estableció la Ventanilla Única para las exportaciones, se aprobó una Ley de Privatización y se cerraron los bancos estatales de fomento (Banco Minero, Banco Agrícola y el Banco del Estado).

Los indicadores de inestabilidad, básicamente el índice de precios al consumidor y la tasa de interés real, se redujeron significativamente, pero la disminución del tipo de cambio real fue leve. El amortiguamiento de la inestabilidad permitió aumentar la tasa de inversión en cerca de tres puntos porcentuales. (Ver cuadro 2) Por lo tanto, de 1990 a 1993 el crecimiento logrado fue superior con relación al periodo 1986-1989. Por otra parte, examinando la generación del PIB por tipo de gasto, de 1990 a 1993, se observa que el crecimiento fue impulsado en mayor medida por la dinámica del consumo privado.

Lo anterior significaba que se relegaba la inversión, comprometiendo las posibilidades de un crecimiento más alto y sostenido. Asimismo, un desempeño económico impulsado por el consumo implica un aumento en las importaciones de bienes duraderos y no duraderos, generándose, presiones negativas en la balanza comercial y, por lo tanto, en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En el sector externo, se advierte la recurrencia del deterioro de los términos del intercambio y el crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, explicado principalmente por la persistencia de la brecha comercial. El déficit en la cuenta corriente fue financiado por el superávit de la balanza de capitales, que en gran medida recibía el aporte del crédito externo, factor que permitía aumentar las reservas internacionales (Ver cuadro 3)

En cuanto al empleo y a los ingresos, los elementos que se destacan son los siguientes: La tasa de desempleo se redujo, como efecto del crecimiento de las unidades económicas semiempresariales, debido a los bajos niveles de inversión privada y al escaso dinamismo de la inversión pública. Un aspecto significativo fue el aumento del empleo estatal. En el área de los ingresos, se advierte una disminución de los salarios reales aún considerando que la jornada de trabajo se extendió, fenómeno que puede explicarse por la inexistencia de remuneraciones a dichas jornadas laborales adicionales.<sup>11</sup> También se debe considerar que la permanencia de una tasa inflacionaria de dos dígitos, deterioró los ingresos laborales.

### **3. LAS REFORMAS DE 1994-1997, LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO**

El nuevo Presidente Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), asumió el Gobierno con una visión y propuestas claras con relación a la modernización de la economía, con el objetivo de lograr un crecimiento alto y sostenido y de mejorar los niveles de bienestar de la población.

---

<sup>11</sup> Gary Montaña. "El rol del sector público en la creación de empleo". En: ILDIS-CEDLA. *Informe social Bolivia 3. Políticas de empleo*. La Paz, ILDIS-CEDLA. 1996, p. 28.

El aspecto fundamental de la propuesta de Gobierno consistía en lograr un flujo de inversiones significativas, mediante la capitalización de las principales empresas públicas. Las escogidas fueron: YPFB, ENDE, ENTEL, LAB, ENFE y ENAF.

Se calculaba que el valor de las empresas que podían capitalizarse era mayor a los US\$ 2.000 millones. Estimándose que podría atraerse una cantidad similar procedente de los potenciales inversionistas extranjeros. Se planteaba que con US\$ 4.000 millones de capital, las empresas capitalizadas podían captar inversiones adicionales por US\$ 6.000 millones, de manera que podría disponerse aproximadamente de US\$ 8.000 millones de capital que se invertirían en las empresas capitalizadas en un periodo de cinco años. Estimándose que más de la mitad de esa cantidad se destinaría a la construcción de obras públicas, la adquisición de insumos y la contratación de servicios en el país.<sup>12</sup>

Se sostenía que la ejecución de ese monto de inversiones, tendría un efecto multiplicador, por que permitiría, entre otros aspectos, el desarrollo de proyectos como la construcción del gasoducto al Brasil, así como la venta de gas al norte de Chile y Perú. Por otra parte, se afirmaba que la capitalización y el despliegue de las inversiones, generaría un clima de confianza a la inversión privada nacional y extranjera en otros rubros de la economía, esperándose una inversión adicional mayor a los US\$ 3.100 millones.

En síntesis la propuesta significaba fundamentar el crecimiento económico en la realización de un considerable flujo de inversión extranjera. de manera que no habría necesidad de aumentar la deuda externa. También, podría lograrse mayores niveles de eficiencia y rentabilidad en la inversión.

El esquema de desarrollo planteado, sostenía que las exportaciones debían motorizar el crecimiento. Debiéndose apoyar a los sectores minero, hidrocarburífero, a la agricultura comercial y a las manufacturas livianas. Sectores para los cuales se debían elaborar políticas sectoriales.

En los hechos los resultados de la capitalización si bien no llegaron a las metas propuestas; sin embargo, permitieron comprometer un monto de US\$ 1.670 millones de inversión por parte de los socios estratégicos de las empresas capitalizadas, nivel inédito en la historia económica de Bolivia.<sup>13</sup>

El primer cambio que encaró el Gobierno de Sánchez de Lozada fue la reforma del Poder Ejecutivo, tarea básica para implementar el conjunto de reformas de su

---

<sup>12</sup> Movimiento Nacionalista Revolucionario. *El plan de todos*. La Paz, Fundación Milenio. 1993, p.25.

<sup>13</sup> Un buen examen del proceso de capitalización de encuentra en: José Baldivia. *La capitalización en Bolivia (Apuntes para una evaluación)* Fundación Milenio. 1997. (Mimeo).

oferta electoral.<sup>14</sup> Posteriormente se aprobó la participación popular, que permitió la redistribución de recursos a todas las regiones del país, estos anteriormente se concentraban en los departamentos del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz)<sup>15</sup> La descentralización administrativa determinó la desconcentración del poder ejecutivo a nivel departamental.<sup>16</sup> La reforma del sistema de pensiones, reemplazó el mecanismo de reparto simple por el de capitalización individual, esperándose que este sistema al impulsar la formación de ahorro refuerce la inversión. La reforma educativa constituyó otra de las medidas importantes. Su propósito es proporcionar a los alumnos de los ciclos primario y secundario nuevas destrezas y habilidades que les permitan aumentar su nivel educativo e insertarse adecuadamente al mercado laboral; en ese sentido, es clara la fundamentación en el enfoque del desarrollo humano.<sup>17</sup>

En el periodo de aplicación de las reformas la estabilidad macroeconómica se mantuvo. Las expresiones de este hecho constituyen las reducciones del déficit fiscal y de los indicadores de inestabilidad con relación al periodo 1986-1993 (Ver cuadros 2 y 3)

El déficit fiscal en relación al PIB tendió a disminuir debido a los ajustes fiscales que se realizaron en 1994, y por el carácter contractivo de la política fiscal a lo largo del periodo. Es importante hacer notar que el acompañamiento de la política monetaria, en el contexto de la nueva Ley del Banco Central de Bolivia que le otorga un grado de independencia respecto del Poder Ejecutivo y le asigna la tarea fundamental de preservar la estabilidad de la unidad monetaria nacional, constituyó un buen aditamento de la gestión fiscal.<sup>18</sup>

El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica tuvo entre una de sus principales manifestaciones la gradual disminución de la tasa inflacionaria. El grado de volatilidad de esta fue menor con relación a la registrada en el periodo precedente. El país hoy en día tiene una inflación de un solo dígito que muestra una adecuada gestión macroeconómica, complementada con la disponibilidad de recursos externos de carácter concesional que permiten cerrar la brecha fiscal. Esta forma de financiar el recurrente déficit fiscal, tiene como resultado diluir posibles presiones inflacionarias en el corto plazo.

---

<sup>14</sup> Para el examen de la reforma del Poder Ejecutivo ver: Horst Grebe López. *La reforma del Poder Ejecutivo. Diseño, aplicación y enseñanzas primordiales*. Fundación Milenio. 1997. (Mimeo).

<sup>15</sup> Existen varios trabajos sobre la participación popular. Se destacan: Horst Grebe López. "La Ley de participación popular". En: *La participación popular*. La Paz, ILDIS. 1994. Foro Económico 34.

<sup>16</sup> Para este tema puede consultarse: Horst Grebe López. *La reforma del poder...op.cit.*, también del mismo autor: *La reforma del Estado para el desarrollo sostenible. Examen de una trayectoria y propuestas para el futuro*. Fundación Milenio. 1997. (Mimeo).

<sup>17</sup> La Fundación Milenio ha publicado un conjunto de trabajos sobre las reformas realizadas entre 1994 y 1997. Ver: *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz, Fundación Milenio. 1998.

<sup>18</sup> La nueva Ley del Banco Central de Bolivia que fue promulgada el 31 de octubre de 1995. *Ley N° 1670*.

## CUADRO 3

**INDICADORES MACROECONOMICOS BASICOS**  
**1986 - 1997**  
**(Promedios)**

INDICADORES	1986-1989	1990-1993	1994-1997
PIB (tasa de crecimiento): %	1.6	4.0	4.4
Tasa de desempleo abierto: %	9.2	6.1	3.6 (a)
Inflación (dic. a dic.): %	28.7	13.1	8.9
Déficit del sector público no financiero/PIB: %	-5.9	-4.8	-2.5
Formación bruta de capital fijo (millones de US\$)	551.4	474.1	537.1
Inversión extranjera directa (millones de US\$)	29.8	102.1	384.1
Coefficiente de inversión: %	11.8	14.4	15.3
Déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos/PIB: %	-4.1	-5.1	-4.9
Términos del intercambio (1980=100)	71.0	49.1	46.3
Reservas internacionales netas (millones de US\$)	148.6	234.2	792.4
Saldo de la deuda externa/ PIB:%	88.4	69.7	65.3
Servicio de la deuda externa / Exportaciones de bienes y servicios:%	28.7	23.9	23.4

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Central de Bolivia y del Instituto Nacional de Estadística.

(a) De 1994 a 1996

Merece un comentario particular la gestión fiscal de 1997. La política fiscal, en un año electoral y de realización de la reforma de pensiones, fue prudente. El déficit fiscal sin incluir el costo de la reforma del sistema de pensiones llegó al 0,9 por ciento del PIB, nivel extraordinariamente bajo en relación al tamaño de la tradicional brecha fiscal y que nunca anteriormente se alcanzó. Incluyendo dicha reforma el déficit alcanzó al 3,4 por ciento del PIB. El contenido prudente de la política monetaria reforzó dicha orientación de la política fiscal.

De 1994 a 1997 el crecimiento económico fue ligeramente mayor; empero, no se logró colocar a la economía en una ruta de crecimiento alto y sostenido, no obstante,

de haberse registrado un aumento significativo en la inversión extranjera directa, así como en la inversión pública. Claramente el nivel del crecimiento fue insatisfactorio, más aún considerando que el nivel histórico del crecimiento en el periodo de expansión (1960-1977), fue en promedio 5.5 por ciento.<sup>19</sup>

Sin embargo, del bajo crecimiento, la volatilidad de esta variable de 1994 a 1997 (0,28 por ciento) fue menor en comparación a la volatilidad del periodo anterior (1,40 por ciento), de manera que el crecimiento fue más estable. Empero, este hecho es más un consuelo que una ganancia.

Entre 1993 y 1996, la tasa de desempleo abierto tendió a disminuir debido fundamentalmente a una repetida expansión del empleo semiempresarial y familiar que generó cerca del 60 por ciento del empleo urbano. Empleo caracterizado por su precariedad y por las jornadas laborales extensas. Este fenómeno fue acompañado por el aumento leve de los ingresos laborales. Respecto al empleo estatal se registro un aumento tenue,<sup>20</sup> hecho paradójico considerando el proceso de redimensionamiento del aparato estatal.

Si bien el crecimiento del empleo familiar y semiempresarial fueron los principales factores que redujeron el desempleo, no debe descartarse el impacto positivo en la creación de empleo por parte del mayor flujo de inversiones públicas y privadas.

En consecuencia, dadas las características del empleo que se generó, el principal problema es el subempleo. Resulta claro que el actual nivel de crecimiento económico es insuficiente para superar los problemas del subempleo y la precariedad en los ingresos.

Un comentario especial merecen los indicadores del endeudamiento externo. La tendencia que se observa es la disminución del saldo y del servicio de la deuda a partir de 1990, como resultado de las diferentes rondas de negociación en el Club de París que permitieron alivios importantes. Empero, dados el escaso dinamismo en el crecimiento del PIB y de las exportaciones de bienes y servicios, se evidencia que el saldo y el servicio representan aún un “peso” significativo para la economía. El alto nivel del servicio de la deuda representa una merma significativa en la disponibilidad de divisas para importar bienes de capital y para la realización de inversiones.

En ese contexto, adquiere relevancia al acuerdo firmado con el FMI en 1997, para implementar el programa HIPC que permitirá reducir la deuda a los organismos

<sup>19</sup> En esta fase, durante los 60' el peak se registro en 1968 con el 7.2 por ciento de crecimiento y en los 70' el peak se presentó en 1972 con el 8.0 por ciento de crecimiento. Ver: Mario Napoleón Pacheco. *Notas sobre ...* Op. Cit.

<sup>20</sup> Gary Montaña. *El rol del...Op.Cit.*, p. 32.

multilaterales en US\$ 460 millones en cinco años. Si bien el impacto de este programa será positivo, consideramos que el monto del alivio no cambiará significativamente el nivel de los indicadores de solvencia externa; empero, sin dicha reducción la situación sería más preocupante.

#### 4. ¿PORQUE NO SE LOGRAN TASAS DE CRECIMIENTO MAS ALTAS?

Reiteramos que los indicadores de inestabilidad se redujeron significativamente entre 1994 y 1997 y aumentó, si bien muy poco, la tasa de inversión impulsada por la inversión extranjera directa; empero, la tasa de crecimiento no pudo superar la barrera del 4 por ciento. En consecuencia, considerando que Bolivia cumplió con las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito en términos de la preservación de la estabilidad y de la ejecución de las reformas, es más aplicó reformas creativas entre 1994 y 1997, con la finalidad de alcanzar un ritmo alto y sostenido de crecimiento, la pregunta es: ¿cuáles son los determinantes que impidieron lograr tasas de crecimiento más elevadas y sostenibles?

La pregunta tiene que ver con la búsqueda de los factores que impulsan o retardan el crecimiento económico. Estos tienen carácter teórico y empírico. Teóricamente existen varias hipótesis. El enfoque keynesiano y el postkeynesiano de Harrod-Domar. La explicación neoclásica de Solow. El modelo financiero de McKinnon. Las reflexiones de los primeros economistas del desarrollo (Hirschman, Lewis, Myrdal, Rosenstein-Rodan, Singer, Prebisch y Furtado). En los últimos años los abordamientos empíricos de Barro y Sala-i-Martin, la teoría del crecimiento endógeno (Romer y Lucas) y el enfoque institucionalista de Douglass C. North<sup>21</sup>

Las características de nuestra economía y la ausencia de trabajos fácticos enmarcados en una hipótesis teórica, restringen el análisis solamente a algunos factores teóricos. En este trabajo se tomarán en cuenta: La inversión en el contexto del paradigma keynesiano y el institucionalismo de North. Empíricamente se considerarán el impacto de las reformas, el deterioro de los términos del intercambio, las brechas fiscal y externa y finalmente los problemas de la intermediación financiera. Cada uno de estos factores se plantean a título de hipótesis y de ninguna manera pretenden agotar el tema.

##### *Primera hipótesis: inversión e incertidumbre*

Si bien la línea analítica que parte de Solow<sup>22</sup> cuestiona el papel determinante de la inversión en el crecimiento, las investigaciones recientes sostienen que la inversión física y el capital humano determinan el crecimiento. Por otra parte, la evidencia

<sup>21</sup> En este mismo volumen Alejandro Mercado realiza una interesante presentación y análisis de las teorías sobre el crecimiento económico: Ver: "*Crecimiento económico (Silogismos y paralogismos)*".

<sup>22</sup> Ibid.

histórica destaca el papel clave de la inversión en capital fijo y el ejemplo de altas tasas de inversión con ritmos de crecimiento elevados y sostenidos en “los tigres” asiáticos, se dirige a sustentar este planteamiento. Entre 1965 y 1992 el promedio de las tasas de inversión en los “tigres” fue de 28.8 por ciento y el crecimiento llegó a 6.9 por ciento. En América Latina la tasa de inversión fue de 20.8 por ciento y el crecimiento de 3.4 por ciento.<sup>23</sup>

En el caso de nuestro país, El coeficiente de inversión en el último periodo que se analiza fue mayor en comparación a los anteriores; empero, se encuentra lejos de su máximo nivel histórico que se registró en la fase expansiva del ciclo, de 1960 a 1977, cuando llegó en promedio al 18 por ciento.<sup>24</sup> Y si comparamos el 15.3 por ciento alcanzado entre 1994 y 1997, con algunos países vecinos, constatamos que es notoriamente inferior. La tasa de inversión en Chile, por ejemplo, de 1992 a 1995 fue de 26,4 por ciento y en el Perú 25,5. En ambos casos, la tasa de crecimiento del PIB fue de 7,2 y 6,6 por ciento respectivamente. Otra vez se observa que la relación directa entre montos de inversión y el ritmo de crecimiento es evidente.

Ahora bien, aceptando que la acumulación de capital constituye el factor determinante del crecimiento económico, la teoría keynesiana destaca la influencia del contexto económico y político que influye sobre las decisiones de inversión privadas, en razón del carácter irreversible de estas. En consecuencia, gran parte de las decisiones de inversión pueden tomarse en un marco de incertidumbre.<sup>25</sup> Teóricamente la incertidumbre responde a las expectativas pesimistas que tienen los decisores de inversión respecto al futuro. Para Keynes la incertidumbre sobre el futuro retrae las decisiones de inversión; en consecuencia, se deprime la demanda efectiva y se origina el desempleo y el subempleo de los recursos productivos.<sup>26</sup> En otras palabras, sí las expectativas sobre el futuro son pesimistas y se genera incertidumbre, los “espíritus animales” de los empresarios se retraen.

Ahora bien, ¿cuáles serían los factores que originan la incertidumbre en el caso boliviano? Son la inestabilidad macroeconómica, las crisis políticas y las actitudes de los gobernantes y de los políticos. Estos no solamente son pertinentes a la realidad nacional, sino también a América Latina. Asimismo, deberá tomarse en cuenta el movimiento de las variables que afectan a la rentabilidad de las inversiones.

<sup>23</sup> Klaus Schmidt-Hebbel, Luis Servén y Andrés Solimano. “Ahorro, inversión y crecimiento económico: Una revisión de la literatura”. En: *Pensamiento Iberoamericano*. N° 29 (enero-junio, 1996), pp. 110-111.

<sup>24</sup> En dicho periodo el punto máximo se registró en 1968 con una tasa de inversión de 24.7 por ciento. En los años 60' el promedio fue de 19.1 por ciento. Ver: Mario Napoleón Pacheco. *Notas sobre el ...Op.* Cit.

<sup>25</sup> Klaus Schmidt-Hebbel, Luis Servén y Andrés Solimano. *Ahorro, ...Op.* Cit., pp. 137-138.

<sup>26</sup> Un excelente análisis de los elementos fundamentales del keynesianismo en contraposición al monetarismo, se encuentra en: Patricio Meller. “Keynesianismo y monetarismo: Discrepancias metodológicas”. En: René Cortazar (editor). *Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana*. Santiago, CIEPLAN. 1988.

Como se examinó anteriormente, de 1977 a 1986 la fase recesiva del ciclo económico, la característica esencial fue el descontrol gradual de las variables macroeconómicas y la generalización de la incertidumbre. Ahora, partiendo del hecho que el empresariado nacional tiene aversión al riesgo,<sup>27</sup> con seguridad que las decisiones de inversión se retraeron a partir de ese periodo. De manera que el potencial de crecimiento fue impactado negativamente a partir de dichos años.

La inestabilidad política entre 1977 y 1985 constituyó otra de las características esenciales del periodo. En los nueve años considerados se sucedieron diez presidentes entre constitucionales y de facto. Este proceso de acelerado cambio político no permitió la continuidad de los responsables de la política económica; por lo tanto, la orientación de ésta fue completamente errática, constituyéndose en otro factor de agudización de las tensiones económicas.

La crisis económica y política de la primera mitad de los años 80', así como los agudos conflictos sociales, conformaron un entorno nada propicio para la inversión privada nacional y extranjera. El posterior restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos a partir de 1985, se realizó en un ambiente de oposición permanente de los trabajadores y de incredulidad de la empresa privada respecto al mantenimiento de la estabilidad.

La realización de elecciones presidenciales en 1989, también generó un marco de incertidumbre por las posiciones contra el contenido de la política de estabilización, fenómeno, que se profundizó y prolongó cuando Jaime Paz asume el Gobierno, considerando su discurso electoral de "relocalizar el 21060". La posterior gestión anodina con relación a la continuidad de las reformas y el precario mantenimiento de la estabilidad, también constituyeron factores que prolongaron la incertidumbre.<sup>28</sup>

Más adelante, la propuesta de reformas y su implementación entre 1994 y 1997 en un marco de oposición política y sindical e inclusive de algunos segmentos empresariales, también generó incertidumbre respecto a la credibilidad de las mismas, así como a su sostenimiento.

Finalmente, tomando en cuenta que en las elecciones de 1997, predominó el discurso "anti reformas" así como las promesas de revertirlas y en razón de que el nuevo Gobierno se conformó con los partidos políticos que se oponían al anterior, por lo menos por conveniencia electoral, la incertidumbre y desconfianza del empresariado

---

<sup>27</sup> La aversión al riesgo parece ser una de las características del empresariado en América Latina, ver: CEPAL. *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago, NN.UU., 1996, p. 56.

<sup>28</sup> Es importante recordar el tema del salario de Uyuni, cuando el Gobierno de Jaime Paz anuló el contrato de explotación con la empresa Lithco e intentó introducir modificaciones en el nuevo contrato, elementos que determinaron que dicha empresa desista de su intención de explotar el litio boliviano y decida invertir en la Argentina. Sin duda, el hecho significó mandar señales negativas a los inversores respecto a la continuidad de las reglas del juego.

nacional continuó. La intencionalidad de revisar los contratos de capitalización y de cambiar el sistema de regulación sectorial podría afectar a las decisiones de inversión

Respecto a la incertidumbre originada por las determinaciones cambiantes del Estado, el Banco Mundial sostiene que constituye “la principal fuente de perjuicios...Si el Estado cambia el sistema normativo con frecuencia o no aclara cuáles son las reglas que regirán su actuación, ni las empresas ni los ciudadanos podrán saber con certeza lo que será rentable o ruinoso, legal o ilegal al día siguiente”.<sup>29</sup>

Por otra parte a partir de 1986 en el marco de los esfuerzos por consolidar la estabilización, debe tomarse muy en cuenta los factores que pudieron influir en la rentabilidad de la inversión privada. Teóricamente se considera a la variación de la inflación, del tipo de cambio y de la tasa de interés real, como variables que influyen en la decisión de invertir.<sup>30</sup> Particularmente la volatilidad del tipo de cambio real entre 1970 y 1992, ha implicado un impacto negativo sobre el crecimiento de -1.37 por ciento<sup>31</sup>

A partir de 1990 se advierte una reducción significativa de estos indicadores; empero, al parecer aún se consideran altos, entonces las decisiones de inversión continuarían retraídas. En la perspectiva de Rolando Jordán, también es importante tomar en cuenta las señales negativas de los precios relativos que posiblemente orienten la inversión a actividades especulativas que no contribuyen al crecimiento.<sup>32</sup>

### Segunda hipótesis: la institucionalidad

En la perspectiva de Douglass C. North la permanencia de las instituciones constituye un elemento vital que influye en el crecimiento, en la medida en que “Las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad, y las instituciones políticas y económicas, en consecuencia, son los determinantes del crecimiento económico”.<sup>33</sup> En la perspectiva del Banco Mundial en la medida en que no se cumplen las reglas del juego y existe incertidumbre, las normas no tienen credibilidad y, en

<sup>29</sup> Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transición*. Washington, D.C., Banco Mundial. 1997, p.36.

<sup>30</sup> Se considera que el ambiente macroeconómico influye en las decisiones de inversión, por medio de tres variables importantes: tipo de cambio, tasa de interés e inflación. El grado de inestabilidad de estas afecta las decisiones de inversión privadas. Ver: CEPAL. *Quince años...* Op. Cit.

<sup>31</sup> BID. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1995. Hacia una economía menos volátil*. Washington, D.C., BID. 1995, p. 206.

<sup>32</sup> Rolando Jordán en este mismo libro sostiene que los precios relativos constituyen señales para los inversionistas que guían sus decisiones de inversión. Ver: *El falso dilema de la estabilidad o del crecimiento. La política económica y el crecimiento en los países en desarrollo (Reflexiones sobre el caso boliviano 1986-1997)*

<sup>33</sup> Douglass C. North. “El desempeño económico a lo largo del tiempo”. En: *El Trimestre Económico*. N° 244. México. (Octubre-diciembre, 1994), p. 568. El único trabajo interpretativo en Bolivia sobre North lo ha realizado Gustavo Prado: “El pensamiento económico de Douglass C. North”. En: *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*. N° 2. (diciembre).

consecuencia, los mercados se deterioran. La respuesta de los empresarios será la adopción de medidas costosas, con la finalidad de protegerse del futuro incierto.<sup>34</sup>

Para North, las instituciones significan los derechos de propiedad y las normas que permiten el cumplimiento de esos derechos y el intercambio. En ese sentido, el papel del Estado en la consecución de los derechos de propiedad es vital, debido a que de esa manera contribuye a la reducción de la incertidumbre y de los costos de transacción.<sup>35</sup> En consecuencia, el determinante institucional también significa una transparente y rápida administración de justicia.<sup>36</sup>

Si de algo se carece en nuestro país es precisamente la ausencia de la institucionalidad en el sentido de North. La normatividad jurídica y su administración, por el Poder Judicial son pésimas, ineficientes y proclives a la corrupción. En consecuencia, este factor constituye una barrera estructural a la realización de inversiones debido a la incertidumbre jurídica y a los altos costos de transacción existentes. Lamentablemente las reformas desplegadas a partir de 1985, no han alcanzado al Poder Judicial, de manera que este se desenvuelve en un marco totalmente desconectado de la nueva realidad del país y no contribuye al desenvolvimiento económico.

Por otra parte, en la actualidad el nuevo Gobierno con sus actitudes de modificar las reformas lanza malas señales al inversionista, que teme un cambio en las “reglas del juego” de manera que, con seguridad, sus expectativas no son optimistas. En este sentido, solamente con la preservación de la institucionalidad recientemente creada, básicamente del Sistema de Regulación Sectorial, el país aseguraría la realización de las inversiones comprometidas mediante la capitalización.<sup>37</sup>

### Tercera hipótesis: El impacto de las reformas

Las reformas se orientaron a crear las bases para un crecimiento más alto y sostenido en el mediano plazo. Estas evaluadas por medio de un índice de políticas estructurales (que mide el grado de avance de las reformas comercial, financiera, tributaria, privatizaciones y laboral), donde el valor máximo es uno, muestra que Bolivia en 1985 tenía un índice de 0.343, cercano al promedio de América Latina de 0.345. En 1995, el índice boliviano llegó a 0.721, cifra mayor al promedio de la región que fue de 0.621, constituyéndose en el valor más alto.<sup>38</sup> Si consideramos las reformas realizadas entre 1996 y 1997, el índice con seguridad a superado el nivel de 1995. Dicho valor expresó el avance considerable que realizó el país en la modernización de sus instituciones y en la construcción de un contexto que facilite la

<sup>34</sup> Banco Mundial. Op. Cit. pp. 36,38.

<sup>35</sup> Douglass C. North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

<sup>36</sup> Jorge Fernández Baca y Janice Seinfeld. *Capital humano, instituciones y crecimiento económico*. Lima, Universidad del Pacífico, 1995, pp. 199-204.

<sup>37</sup> Esa es la opinión de Carlos Villegas, ver: “Las perspectivas del empleo en el marco de las reformas estructurales”. En: ILDIS CEDLA. *Informe social. Bolivia 3*. Op.Cit p. 15.

<sup>38</sup> Ver: BID. *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social. Informe 1997*. Washington, D.C., BID, 1997, pp. 33, 104.

asignación de recursos de manera más eficiente. Sin embargo, como se ha constatado el impacto en el crecimiento fue reducido.

El BID, sobre la base de las observaciones respecto de la eficacia de las reformas para cambiar el rumbo del funcionamiento económico y, de esa forma, lograr aumentos en la producción y en los ingresos, plantea cuatro hipótesis explicativas con relación a América Latina, que bien pueden extenderse al caso boliviano:<sup>39</sup>

1. Las reformas no han cambiado el funcionamiento de la economía y, en consecuencia, el contenido de la política económica fue equivocado. La inferencia es que sí la política económica fue errada, se debe adoptar una nueva estrategia de crecimiento.
2. Los resultados económicos aún no reflejan completamente el efecto de las reformas. En consecuencia, habría que esperar un impacto positivo mayor en el futuro
3. Se necesita profundizar las reformas para alcanzar niveles de crecimiento y de empleo más altos.
4. Las reformas aplicadas constituyen un requisito necesario pero no suficiente para alcanzar los objetivos propuestos. O que las reformas han impulsado la inestabilidad económica o deterioraron la distribución del ingreso. Por lo tanto, deben realizarse acciones en otros ámbitos, como por ejemplo en la educación o en la institucionalidad pública y su eficiencia.

De las cuatro hipótesis pensamos que la primera se descarta considerando que efectivamente la economía está en proceso de cambio. Una prueba de ello es el abandono por parte del Estado del papel de protagonista en el proceso de desarrollo. Asimismo, la orientación de la política económica se ha modificado, de un contenido proteccionista se ha transformado en liberal y, en consecuencia, orienta a la economía hacia un modelo de desarrollo "hacia fuera". Finalmente, es importante hacer notar que hace dos años la inversión privada es mayor a la inversión pública.

Las siguientes tres hipótesis del BID se complementan y pueden constituir parte de las explicaciones que buscamos. Con relación a la segunda nuestro criterio es que las reformas más importantes se han realizado en el último periodo de gobierno. Por ejemplo, la capitalización recién terminó en 1997 y la reforma del sistema de pensiones a fines del mismo año. En ese sentido, el tiempo transcurrido es muy corto como para esperar un efecto más positivo en el crecimiento. Por otra parte, la ejecución de las reformas, principalmente la capitalización, recorrió un camino dificultoso tanto en el ámbito legal como por la oposición política y sindical. La construcción del marco legal extremadamente complejo y adecuado que permita la capitalización,

---

<sup>39</sup> Ibid., pp. 36-37.

demandó un mayor tiempo en relación al previsto. Este aspecto retrasó las inversiones privada y pública, de manera que se afectó negativamente al crecimiento.

Asimismo, debe tomarse en cuenta la naturaleza de la inversión pública y privada, aceptando que existe complementariedad entre ambas. La pública, se orientó, como estaba previsto, mayoritariamente al área social y a la generación de infraestructura física, gastos que tienen un impacto de largo plazo en el crecimiento, en la medida en que incentivan a la inversión privada. En consecuencia, se tendría que aumentar la inversión en infraestructura para generar condiciones más propicias para la inversión privada.

La inversión privada, particularmente la extranjera, destinó importantes montos a las actividades de hidrocarburos y de minería. Esta se dirigió con preferencia a las labores de prospección y exploración de nuevos yacimientos; en consecuencia, son inversiones que requiriendo periodos extensos de maduración, generarán efectos positivos en el crecimiento también en el largo plazo. Las inversiones realizadas en comunicaciones, de la misma manera, constituyen un factor que en el mediano plazo alienta la realización de inversiones productivas. Por lo tanto, el impacto en el corto plazo fue mínimo; sin embargo, no es ilusorio esperar un efecto significativo en el mediano y largo plazo.

Respecto a la tercera y cuarta hipótesis, consideramos que es necesario ampliar las reformas hacia los ámbitos social y jurídico. En el primero es importante la reforma laboral que permitirá la supresión de algunas rigideces institucionales que entaban la realización de inversiones.<sup>40</sup> En el campo jurídico, como se analizó anteriormente, la reforma del sistema judicial es imprescindible. Finalmente, la ejecución de las reformas no ha implicado una pérdida de la estabilidad.

*Cuarta hipótesis: el permanente deterioro de los términos del intercambio y el elevado servicio de la deuda externa.*

Se refiere al contexto externo adverso, que se expresó en un permanente deterioro de los términos del intercambio desde 1980, y que en los últimos cuatro años fue más profundo. En función a la importancia de las exportaciones en el PIB (el promedio de las exportaciones de bienes y servicios respecto del PIB en los años 90' fue más del 50 por ciento), este fenómeno afectó negativamente al desempeño económico.

Carolina Pinto y Gabriel Loza estiman que si los precios de exportación hubieran aumentado como los precios de las importaciones, de 1990 a 1997, el país habría superado los US\$ 1.500 millones de exportaciones.<sup>41</sup> Esta cifra representa aproximadamente el 18 por ciento del PIB de 1997. El gran impacto de la tendencia negativa

---

<sup>40</sup> Sobre los costos económicos que genera la actual legislación laboral, ver: UDAPE. *Consideraciones sobre la reforma de la legislación laboral*. La Paz, Fundación Milenio. 1997. Estudios de Milenio 8.

<sup>41</sup> Carolina Pinto y Gabriel Loza. *Equilibrio externo y los términos del intercambio*. En: Diálogos de Milenio. N° 70. La Paz, Fundación Milenio 1998. (Mimeo).

de los términos del intercambio, se explica a partir de la excesiva concentración de las exportaciones en materias primas.

La CEPAL, sostiene que la contracción de los términos del intercambio en América Latina impactó negativamente en la inversión, considerando la fuerte correlación existente con la variabilidad de la inversión privada,<sup>42</sup> entonces deterioró el crecimiento.

El deterioro de los términos de intercambio contrae la capacidad real de compra de nuestras exportaciones, así como la capacidad para financiar las importaciones de bienes de capital e insumos para la producción. Se estima que el efecto negativo sobre el crecimiento de la volatilidad del indicador en cuestión, de 1970 a 1992 fue de -0.71 por ciento respecto del PIB.<sup>43</sup>

Respecto al servicio de la deuda externa se ha afirmado que aún tomando en cuenta los alivios alcanzados, el servicio continúa en un nivel alto en relación a la capacidad de generación de divisas de la economía boliviana. El servicio de la deuda significa mermar los recursos para financiar las inversiones; en consecuencia, se dañan las condiciones para un crecimiento lo más alto y sostenible en el largo plazo.

En síntesis, el deterioro de los términos del intercambio se ha convertido en la restricción externa fundamental al crecimiento. Secundariamente el alto servicio de la deuda externa, también le resta recursos a la inversión y, en consecuencia, afecta el crecimiento.

### Quinta hipótesis: La persistencia de los desequilibrios fiscal y externo

Estos dos factores emergen, por una parte, del contenido y del sostenimiento de la estabilización macroeconómica y, por otra, del cambio coyuntural en la orientación de las políticas fiscal y monetaria.<sup>44</sup>

#### *i.- La brecha fiscal*

La permanencia del déficit fiscal financiado con recursos externos de carácter concesional, evidencia una de las vulnerabilidades estructurales de la economía boliviana y expresa que la estabilidad no está consolidada. Las causas se encuentran en la inflexibilidad del gasto público y al relativo avance en el aumento de la presión tributaria que está muy por debajo del promedio en América Latina. La economía boliviana tiene la capacidad de generar ingresos para cubrir los gastos corrientes, inclusive para lograr pequeños superávits; sin embargo, es casi totalmente insolvente para financiar las inversiones públicas que dependen de la cooperación internacional.

<sup>42</sup> CEPAL. *Quince años de ...* Op. Cit, p. 47.

<sup>43</sup> BID. *Informe 1995* Op. Cit. P. 206.

<sup>44</sup> De 1970 a 1992 la inestabilidad política y las acciones erráticas de las autoridades, principalmente entre 1979 a 1985, determinó una pérdida del PIB de -3.67 por ciento, según el BID. Ver: *Informe 1995*. Op. Cit., p. 206.

El déficit fiscal significa un desahorro del sector público y, en consecuencia, la permanencia de presiones inflacionarias que disminuyen el ahorro global y el debilitamiento de los recursos para la inversión. En ese sentido, la estabilización, que implicaba la reforma tributaria, debía haber cerrado la brecha fiscal.

### *ii .- La brecha externa*

Existe una marcada inquietud por los déficit permanentes de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El tamaño de este déficit es un indicador importante de la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos. En la óptica de la CEPAL, un déficit de 1 a 2 por ciento del PIB no es preocupante si se financia con recursos de largo plazo que se destinan a la producción de bienes transables y que no sustituye al ahorro nacional.<sup>45</sup>

En el caso nacional los déficit se enmarcan en el deterioro de los términos del intercambio. Se explican por la permanente brecha comercial que evidencia un desempeño insuficiente de las exportaciones y una dinámica significativa de las importaciones. En los 90' el déficit llegó en promedio al 5 por ciento del PIB, siendo financiado hasta 1994 mayoritariamente con el crédito externo concesional, proveniente de los organismos multilaterales de crédito y de varios países. Es importante hacer notar que este tipo de crédito fue decreciendo. A partir de 1995 la inversión extranjera directa se constituyó en la principal fuente de financiamiento (de 1994 a 1997 en promedio la inversión extranjera directa llegó a 65 por ciento y los dos últimos años alcanzo al 75 por ciento). Este flujo de inversión es un efecto directo e indirecto del proceso de capitalización que precisamente comenzó en 1995.

Otro factor que explica la persistente brecha comercial es el ingreso de flujos importantes de recursos externos, que ocasionaron una tendencia hacia la sobrevaluación de la moneda nacional y, por lo tanto, en el incentivo a las importaciones de bienes de consumo, debido a que en una economía dolarizada como la nuestra, la expansión en el flujo de capitales refuerza el gasto interno. En este proceso de sobrevaluación se deterioran las exportaciones y se impulsa peligrosamente el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que implica la acumulación de pasivos externos, que constituyen una muestra de la vulnerabilidad de la estabilización.

El origen del problema está en el empleo prolongado del tipo de cambio como variable ancla de la inflación y en el deterioro de los términos del intercambio. Con relación al primero, este mecanismo, denominado del uni-anclaje,<sup>46</sup> provoca la apreciación cambiaria e impacta negativamente a los bienes transables. Respecto al segundo, los efectos ya fueron analizados anteriormente.

<sup>45</sup> CEPAL. *Quince años...* Op. Cit., p. 41.

<sup>46</sup> Ricardo Ffrench-Davis. "Políticas macroeconómicas para el crecimiento". En: *Revista de la CEPAL*. N° 60. (diciembre, 1996).

Por otra parte, como se hizo notar anteriormente, el destino de la inversión extranjera directa en su mayoría se orienta al área de no transables, de manera que podrían emerger en el futuro problemas de balanza de pagos si las exportaciones no se dinamizan cuando las empresas extranjeras comiencen a repatriar utilidades y si continúa la tendencia a la sobrevaluación cambiaria.

*Sexta hipótesis: Problemas en la intermediación financiera*

La liberalización financiera permitió revertir el proceso de crisis del sistema financiero. A partir de 1987, nuevamente las tasas de interés fueron positivas y la banca comenzó a recobrar la confianza del público, de manera que los depósitos aumentaron gradualmente. Empero existen tres problemas: Las altas tasas de interés, la preminencia de depósitos a corto plazo y la dolarización.

Si bien las tasas de interés activas fueron disminuyendo, a partir de 1993 como efecto de la afluencia de capitales externos y del aumento de los depósitos, continúan siendo altas; en consecuencia, únicamente se estarían satisfaciendo en gran medida una demanda de crédito especulativa en detrimento de la demanda para emprendimientos productivos.

En cuanto a los depósitos, su composición muestra el predominio de los depósitos a corto plazo. El 60 por ciento de las captaciones a plazo fijo tiene una duración de un mes a un año. Este elemento implica un "trade-off" con la demanda de inversión productiva que por lo menos es de mediano plazo, produciéndose el fenómeno del descalce financiero.

El 90 por ciento de los depósitos en el sistema bancario está en dólares, hecho que significa una sustitución de la moneda nacional en su función de reserva de valor.

La ventaja de la dolarización radica en la disminución de la posibilidad de emitir dinero con alto poder expansivo por parte del banco central. Sin embargo, una desventaja es la reducción considerable de la efectividad de la política monetaria. Por otra parte, en una economía dolarizada el público reajusta sus precios tomando en cuenta las variaciones cambiarias y no en base al movimiento de precios, ocasionándose un tipo de inflación inercial. Fundamentalmente, la dolarización no permite un empleo eficiente de la política cambiaria para incentivar a las exportaciones, en razón a que las devaluaciones determinan un cambio en el nivel de precios. Se advierte otra desventaja si consideramos la posibilidad cierta de una crisis bancaria cuasi sistémica. En este caso el Banco Central no podrá actuar como prestamista de última instancia del conjunto del sistema, porque sus reservas internacionales netas al 31 de diciembre de 1997 (US\$ 1.066 millones), solamente permitirían cubrir el 38 por ciento del total de captaciones en dólares (US\$ 2.707.7 millones). En consecuencia, su rol de prestamista de última instancia tendrá un carácter muy reducido. Aspecto preocupante considerando la alta volatilidad de los flujos de capitales externos.

El balance entre la ventaja y las desventajas, muestra que las últimas son más evidentes; por lo tanto, la dolarización se constituye en un factor negativo en la intermediación de recursos.

En conjunto las tasas de interés altas, la preeminencia de los depósitos a corto plazo y la dolarización, permiten sostener con certeza que el sistema financiero no contribuye al crecimiento debido a la ineficiencia en sus operaciones. También es evidente que parte de dicha ineficiencia se explica por los efectos de algunas acciones estatales, entre las que destaca el papel del Banco Central como prestamista de última instancia en las diferentes crisis bancarias ocurridas desde la segunda mitad de los '80, porque cuando el ente emisor actúa como prestamista de última instancia, se atenta contra la eficiencia del sistema, en la medida en que se protege a los ineficientes, pero al mismo tiempo se evitan las crisis sistémicas. En ese sentido, la existencia de problemas entre los objetivos de estabilidad y eficiencia es evidente.

Como afirman Fanelli y Frenkel, los aspectos analizados expresan la existencia del típico "problema keynesiano"<sup>47</sup> que significa la inexistencia de mecanismos eficientes en la intermediación entre el ahorro y la inversión. En ese sentido, es muy claro que el sistema financiero no contribuye a la inversión productiva, factor que influye de forma negativa en el crecimiento económico.

## 5. CONCLUSIONES

El examen realizado permite identificar la existencia de varios problemas. Luego del despliegue de las reformas el principal es el crecimiento débil. Los altos niveles de pobreza, el aumento del subempleo y los bajos ingresos, determinan la necesidad de impulsar el ritmo del crecimiento económico. De otro modo, podrían emerger graves problemas sociales en el futuro. Por otra parte, de persistir el ritmo de crecimiento débil, la brecha que separa al país de sus vecinos con relación a los niveles de crecimiento y de bienestar de la población aumentará irremediablemente y en términos sociales nos acercaremos cada vez más a la región más pobre del Africa. En este aspecto es evidente que la estabilización constituye un requisito necesario pero no suficiente para el crecimiento.

La ausencia de un crecimiento más dinámico y sostenido se explica principalmente por la baja tasa de inversión respecto a los niveles históricos y en relación a América Latina. A partir de la visión keynesiana, la incertidumbre es el factor determinante de la baja inversión. Esta a su vez, estuvo condicionada por un conjunto de factores como la inestabilidad macroeconómica, la crisis política, las actitudes de diferentes gobiernos y de algunos políticos en función de Gobierno o de oposición.

<sup>47</sup> José María Fanelli y Roberto Frenkel. "Estabilidad y estructura: Interacciones en el crecimiento económico". En: CEPAL. *Revista de la CEPAL*. N° 56. (agosto, 1995).

Finalmente, también influyeron fuertemente, hoy menos, las variaciones que afectan la rentabilidad de la inversión.

Por lo expuesto, es necesario reducir los márgenes de incertidumbre que rodean a las decisiones de inversión, procurando construir una constelación de factores positivos que permitan aflorar a los “espíritus animales” de los empresarios, impulsándolos a abandonar la situación de espera. Para alcanzar esta finalidad es necesario consolidar el sistema democrático de manera que no exista posibilidad de crisis políticas que influyan sobre la inversión.

Para cerrar el tema de las inversiones, consideramos que no basta con su incremento para lograr tasas de crecimiento más dinámicas y estables, se necesita resolver el “problema neoclásico” del uso eficiente de los recursos. Por lo tanto las inversiones deberán alcanzar altos niveles de eficiencia.<sup>48</sup>

En una situación óptima, el aumento de las inversiones deberá fundamentarse en el crecimiento del ahorro interno, de modo que el ahorro externo únicamente complemente el esfuerzo de inversión interno. Por lo tanto, otra tarea pendiente es la movilización del ahorro interno, mediante la canalización de los recursos que captan las AFP's hacia el mercado de capitales.

Se tomó en cuenta el factor institucional como otro determinante del crecimiento sobre la base de la perspectiva de North. Según este enfoque la acción del Estado es vital en cuanto al cumplimiento del mecanismo legal que preserva los derechos de propiedad y el intercambio, de manera que disminuyan la incertidumbre y los costos de transacción que deterioran las inversiones. Lamentablemente el país carece de este tipo de institucionalidad y, en consecuencia, se afecta negativamente a las inversiones.

La lección que se deriva es la necesidad de impulsar prontamente la reforma del sistema judicial y promover el respeto a las reglas del juego, preservando a las instituciones recientemente creadas sin modificar sus objetivos y mecanismos establecidos.

En el ámbito de las reformas, se reconoce que estas se han aplicado en un contexto de oposición política y sindical permanente y que han demandado más tiempo del previsto. Las dificultades anotadas podrían haber retrasado las decisiones de inversión. Asimismo, es posible esperar resultados más favorables de las inversiones realizadas por las empresas capitalizadas en el futuro, considerando que son inversiones que requieren periodos de maduración más extensos.

Desde la aplicación de las reformas el tiempo transcurrido es aún corto como para esperar beneficios prontamente. Por otra parte, se debe reformar el marco legal

---

<sup>48</sup> Ibid., p. 37.

laboral para eliminar las rigideces institucionales que también entraban un funcionamiento más claro del mercado laboral.

El deterioro de los términos del intercambio, se ha constituido por sus efectos negativos en el desempeño económico, en una restricción externa al crecimiento, en la medida en que implica pérdidas significativas en las exportaciones y merma su capacidad adquisitiva para financiar las importaciones. La alta concentración de productos básicos en la estructura de las exportaciones y la sobrevaluación cambiaria contribuyen a empeorar sus efectos negativos que se expresan en la brecha comercial. El segundo elemento en importancia, en la esfera externa, es la existencia de niveles altos en el servicio de la deuda externa que implica la sustracción de recursos para la inversión y, en consecuencia, deteriorar las condiciones para un crecimiento más alto y sostenido.

Los dos déficits gemelos, el fiscal y el externo, también impactan negativamente el crecimiento. En el plano fiscal, la persistencia del déficit y su financiamiento con crédito externo de carácter concesional, evidencian que la estabilidad no se ha consolidado y que existe la imperiosa necesidad de disminuir el déficit. La intencionalidad de cerrar la brecha requiere de dos complementos. Por un lado, aumentar los ingresos tributarios respecto al PIB sin crear nuevos impuestos, mediante una ampliación de la base tributaria y un aumento significativo de la capacidad de recaudación. Por el otro, un complemento de la reforma fiscal de 1987, que implique una política fiscal disciplinada, seria, permanente y coherente. La forma de lograr este propósito es aprobando una "Ley de Responsabilidad Fiscal" que establezca principios que enmarquen una gestión fiscal prudente. Este marco legal deberá determinar los niveles de endeudamiento público respecto del PIB en el corto y mediano plazo, la ejecución de gastos en función de las recaudaciones y ofrecer al público información oportuna y transparente. De manera que este marco legal frenaría los impulsos discrecionales respecto a la política fiscal.<sup>49</sup>

La recurrente balanza comercial negativa constituye el determinante principal del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este como tiende a profundizarse podría llegar a niveles insostenibles. Hasta el momento, el déficit se ha financiado con ahorro externo últimamente bajo la forma de inversión extranjera directa.

Bajo el marco del deterioro de los términos del intercambio, el desequilibrio externo tiende a profundizarse debido al permanente empleo del tipo de cambio como ancla de la estabilización, mecanismo que origina una permanente tendencia hacia la apreciación de la moneda nacional. En este caso, la enseñanza es muy clara, se debe dejar de utilizar el tipo de cambio como ancla de la inflación.

---

<sup>49</sup> Ver: Fondo Monetario Internacional. *Perspectivas de la Economía mundial*. Washington, D.C., FMI, 1996, pp. 54-55 (mayo); ver Mario Napoleón Pacheco, "Necesidad de una ley de responsabilidad fiscal". En: *Ultima Hora* (agosto 16, 1997).

Por otra parte, las reformas económicas e institucionales como la liberalización comercial, la desregulación del mercado interno, la política cambiaria reajutable y el rediseño del Estado, tienden a definir al sector exportador privado como el factor dinámico que motorice el desenvolvimiento de la economía. Orientación comprensible, considerando la estrechez del mercado interno, que no permite la aplicación de economías de escala en la industria nacional, y la aguda regresividad en la distribución del ingreso que merma la capacidad adquisitiva de la población. En ese sentido, no parece existir otra vía que no sea el desarrollo del sector exportador, como motor del crecimiento, medio por el cual se podría diversificar la canasta de bienes exportables, para amortiguar los riesgos siempre presentes de shock de precios negativos, y superar el déficit en la balanza comercial.

El ingreso de Bolivia al MERCOSUR, plantea el desafío de aprovechar un gran mercado que permita la aplicación de economías de escala y la generación de excedentes, por medio de la ampliación y la diversificación de las exportaciones, proceso que posibilitaría el cierre gradual de la brecha comercial.

Con dicho propósito, es necesario que el Estado diseñe una estrategia de inserción al contexto de la economía regional y mundial, aprovechando la disponibilidad de las ventajas comparativas del país y generando ventajas competitivas.

Lo anterior implica el diseño de una estrategia nacional de desarrollo, que tome en cuenta los nuevos determinantes de la economía mundial. Al interior de esta estrategia se deberán incorporar políticas sectoriales orientadas al fortalecimiento de los sectores exportadores primarios, así como de la actividad industrial en aquellas ramas con potencial exportador.

Un aspecto preocupante, en el área del sector externo, es el destino de la inversión extranjera ligada con los futuros flujos de remisión de utilidades. Los capitales externos, aquí como en todas partes llegan buscando rentabilidad que luego es remitida a sus casas matrices. Por lo tanto, se requiere un aumento en la disponibilidad de divisas que no solamente se utilizarán para dicho fin, sino también para el cumplimiento del servicio de la deuda externa. Sí la inversión externa no está orientada preferentemente a la producción de bienes transables, con seguridad emergerán presiones sobre la disponibilidad de divisas en el futuro que podrían ocasionar tensiones macroeconómicas.

A excepción de las empresas petroleras que están invirtiendo con la finalidad de exportar gas al Brasil, el grueso de las inversiones parece dirigirse más bien a la producción de bienes no-transables. En consecuencia, en la medida en que no se revierta esta situación, podrían generarse las condiciones de una crisis de balanza de pagos en el futuro.

Por último, en el sector financiero se manifiesta que no existe una canalización automática del ahorro hacia la inversión, por la existencia de tres problemas: La persistencia de tasas de interés activas altas, depósitos de corto plazo, y la dolarización.

Elementos que muestran que el sistema financiero no cumple con su papel de intermediación entre el ahorro y la inversión, en razón a la ineficiencia en sus operaciones. En ese sentido, la solución del problema keynesiano, es necesaria para canalizar mayores recursos hacia la inversión.

Para alcanzar dicho objetivo, la banca deberá competir por la colocación de créditos. El efecto deberá ser la disminución significativa de las tasas de interés activas, de modo que se amplíe el acceso al crédito a actividades importantes, que puedan impulsar el crecimiento económico. El requisito sería la incorporación de nuevos elementos en la legislación bancaria, como por ejemplo la aceptación de garantías consistentes en bienes de capital e insumos, posibilitando la creación de mercados secundarios que permitan la liquidación rápida de este tipo de garantías.

También, la canalización de los recursos que manejan las AFP's, provenientes de los aportes de los trabajadores activos, hacia el mercado financiero mediante la Bolsa de Valores, puede aumentar el empleo del ahorro interno en el financiamiento de las inversiones. Estos recursos permitirían a las empresas a realizar operaciones de ampliación de capital y también la creación de nuevas empresas que realicen emprendimientos productivos que impliquen aumentos en el nivel de actividad económica y generen empleo e ingresos.

Finalmente, el examen de los factores que estarían impidiendo que la economía boliviana alcance una senda de crecimiento alto y sostenido, permite evidenciar que la acción del Estado es vital para superar los obstáculos al crecimiento. Los únicos elementos sobre los cuales no existen posibilidades para influir son el deterioro de los términos del intercambio y probablemente el servicio de la deuda externa. En el resto, directa o indirectamente el papel del Estado podría ser vital para cambiar el rumbo de las tendencias negativas que se advirtieron.

Queda claro que en las actuales circunstancias de transformación de la economía mundial y de la conformación de importantes bloques regionales de integración y de una demanda social interna para animar los efectos negativos de la pobreza, no puede esperarse que la "mano invisible" del mercado purgue los obstáculos que impiden alcanzar un crecimiento dinámico. Por lo tanto, el rol pasivo del Estado debe cambiar asumiendo un papel activo en términos de la promoción del crecimiento económico y del achicamiento de los obstáculos que lo impiden. El ejemplo de las estrategias de desarrollo implementadas por los "tigres asiáticos", justifica el cambio de rumbo en el accionar del Estado.

La modificación en el rol del Estado, no debe implicar el regreso a la "mano visible del Estado", mediante la aplicación de las viejas políticas proteccionistas, como tampoco de esquemas populistas de política económica que pongan en peligro la estabilidad macroeconómica. Entonces: ¿cuáles deberían ser las características del nuevo Estado? ; ¿cuál debería ser el contenido de la acción estatal sobre los factores que entaban el crecimiento?. Estas son preguntas que demandan respuestas que salen de los objetivos planteados para la realización de este trabajo.

**BIBLIOGRAFIA**

BALDIVIA, José.

1998 La capitalización en Bolivia. En: *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz, Fundación Milenio.

BID.

1995 *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1995. Hacia una economía menos volátil*. Washington, D.C., BID.

1997

*América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social. Informe 1997*. Washington, D.C., BID.

CEMYD.

1991 *Desempeño y colapso de la minería nacionalizada en Bolivia*. La Paz, Imprenta Corcel.

CEPAL.

1996 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago, NN. UU..

FANELLI, José María y Frenkel, Roberto .

1995 Estabilidad y estructura: Interacciones en el crecimiento económico. En: *Revista de la CEPAL. N° 56*. Santiago. (agosto).

FFRECH-DAVIS, Ricardo.

1996 Políticas macroeconómicas para el crecimiento. En: *Revista de la CEPAL. N° 60*. Santiago. (diciembre).

FERNÁNDEZ BACA, Jorge y Seinfeld, Janice

1995 *Capital humano, instituciones y crecimiento económico*. Lima, Universidad del Pacífico.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

1996 *Perspectivas de la economía mundial. mayo de 1996*. Washington, D.C., FMI.

GREBE, Horst.

1983 El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual. En: René Zavaleta. *Bolivia hoy*. México, Siglo XXI.

et al.

1987 *Repensando el país*. La Paz, Movimiento Bolivia Libre.

- 
- 1994 La Ley de participación popular. En: *La participación popular*. Foro Económico. N° 34. La Paz, ILDIS.
- 
- 1997a *La reforma del Poder Ejecutivo. Diseño, aplicación y enseñanzas primordiales*. Fundación Milenio. (Mimeo).
- 
- 1997b *La reforma del Estado para el desarrollo sostenible. Examen de una trayectoria y propuestas para el futuro*. Fundación Milenio. (Mimeo).
- GUEVARA, Walter.
- 1955 *Plan inmediato de política económica del Gobierno de la Revolución Nacional*. La Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- JORDÁN, Rolando. Et. al.
- 1982 *La crisis económica actual y sus posibles soluciones*. La Paz, UCB. (Mimeo).
- LAZARTE, Jorge y Pacheco, Mario Napoleón.
- 1992 *Bolivia: Economía y sociedad 1982-1985*. La Paz, CEDLA.
- LE NAY, J. y Mazier, J.
- 1979 *La economía boliviana en crisis (1970-1979) Balance y proposiciones*. La Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- MELLER, Patricio.
- 1988 Keynesianismo y monetarismo: Discrepancias metodológicas. En: René Cortazar (editor). *Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana*. Santiago, CIEPLAN.
- MORALES, Juan Antonio.
- 1987 *Precios, salarios y política económica durante la alta inflación de 1982 a 1985*. La Paz, ILDIS.
- 
- 1987 Estabilización y nueva política económica en Bolivia. En: *El Trimestre Económico*. Número Especial. México.
- MONTAÑO, Gary.
- 1996 El rol del sector público en la creación de empleo. En: ILDIS-CEDLA. *Informe social Bolivia 3. Políticas de empleo*. La Paz; ILDIS-CEDLA.

## MOVIMIENTO NACIONALISTA REVOLUCIONARIO.

1993 *El Plan de Todos*. La Paz, Fundación Milenio.

## NORTH, Douglass C.

1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

---

1994 El desempeño económico a lo largo del tiempo. En: *El Trimestre Económico*. N°. 244. México D.F.

## PACHECO, Mario Napoleón.

1989 Notas para evaluar la contribución económica de la minería mediana, 1960-1987. En: Manuel Contreras y Mario Napoleón Pacheco. *Medio siglo de minería mediana en Bolivia, 1939-1989*. La Paz, Asociación Nacional de Mineros Medianos.

---

1997a *Notas sobre el crecimiento económico en Bolivia. Una perspectiva de largo plazo: 1950-1997*. La Paz. (Mimeo).

---

1997b Necesidad de una ley de responsabilidad fiscal". En: *Ultima Hora*, (agosto).

## PINTO, Carolina y Loza, Gabriel.

1998 Equilibrio externo y los términos de intercambio. En: *Restricciones del sector externo sobre el crecimiento*. En: Diálogos de Milenio N° 70. La Paz, Fundación Milenio. (abril).

## PRADO, Gustavo.

1998 El pensamiento económico de Douglass C. North. En: *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*. N° 2. (diciembre).

## SCHMIDT-HEBBEL, Klalus. et al.

1996 Ahorro, inversión y crecimiento económico: Una revisión de la literatura. En: *Pensamiento Iberoamericano*. N°. 29.

## UDAPE.

1997 *Consideraciones sobre la reforma de la legislación laboral. Estudios de Milenio N° 8*. La Paz, Fundación Milenio.

Fundación Milenio, Av. 16 de Julio 1800, Edificio Cosmos, piso 7  
Teléfono: (591-2) 327092, Fax (591-2) 392341  
Casilla Postal 2498, e-mail: [fmnlno@caoba.entelnet.bo](mailto:fmnlno@caoba.entelnet.bo)  
La Paz - Bolivia